

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/337548115>

Libro Políticas públicas y complejidad

Book · November 2019

CITATIONS

0

READS

972

1 author:



Louis Valentin Mballa

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

37 PUBLICATIONS 66 CITATIONS

SEE PROFILE

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



Seminario Permanente de Estudios Africanos, UNAM-FCPyS [View project](#)



Políticas públicas y combate a la pobreza [View project](#)

POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPLEJIDAD

EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS



POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPLEJIDAD

EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPLEJIDAD

EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

LOUIS VALENTIN MBALLA



MÉXICO

2017

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

320.6
M478

Mballa, Louis Valentin

Políticas públicas y complejidad : en búsqueda de soluciones a los problemas públicos /
por Louis Valentin Mballa -- 1ª ed. -- México : Universidad Autónoma de San Luis Potosí : Miguel
Ángel Porrúa, 2017

141 p. : 17 × 23 cm -- (Políticas públicas)
ISBN 978-607-524-132-6

1. Políticas públicas. 2. Planificación de políticas

Primera edición, junio del año 2017

© 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
RED INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES EN CIENCIAS DE LA GESTIÓN

© 2017

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-132-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del con-
tenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización ex-
presa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley
Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS
www.maporrúa.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, CDMX

En memoria de mis padres por la vida que me han dado.

*Mengue Manga Marie Louise
Jacque Moclair Ela N'nomo
Owono Manga Joseph
Manga Manga Vincent*

*"Los muertos no se fueron, descansan en el agua
y nos siguen nutriendo con su vida eterna".*

*Palabras de Fabien Adonon,
cuando falleció mi madre el 10 de diciembre de 2006.*

Agradecimientos

A Dios por la vida y mi familia.

A la Universidad Autónoma de San Luis Potosí a través del señor rector M. en Arq. Manuel Fermín Villar Rubio y a la Facultad de Contaduría y Administración a través del director, doctor Carlos González López, por su incondicional apoyo para hacer posible la publicación del presente libro.

Al Colegio de San Luis por el apoyo institucional a través del doctor José Santos Zavala, por la realización de la estancia de investigación cuyo resultado se presenta en esta obra.

A la familia Lara Ferrer.

Los cambios ocurridos en el mundo, las perturbaciones y coyunturas que acontecen día tras día en los escenarios local, regional, nacional e internacional, suscitan una revisión constante de los elementos de reflexión, de análisis e indagación sobre dichos cambios. En realidad, cada proceso o proyecto que emprende el hombre hoy en día, debería estar fundado en una idea de cambio y progreso, aun cuando exista o predomine la tendencia en mantener las cosas como están: la resistencia al cambio. Esta perspectiva, está fuertemente vinculada con la idea de acción, en donde cada acción tiene una serie de consecuencias, resultados e impactos. Es en este sentido que el análisis hecho por mi colega el doctor Louis Valentin Mballa en la presente obra, debe apreciarse como una ruptura con los paradigmas dominantes sobre el estudio de las políticas públicas, precisamente porque ha logrado refrescar el debate sobre este tema.

En efecto, las políticas públicas hoy por hoy son un factor de reafirmación de las identidades sociopolíticas, económicas y culturales, tanto para los gobiernos que las protagonizan, así como para la ciudadanía en general. Ahora bien, tal y como lo puntualiza el autor, la investigación sobre las políticas públicas es fundamental para redimensionar los alcances científicos de la política; esto a pesar de que la variedad de corrientes y aproximaciones, a través de diversos escenarios y estándares teórico-metodológicos, hayan propiciado un crucigrama en la búsqueda de explicación de las políticas públicas.

Es precisamente con la intención de rearmar ese rompecabezas que en este libro, las políticas públicas son consideradas como un conjunto de mecanismos con un alto grado de complejidad; es decir, que obedecen a las lógicas y racionalidades de los sistemas complejos cuya comprensión es posible sólo mediante un análisis holístico. Desde mi particular punto de vista, este planteamiento adquiere toda su relevancia científica a partir del momento en que el autor se arriesga a descifrar la complejidad de las políticas públicas.

En efecto, ¿cuántas veces hemos leído o escuchado a varios autores, científicos, periodistas, políticos, gente común y corriente utilizar el concepto de complejidad sin preocuparse en darle el contenido epistemológico que requiere dicho concepto? La promiscuidad, volatilidad y elasticidad de dicho concepto que es de llamar la atención, ha generado innumerables definiciones y conceptualizaciones que a mi juicio y conocimiento han sido fragmentadas y esencialmente lineales. Por tales razones, la conceptualización de la complejidad se ha vuelto objeto de controversias, ambigüedades y confusiones, lo que amplía su volatilidad, dejando la acientífica impresión de que la palabra o concepto de complejidad es autoexplicable, autofragmentable y autodestructible, y que no se necesita reflexionar más sobre su esencia, significado y manifestaciones.

Sin embargo, el doctor Mballa logra descifrar la complejidad inherente a cualquier política pública, definiendo sus elementos constitutivos como son: las necesidades sociales, el conocimiento y la racionalidad de los actores, el contexto político y el interés definido en términos de poder. Al interrelacionar estos elementos constitutivos de las políticas públicas se llega al supuesto de que los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...), no encuentran soluciones integrales porque no se les otorga la seriedad que se merecen; por lo cual, las soluciones a esos problemas públicos, resultan fragmentadas y muchas veces inoperantes. Darle seriedad a los problemas públicos implica descifrar el crucigrama de su complejidad. Ésta, es una postura analítica que comparto ampliamente, ya que simplificar esos problemas públicos, propicia soluciones inhibitoras y singulares.

En realidad, es la solución de los problemas públicos y el grado de satisfacción que genera a la ciudadanía, la que permite comprender la esencia, el fundamento y la ontología no solamente de las acciones de los diferentes actores (gobierno, sociedad civil, academia, sector privado...), sino y sobre todo, de las decisiones que han precedido esas acciones. Esto significa que definir un problema público, es empezar a solucionarlo; y qué mejor que darle soluciones integrales descifrando la complejidad de ese problema público. Es sólo en este sentido, que una solución integral de algún problema público se vuelve en sí misma, el barómetro de evaluación de las políticas públicas.

Me siento muy honrado de escribir el prólogo a esta obra que el doctor Mballa nos presenta magistralmente, para contextualizar el debate sobre el análisis de las políticas públicas. Sin lugar a dudas, esta obra tendrá mucho éxito en los círculos académicos y políticos.

Para quienes no estamos versados en el estudio de las políticas públicas, el presente libro significa una gran ayuda para contrastar puntos diversos y formar la propia opinión. Se agradece.

M. en Arq. MANUEL FERMÍN VILLAR RUBIO
Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí

En la teoría del conocimiento (epistemología), los análisis e investigaciones en ciencias sociales en general y en políticas públicas en particular, tienen un carácter fundamentalmente poliparadigmático. Guba (1990) considera que son básicamente dos paradigmas y dos teorías los que han orientado la investigación en ciencias sociales: el positivismo, el pospositivismo (o racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo. Las diferencias entre esas posturas epistemológicas pueden ubicarse en tres niveles: en primer lugar, se sitúan en la manera de “ver” la realidad (ontología); en segundo lugar, son marcadas por el *background* de los investigadores, es decir, la relación entre el objeto de estudio y el nivel de conocimiento del investigador, y en tercer lugar, por la metodología empleada. Estas posturas denotan la complejidad que caracteriza todos los procesos que giran en torno al análisis de las políticas públicas.

En efecto, la investigación sobre las políticas públicas en la actualidad es fundamental para redimensionar los alcances científicos de la política. Sin embargo, la variedad de corrientes y aproximaciones a través de diversos escenarios y estándares teórico-metodológicos ha propiciado un rompecabezas en la búsqueda de explicación de las políticas públicas, originalmente sustentada en una perspectiva epistémica positivista, las investigaciones y el análisis de las políticas públicas se han ido abriendo a nuevos espacios de reflexión con énfasis a la crítica positivista, pospositivista y más recientemente, postempiricista.

Como lo sustenta Roth (2008), si la discusión sobre las consecuencias de estos debates para la explicación e interpretación de la realidad social es álgida en (algunos) círculos académicos, es de enfatizar que, en el caso de su impacto en el análisis de las políticas públicas, poco ha trascendido hacia el grueso de las prácticas investigativas. La gran mayoría de los investigadores, sobre todo los cercanos a los círculos gubernamentales, tiende a seguir situándose en una perspectiva científica que se inscribe en la tradición neo-positivista o racionalista crítica, ampliamente dominada por el uso de enfoques cuantitativos o meramente descriptivos.

Es por lo tanto que en el marco de este manuscrito asumimos que para sistematizar coherentemente las experiencias y las reflexiones sobre las políticas públicas contemporáneas, es relevante considerarlas como un escenario complejo en el cual se entrecruzan la acción conjugada de una multitud de actores. Si *a priori* las políticas públicas son concebidas como un conjunto de escenarios para atender los problemas públicos de la sociedad, intentamos en este marco encontrar unas respuestas a las interrogantes siguientes: ¿Cuáles son los fundamentos y relevancia de una concepción sistémica y holística (compleja) de las políticas públicas? ¿Cuáles son las lógicas y racionalidades subyacentes que prevalecen en el sistema (o ciclo) de las políticas públicas?

Una respuesta tentativa a estas interrogantes, misma que se erige como columna vertebral de este libro, es la siguiente: las políticas públicas son un conjunto de mecanismos con un alto grado de complejidad, es decir, que obedecen a las lógicas y racionalidades de los sistemas complejos cuya comprensión es posible mediante un análisis holístico. En este sentido, ese análisis holístico implica: *a)* concebir a las políticas públicas como un sistema complejo, *b)* definir sus unidades de análisis, *c)* deconstruir y reconstruir cada una de las unidades con base en el conocimiento (análisis intra) y *d)* examinar la relación dialógica que existe entre las unidades de análisis (análisis inter). Como puede verse, es un ejercicio de extrema complejidad que sólo puede resolverse gracias a un método analítico-sintético; éste consiste en un proceso de razonamiento que tiende a deconstruir y a reconstruir un todo a partir de los elementos considerados en el estudio. Se trata de hacer una explosión metódica del objeto de estudio. Para ello, hace falta una sólida fundamentación teórica-conceptual, con base en la convicción de que una concepción compleja de las políticas públicas llevaría a soluciones integrales de los problemas públicos.

En efecto, los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...), en los países semiperiféricos y periféricos (una nomenclatura sistémica) no encuentran soluciones integrales porque no se les otorga la seriedad que se merecen; por lo cual, las soluciones a esos problemas públicos, resultan fragmentadas y a veces inoperantes. Darle seriedad a los problemas públicos, implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental vigente en las cúpulas de toma de decisiones tiende a simplificar esos problemas, dando lugar a una confusión total a la hora de formular e implementar las políticas públicas, y por supuesto, a una predominancia de las soluciones inhibitoras y singulares.

Con base en estos supuestos, los objetivos del presente libro son los siguientes: 1) analizar las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad; 2) exponer que el fin último o razón de ser (ontología) de las políticas públicas es atender y solucionar los problemas públicos propiciados por las necesidades sociales.

Para alcanzar esos objetivos, es necesario explorar el cambio paradigmático que ha llegado a establecer a la complejidad (que busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo a través de las interacciones entre sus partes), como un enfoque confiable para el análisis de la realidad social. En efecto, la exploración de la reestructuración del pensamiento nos ha permitido indagar la transición del pospositivismo a la complejidad (el camino hacia la complejidad). Destaca que las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas —paradigmas dominantes— por lo general reduccionistas, al no estar diseñadas para “ver” las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad). Por su parte, con el paradigma de la complejidad, las funciones no lineales de los componentes de los sistemas justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre la causa y su efecto.

Para analizar a las políticas públicas desde este paradigma es imperante descifrar la estructura sistémica de éstas (políticas públicas); esto implica indagar las relaciones dinámicas del todo (políticas públicas como sistema) con sus partes (elementos constitutivos de las políticas públicas o unidades de análisis). Se trata de alguna manera, de concebir a las políticas públicas como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía). Esto significa que las políticas públicas dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, sino que, responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores.

Asimismo, con base en las aportaciones de diferentes autores, hemos considerado cuatro principales componentes o unidades de análisis de las políticas públicas: 1) las necesidades sociales, 2) el conocimiento y la racionalidad, 3) el contexto político, y 4) el interés definido en términos de poder. Estas unidades, entre otras, a juicio propio, son las que mueven al ciclo o sistema de las políticas públicas que hemos redefinido como “el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas”.

Una interrogante interesante que podemos elucidar aquí es: ¿Cuál es la causa de la complejidad en el ciclo de las políticas públicas? La complejidad

se debe a la interacción o relación dialógica entre sus componentes (necesidades, conocimiento, contexto y poder). La consecuencia de ello es que, si no se toma en cuenta esa complejidad, los problemas públicos no se pueden resolver de forma integral, lo cual corresponde al postulado de Merino (2013) de que la política pública no es una acción fragmenta, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo.

A final de cuentas, los análisis intra e inter realizados con base en esas unidades, nos han permitido ratificar que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva para atender las situaciones problemáticas en la sociedad. Además, consideradas como sistema complejo y con base en el criterio de la no linealidad de sus procesos, nos damos cuenta de que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser lo que va a dar sentido a sustentar la ontología de las políticas públicas. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la cual, los problemas públicos deben ser constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución.

Del pospositivismo a la complejidad: una aproximación sistémica de las políticas públicas

Una nota sobre el positivismo: corriente unitaria de pensamiento

Los antecedentes del positivismo se remontan desde la filosofía postsocrática, básicamente con los trabajos de Aristóteles sobre la importancia de la experiencia en la epistemología; esto implica la demarcación realista que hizo Aristóteles frente a los postulados idealistas de su maestro Platón. Progresivamente, ese concepto se ha ido estructurando principalmente por los filósofos David Hume, Saint-Simon e Immanuel Kant. Auguste Comte (1798-1857) es el que marca la pauta al establecer al positivismo como un paradigma esencial para el análisis y la comprensión de la realidad. Comte se interesó por la reingeniería de la vida social, “por el bien de la humanidad”, a través del conocimiento científico bajo la concepción de la sociedad como objeto de estudio. Las posturas de Comte fueron más tarde desarrolladas, readaptadas y criticadas por varios autores como John Stuart Mill (1806-1873), Herbert Spencer (1820-1903), Jakob Moleschott (1822-1893), Ernst Haeckel (1834-1919) y Roberto Ardigó (1828-1920), entre otros.

Los planteamientos esenciales de esos diferentes autores han hecho del positivismo una corriente precisa de pensamiento, originalmente europeo-céntrica en sus manifestaciones filosóficas, políticas, pedagógicas, historiográficas y literarias en un periodo que cubre aproximadamente desde 1840 hasta al inicio de la Primera Guerra Mundial.

A pesar de la diversidad de posturas en el desarrollo del positivismo, existen unos rasgos fundamentalmente convergentes, lo cual justifica su calificativo de corriente unitaria de pensamiento (Reale y Antiseri, 2010). Esos rasgos son los siguientes:

- A diferencia del idealismo platónico, en el positivismo se reivindica el primado de la ciencia: el único método de conocimiento es el científico con base en los fundamentos de las ciencias naturales.

- El método de las ciencias naturales, a través del descubrimiento de las leyes causales y el control que éstas ejercen sobre los hechos, no sólo se aplica al estudio de la naturaleza sino también al estudio de la sociedad.
- Las relaciones humanas y sociales han de estudiarse bajo preceptos científicos. Por lo tanto, la sociología adquiere una relevancia predominante en la construcción del conocimiento sobre las dinámicas sociales.
- El postulado sobre la unidad del método científico y de la primacía de dicho método es el instrumento cognoscitivo *a priori*. Asimismo, este rasgo exalta la ciencia como único medio en condiciones de solucionar espacio-temporalmente hablando, todos los problemas de humanidad.
- Optimismo general en el imparable progreso científico como resultado del ingenio y del trabajo humano en pro al mejoramiento de las condiciones de bienestar de la humanidad.
- Concepción de una filosofía de la historia omnicomprensiva que culmina en una visión mesiánica de la realidad.
- Combate contra las concepciones idealistas y espiritualistas de la realidad, concepciones que los positivistas acusaban de metafísicas. Sin embargo, varias otras posturas positivistas han reconocido su propia inclinación hacia ese dogmatismo metafísico.

Con estos rasgos comunes se puede considerar que el principio fundamental del positivismo está en afirmar que toda ciencia resulta de la coordinación de los fenómenos sujetos a la experiencia, tomando a la ciencia como una serie de reglas y procedimientos que permiten establecer claras relaciones de causalidad. Esto implica que tanto a nivel macro y microsocial desde el paradigma positivista, las crisis culturales, económicas y sociopolíticas no se pueden resolver sin un conocimiento adecuado de los acontecimientos.

Por tal razón, Auguste Comte ha planteado la trascendencia y urgencia del desarrollo de una física social (sociología científica), ya que a través del razonamiento y la observación, la sociología puede establecer las leyes de los fenómenos sociales. En consecuencia, la solución de los problemas de la sociedad pasa indubitadamente por la racionalización de sus leyes. Es decir, como lo interpreta Reale (2010),

al racionalizar las realidades observables a través de una subordinación sistemática de la imaginación a la observación y experiencia, obligadamente las concepciones políticas dejan de ser abstractas para convertirse en algo relativo al estado de la civilización humana; de tal manera, las teorías que se encuentran en condiciones de seguir el curso natural de los hechos, permiten preverlos.

En fin, el positivismo en sus diferentes versiones, se ha manifestado como una variante del estilo intelectual dominante, al afirmar que toda ciencia resulta de la coordinación de los fenómenos sujetos a la experiencia. Asimismo, las diferencias observables en las diferentes versiones positivistas responden a las distintas circunstancias históricas y condiciones culturales vigentes en cada época. Sin embargo, los postulados positivistas que se encuentran en el fundamento de la ciencia moderna, fueron cuestionados por los desarrollos epistemológicos del siglo xx, en particular por Karl Popper (1959) y Tomas Kuhn (1970), que dieron paso a una epistemología llamada pospositivismo.

El pospositivismo y el camino hacia la complejidad

Desde mediados del siglo xx, la epistemología ha sufrido una revolución copernicana con el fortalecimiento del paradigma pospositivista. El pospositivismo discrepa del positivismo referente a las posibilidades de adherirse a una conceptualización unívoca de la realidad. En el ámbito metodológico en ciencias sociales, el pospositivismo se ha opuesto al experimentalismo positivista, apostando por el desarrollo de teorías y enfoques multi e interdisciplinarios que incluyan las variables tanto cualitativas como cuantitativas.

En este proceso de cambio, el lenguaje y la teoría se vuelven el *a priori* de la ciencia, lo que explica el surgimiento de diversas posturas de análisis de la realidad: pragmatismo, constructivismo, deconstruccionismo, complejidad, posmodernismo, etcétera. Además, autores como Wittgenstein, Winch, Kuhn, Von Bertalanffy, Feyerabend, Lakatos, Ricoeur, Gadamer, Habermas, Rorty, Davidson, Lasswell... son protagonistas de este vuelco y reestructuración del pensamiento. Cabe mencionar que esos enfoques no establecen una escuela o corriente monolítica; es más, en muchos aspectos difieren y se contraponen, pero edifican un común denominador como crítica al paradigma positivista, calificado de totalitario y ficticio en esperanza de lograr un lenguaje privilegiado para analizar la realidad. Todos ellos, *grosso modo*, integrarían una tónica pospositivista y postempirista, que impulsaría en las ciencias sociales, una actitud hermenéutica, dialógica y crítica.

Asimismo, el pospositivismo enfatiza la existencia de una multiplicidad de causas y efectos que dificultan seriamente la tarea interpretativa, ya que resulta imposible separar los hechos de los valores sociales; además, la medición de los hechos siempre queda cargada de prejuicios y subjetividad en pro a la defensa de los intereses de la sociedad. En este sentido, la objetividad

científica se vuelve un ideal al cual, los investigadores intentan acercarse con la ayuda de una comunidad científica crítica.

En esa tónica, Benito Seoane (2011) enumera algunas tesis que resumen el postulado pospositivista:

1. El paradigma pospositivista considera que dentro de cualquier objeto de estudio, caben diversas interpretaciones válidas; en consecuencia, el diálogo interparadigmático aleja a la ciencia de la posibilidad de hallar un lenguaje privilegiado para la descripción de la realidad. Es lo que Rorty denominó el “espejo de la naturaleza” (Rorty, 1990). De esta manera, el pospositivismo adquiere la caracterización de paradigma dialógico como premisa de la complejidad.
2. El carácter dialógico del pospositivismo se traduce en un intento pragmático de ampliar la interpretación científica de los fenómenos, dando cabida al mayor número de voces posibles sobre un asunto determinado. En este sentido, la epistemología pospositivista implica una apertura democrática y multidimensional a la investigación sobre la realidad. Esta tesis se ha reforzado con el postulado de Heller (1991) al plantear que “ningún testimonio ha de resultar descartado *a priori*, lo que no implique que cualquier testimonio sea válido puesto que la comunidad científica dispone de una serie de criterios formales de validación”.
3. El paradigma pospositivista en sus dimensiones analítica, explicativa y racional reconoce la falibilidad (*fallibility*) de toda interpretación. Es decir, que el reconocimiento de la interpretación y postulados sobre la realidad pueden contener errores y, por lo tanto, hay que manejar cierto margen de error en cualquier razonamiento sobre la realidad social.
4. El modelo pospositivista produce, distribuye y consume sentidos acerca del mundo. Trata de dar cuenta del mundo, y en el ámbito de las ciencias sociales, procura dar cuenta del mundo social, de su condición y potenciales proyectos.
5. El enfoque pospositivista afirma que toda posición teórica tiene potenciales consecuencias prácticas. Por ello, y de acuerdo con su característica dialógica, esta ciencia sostiene posturas teoréticas acordes con consecuencias prácticas democratizadoras. La propuesta de una acción y racionalidad comunicativas sirve a esta razón práctica, sin que ello implique compromisos con concepciones racionalistas científicamente aceptadas (Habermas, 1999).
6. Por último, el pospositivismo apuesta por una ética de la responsabilidad próxima a la weberiana acerca de los juicios sobre la verdad propia, para considerar las otras verdades (Ricoeur, 2004).

Como puede apreciarse, todas estas tesis como antesala de los postulados del pensamiento complejo, desembocan en una categoría epistemológica clave

por su nexo con la objetividad, que ya no se entiende como adecuación del enunciado con la cosa enunciada a partir de un lenguaje considerado privilegiado sino, como un consenso de la comunidad científica sobre el objeto de estudio. Con esa premisa, los círculos de investigación empezaron a considerar a la realidad como un constructo racional, dándole apertura a los paradigmas constructivista y sistémico.

Asimismo, tanto el constructivismo como la teoría de sistemas, con el afán de establecer un puente racional (*building a rational bridge*) entre esas tesis, abrieron el telón para tomar en consideración, la complejidad que se esconde detrás de cualquier objeto de estudio. En este sentido, la postura constructivista se desmarcó claramente al sustentar que la realidad percibida (no hay otra), es una construcción racional ya que cada individuo la puede ver de forma diferente (Berger, 1975). Por su parte, la Teoría General de Sistemas (TGS) retoma elementos de las teorías clásicas de análisis sistémico, de la teoría del caos, de la cibernética, de las ciencias naturales, de la psicología, de la sociología, de la política, de la contingencia, de la economía, de la comunicación, del derecho, etcétera, para elaborar una “teoría de observación de la sociedad”.

Luhmann (1990) fortaleció esta teoría a partir de nuevos instrumentos conceptuales, donde el objeto de análisis central es “la complejidad como dinamismo, como exceso de posibilidades y relaciones, como presencia de múltiples alternativas y como reinado de diferencias” (1990). Además, la intersubjetividad en el análisis de la realidad adquiere fuerza y relevancia por lo cual, Rorty (1996) afirmó que el camino hacia la complejidad implica ampliar la mente lo máximo posible para dar cabida a una mayor y mejor comprensión de las sociedades: es un acercamiento sistémico a la realidad. Así pues, el pensamiento complejo empezó a establecerse como marco de referencia teórico-conceptual y metodológica, abierta a diferentes campos de conocimiento.

Aproximación sistémica de la complejidad

Durante la segunda mitad del siglo xx, a través de la TGS, Ludwing von Bertalanffy (1968) propició herramientas conceptuales y metodológicas apropiadas para generar un conocimiento holístico de la realidad. Este método ha permitido considerar a la realidad como un todo organizado compuesto de múltiples dimensiones y elementos interrelacionados. En general, un sistema se define como un módulo ordenado de elementos que se encuen-

tran interrelacionados y que interactúan entre sí; lo que Bertalanffy llamó “un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas”.

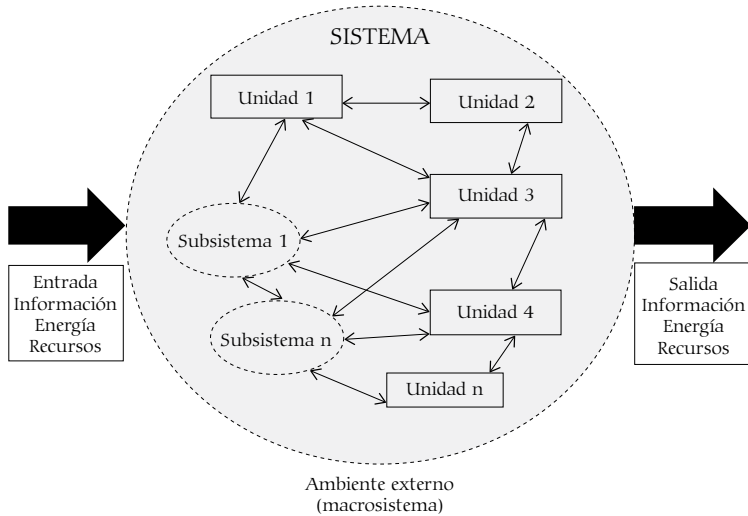
Este acercamiento deja en claro dos características fundamentales del sistema: el propósito y la totalidad. La primera característica (el propósito) implica que todo sistema tiene un fin, es decir, las unidades, los elementos, los eslabones, así como sus interacciones definen una participación mutua que siempre busca alcanzar una meta. La segunda característica (la totalidad) implica que todo sistema tiene un ecosistema somático; por la cual, una acción que provoque una variación en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de éste. Esta característica indica claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las diferentes unidades del sistema.

Lejos de entrar en profundidad de la TGS, nos limitamos simplemente a recuperar algunos elementos esenciales que permiten una aproximación sistémica de las políticas públicas. Asimismo, Berrien (1968) ha enunciado tres principios básicos que constituyen el núcleo de la TGS:

- a) Los sistemas existen dentro de sistemas que a su vez, pueden ser subsistemas de unidades más grandes. Las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de los órganos, los órganos dentro de los organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente. En este caso, por ejemplo, las colonias pueden ser consideradas como subsistemas de los sistemas culturales.
- b) Los sistemas son abiertos. Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema que se examine, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Los sistemas abiertos son caracterizados por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, es decir, con los demás sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra y pierde sus fuentes de energía.
- c) Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

El esquema 1 ilustra los principios básicos simplificados y la complejidad de los sistemas.

Esquema 1
COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema las unidades representan los elementos constitutivos del sistema, es decir, las variables más significativas que definen el rumbo, propósito y razón de ser del sistema. Las flechas indican el flujo de energías, de recursos, de información, esto es, la retroalimentación y retroacción que existen entre las diferentes unidades y los subsistemas del sistema, mismos que pueden construirse a partir de algunos rasgos socioculturales dominantes (la corrupción, las necesidades, los problemas públicos, la religión, etcétera). Se puede también apreciar que el ambiente externo influye de forma determinante en el sistema.

Interpretar a la realidad desde este método implicó una ruptura epistemológica de enorme relevancia científica. A raíz de la TGS, en los círculos académicos y de investigación, la preponderancia de los paradigmas dominantes (pospositivismo y postempiricismo) cedió el paso a la vocación de una nueva ciencia: la sistémica (Romero, 2007). En efecto, el último tercio del siglo xx proporcionó nuevos aciertos y modelos científicos de interpretación de la realidad, lo cual llevó al sistemista Lorenzo Ferrer (1998) a afirmar que “por primera vez en la historia de la ciencia, un pensamiento sistémico compacto, heredero de todos se ha consolidado como alternativa al paradigma mecanicista (pospositivista y postempiricista)”. Es de esta manera que una vertiente del enfoque sistémico se ha ido consolidando

para establecerse recientemente bajo el sustantivo de paradigma de la complejidad.

La complejidad como teoría: el antídoto del reduccionismo

Las teorías de la complejidad (*complexity theories*) conforman un emergente método de conocimiento y análisis científicos de la realidad, que surgen en los años ochenta del siglo xx, construidas en gran medida a partir de la teoría de sistemas y la teoría del caos. Se fundamentan en un enfoque integral, holístico y dinámico, que incluye el análisis para poder exponer las potencialidades, deficiencias y contradicciones de las sociedades. Asimismo, la complejidad como teoría, busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo, a través de las interacciones entre sus partes.

Hayles (1998) ha considerado que este esfuerzo por descubrir el orden en un cosmos caótico es lo que se conoce como la nueva ciencia de la complejidad, debido a que representa una nueva forma de pensar sobre el comportamiento colectivo de muchas unidades básicas que interactúan entre sí, sean átomos, moléculas, neuronas, *bits* de una computadora o grupos humanos. De forma muy atinada, Weisz (2002) estipuló que el conjunto de las teorías de la complejidad, es una extensión metafórica que permiten trasladar el pensamiento de un horizonte cognoscitivo a otro. En este sentido, autores como Heinz Pagels, Roger Lewin, Edgar Morin, Gaston Bachelard, François Jacob, Michel Serres, Michell Waldrop, Iliya Prigogine y otros pensadores y científicos norteamericanos y europeos, han estimado que la complejidad como teoría, es la ciencia del siglo xxi.

Desde una perspectiva socioantropológica, Mier (2002) estipula que hablar de la complejidad de los fenómenos, ha de rebasar la expresión habitual para calificar lo que se resiste a la comprensión, lo que ofrece dificultades para su aprehensión según los modelos en uso; la complejidad de los fenómenos tampoco puede reducirse a un lugar común en donde la edad se pierde entre los pliegues de las reflexiones filosófico-científicas, ni mucho menos es un calificativo impreciso para afirmar los límites de todo conocimiento u otra fuente de suspicacia, que busca ofrecer unas respuestas confusas a la naturaleza de dichos fenómenos.

Más bien, en las concepciones epistemológicas contemporáneas, la noción de complejidad acota un campo de reflexiones que, aunque difuso, ha logrado identificar problemas y ejes conceptuales particulares para explicar

esos problemas. Esta perspectiva le otorga una fisonomía propia a la actual, vasta y dispersa congregación de inquietudes, puntos de vista, invenciones y conjeturas provenientes de diversas disciplinas. Lo más relevante de la complejidad como teoría, es que tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre dominios de conocimiento aparentemente distantes entre sí. En este sentido, la concepción de las sociedades desde el paradigma la complejidad surge de la capacidad de la horda sociocientífica, de realizar un pliegue recursivo sobre sí misma, es decir, de la capacidad de considerar que las sociedades disponen del potencial de combinarse consigo mismas (Mier, 2002: 77-78).

La hipótesis principal de la teoría de la complejidad gira en torno a la no linealidad característica de las dinámicas funcionales de los sistemas o subsistemas sociales, culturales, económicos, políticos entre otros. Con base en esta orientación hipotética de la teoría de la complejidad, Cárdenas y Rivera (2004) sostienen que para las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para ver las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad); este enfoque reduccionista que ha producido grandes avances en áreas como la física, la tecnología, la química, la biología y las matemáticas, siempre busca explicar los fenómenos a partir de sus partes. Como consecuencia de ello, se ha perdido la visión del mundo y del hombre como un todo integrado e intrínsecamente relacionado con su ecosistema.

En respuesta y como antídoto al reduccionismo dominante en los círculos de investigación sociohumanística, Conveney y Highfield (1995) han estimado que la teoría de la complejidad surge como paradigma científico con el propósito de analizar y comprender los nexos entre los componentes de la vida en las sociedades. Asimismo, las funciones no lineales de los componentes de los sistemas socioculturales, económicos y políticos, justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre la causa y su efecto. Sin embargo, la especialización y la racionalidad incremental de los enfoques tradicionales (paradigmas dominantes), han llevado a la simplificación de los problemas sociales, que en esencia, tienen un alto grado de complejidad.

En efecto, la mayoría de problemas y coyunturas que surgen en el mundo real no encuentran soluciones integrales porque estos problemas y coyunturas son encajados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos. Esto se observa en todos los círculos de investigación, en donde las fronteras entre las líneas de investi-

gación parecen estar claramente marcadas. En México, por ejemplo, el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), tiende a fortalecer esta opción de sobreespecialización, propiciando una opción de comunicación aislada entre los expertos de las diferentes áreas de conocimiento. El resultado de ello dificulta el logro de una visión integral y/o sistémica basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato, lo cual sin duda, lleva a la negación o a la simplificación de la complejidad de los fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales.

Para resolver esta perspectiva reduccionista de la realidad, la teoría de la complejidad plantea la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre las diferentes áreas de investigación con el propósito de trabajar de manera integrada y colaborativa para obtener una explicación de los fenómenos complejos en su totalidad. En este sentido, el sociólogo, antropólogo y filósofo francés Edgar Morin, incansable y pertinaz especialista de la complejidad, plantea que “el mundo como un todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes”. Esta afirmación, al consolidar la hipótesis de la no linealidad, finca el argumento central de la teoría de la complejidad; esta afirmación desnuda en toda su infinita profundidad, la complejidad de lo real, lo cual permite asociar de forma complementaria, elementos antagónicos para comprender la cohabitación del orden y del desorden en todos los fenómenos.

La pauta de Edgar Morin y su relación con las políticas públicas

Los valores epistemológicos que motivaron la reestructuración del pensamiento para analizar a la realidad desde el paradigma de la complejidad entre otros son:

- Conocer para hacer; es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción.
- Conocer para innovar; es decir, conocer para crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista.
- Conocer para repensar lo conocido o pensado; es decir, epistemologizar el conocimiento, poner a prueba las categorías conceptuales con las que el científico o el tecnólogo trabajan para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar o sobre la que se desea intervenir.

Cuando en medio de esta reestructuración del pensamiento Morin (1977) afirma que “Todo sistema es uno y múltiple [...] su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”, se abre una metodología de comprensión de la realidad que *a priori* se podía pensar inalcanzable para la mente humana; por lo tanto, Morin tuvo el cuidado de precisar que “la idea de unidad compleja va a tomar densidad, si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, del uno y del diverso”. Es la filosofía de la unidad en la diversidad. En este sentido, la noción de complejidad indica que a pesar de la diversidad constitutiva de un sistema, las partes que lo componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo sistema porque están sujetas a sus reglas organizacionales.

Esta perspectiva le da todo sentido y significado a la tan debatida y discutida dialógica moriniana orden-desorden-interacción-organización, como esencia de todo sistema y como un tetragrama necesario para entender la noción de complejidad. Reynoso (2007) resume de forma muy atinada ese planteamiento de Morin al hablar de los tres principios fundamentales de inteligibilidad que pueden ayudarnos a pensar la complejidad: a) El principio dialógico que encarna dos lógicas contrapuestas pero mutuamente necesarias. Por ejemplo, orden y desorden parecen antagónicos, pero en ocasiones colaboran y producen la organización y la complejidad. b) El principio recursivo que rompe con la linealidad de causa-efecto. c) El principio hologramático, mediante el cual, no sólo la parte está en el todo, sino el todo está en la parte. Esta idea trasciende al reduccionismo que sólo ve las partes y al holismo que sólo contempla la totalidad.

En realidad, el sistema está formado por diversas unidades o elementos, los cuales presentan diferencias entre sí; Morin (1977) considera que por un lado, la transformación de la diversidad desordenada en diversidad organizada es al mismo tiempo transformación del desorden en orden; es decir, que el orden mantiene la organización que lo produjo, a la vez que la organización genera orden. Por otro lado, la existencia de antagonismos (desorden) provoca que la organización del sistema genere fuerzas antiantagonistas. Estas fuerzas son llamadas por Morin retroacción —*feedback*— (negativa/positiva). La función de la retroacción es la de mantener el sistema estable; estabilidad que es dinámica por los procesos de reordenamientos permanentes

que sirven para reabsorber las fuerzas antiorganizacionales internas y externas.

La implicación que subyace aquí es que los términos orden/desorden dejan de ser solamente antagónicos, para convertirse al mismo tiempo en términos complementarios y antagónicos en la organización del sistema, ya que las tensiones y reacomodamientos generados por la pugna de estos términos, provocan la reestructuración constante del sistema (Collella, 2011). Asimismo, un análisis de la realidad reduccionista que se limite a las partes queda corto, de igual manera, un punto de vista holístico que se limite al todo presentaría muchas inconsistencias. Por lo cual es necesario, considerar al mismo tiempo el todo, las partes de manera aislada y la interrelación entre el todo y las partes.

Con esos antecedentes, el paradigma de la complejidad bajo una caracterización inter y transdisciplinaria, obliga a adoptar nuevos modelos teórico-metodológicos, es decir, una nueva epistemología que, a consideraciones de Romero (2007), “permiten a la comunidad científica elaborar teorías más ajustadas y cercanas a la realidad y que permitan al mismo tiempo, diseñar y poner en prácticas modelos de intervención —social, sanitaria, educativa, política, económica, ambiental, cultural, etcétera— más eficaces y que ayuden a regular las acciones individuales y colectivas”. Esta reestructuración del pensamiento ha influido contundentemente en la racionalidad de los actores sociopolíticos y culturales, en la ciencia y en la innovación tecnológica. Sin lugar a duda, esta reforma epistemológica ha venido mediando imparcialmente tanto a las ciencias empírico-naturales, como a las ciencias políticas, sociales, humanas y por ende, en lo que Lasswell y Lerner llamaron *The Policy Sciences*, como antesala de la conceptualización científica de las políticas públicas.

La tabla 1 condensa algunos paradigmas dominantes, los enfoques de análisis y algunos autores de referencia, consolidándose ese camino hacia el pensamiento complejo.

Como muestra la tabla, algunos autores aparecen como referencia en más de un paradigma. Esto denota la ambigüedad y la no marcada frontera entre un paradigma y otro. Esta ambigüedad también se manifiesta en la dimensión espacio-temporal de esos paradigmas. Sin embargo, la esencia multidimensional e integradora del pensamiento complejo construye puentes entre los diferentes niveles espacio-temporales de esos paradigmas (ley sistémica de la totalidad), generando enfoques integrados del conocimiento.

Tabla 1
PARADIGMAS Y ENFOQUES DE ANÁLISIS

<i>Paradigmas</i>	<i>Enfoques de análisis y teorías relacionadas</i>	<i>Autor (referencia)</i>
Positivismo	Normativo-prescriptivo, sinóptico, empírico, analítico Conocimiento en la política Racionalidad en el análisis de la política Tecnocrático, positivismo lógico Conductismo, behaviorismo	Popper Lasswell H. Lerner Khun Parsons W. Cruz C. Petrizzo M. Dryzek, Garsón D.
Sociohistórico	Antisinóptico, pluralismo Conocimiento de la política Análisis de la política Burocracia Neopluralismo, humanismo	Izuzquiza Garsón D. Lerner Lasswell H.
Pospositivismo	Racionalismo crítico Constructivismo Neoinstitucionalismo Neoestructuralismo	Torgerson D. Landeau Roth D. Eslava J. Salazar Aguilar Villanueva
Complejidad	Teoría de sistemas Posmodernismo Teoría crítica Postestructuralismo Deconstruccionismo	Rincón Burgos Collella Fontalvo Gödel Morin Piaget Ferrer Luhmann Bertalanffy

Fuente: Elaboración propia con base en diferentes referencias.

Asimismo, analizar la complejidad que gira en torno a las políticas públicas implica indagar las relaciones dinámicas del todo (políticas públicas como sistema) con las partes (elementos constitutivos-unidades de análisis de las políticas públicas). Se trata de alguna manera, de concebir las políticas públicas como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía). Esto significa que las políticas públicas dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, sino que, responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Esta estructura o sistema está compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior del sistema en un flujo dinámico, transformándolo por los intercambios con

el medio (entorno del sistema). Es lo que a continuación llamamos: estructuración sistémica de las políticas públicas.

Estructuración sistémica de las políticas públicas: en busca de las unidades de análisis

En el libro *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Bardach (1998) considera que el análisis de las políticas públicas es más un arte que una ciencia, se basa tanto en la intuición como en el método; es la manera como se utiliza el conocimiento desde una perspectiva multidisciplinaria para descifrar los enigmas de la política pública y para predecir o describir sus impactos sin contar con una alternativa preferida conscientemente preestablecida.

Salazar (2010) puntualiza esa idea al considerar que cuando se habla de análisis de políticas públicas, es necesario no sólo mirar el proceso global y dentro de él, sino también indagar la forma singular y característica cómo se involucran todas las unidades de ese sistema con el fin de intentar dar explicación de lo que sucede con la acción del gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión pública. Esto significa que estructurar las políticas públicas desde sus unidades de análisis, no sólo tiene un carácter explicativo y académico, sino que también puede tener implicaciones en la administración de las decisiones del gobierno, lo cual nos lleva a replantear algunas acepciones sobre las políticas públicas para descifrar sus unidades de análisis (Fischer y Miller, 2006).

Algunas acepciones sobre las políticas públicas

A través del pensamiento complejo, nos aproximamos a una nueva forma de pensar las políticas públicas. En realidad, más allá de los debates sobre el surgimiento del Estado como actor de regulación de la vida económica y política de las sociedades, debe reconocerse que varios autores han influido de manera contundente en la investigación actual sobre las políticas públicas; sobre todo, en la consideración de la multifactorialidad/multidimensionalidad como germen de la organización social.

A principios del siglo xx, no se hablaba tanto de políticas públicas debido en parte por la preponderancia de los principios liberales europeocéntricos y norteamericanos (el occidente) que propendían por Estados no interventores. La crisis económica de la posguerra obligó a las democracias

liberales a adoptar modelos intervencionistas que desarrollaron las políticas públicas como dispositivos de control.

Asimismo, la investigación sobre las políticas públicas surgió y se ensanchó formalmente bajo el enfoque positivista con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (*Policy Science*), sobre todo, en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, se admite que el libro de Lasswell y Lerner, *The Policy Sciences*, constituye la primicia del planteamiento que invita a indagar el papel del conocimiento y racionalidad en el proceso de elaboración de la política pública.

Lasswell empezó a impulsar el estudio de las políticas públicas desde dos enfoques: el primero sobre el conocimiento en la política, orientado hacia los métodos y habilidades para la toma de decisiones. Este enfoque, fue consolidado por los Estados intervencionistas que suscitaron la formación conductista de profesionales relacionados con las políticas de gobierno en Estados Unidos principalmente. Se trataba de “adaptar las prácticas de la democracia a la realidad de la sociedad técnico-industrial moderna, en la cual la ciencia de la política debía transmitir los conocimientos científicos necesarios a los tomadores de decisión política, para la resolución de los problemas sociales” (Roth, 2007).

El segundo sobre el conocimiento de las políticas públicas, relacionado con la democracia y la resolución de problemas sociales. Este segundo enfoque sobre las políticas públicas, predominantemente sociohistórico, se reforzó con las ideas de Kuhn (1970) en cuanto a la importancia del contexto en la elaboración de las políticas públicas. Estos postulados de Lasswell implican que la epistemología de los fenómenos políticos requiere de una investigación y análisis de sistemas, estructuras, límites y eficiencias políticas de la sociedad, para que se pueda comprender la razón de ser de las políticas públicas ya que constituyen el punto de enlace entre el poder del Estado y las necesidades individuales y sociales.

Según Dryzek (1993), esta lógica de investigación corresponde mayoritariamente al desarrollo científico tradicional, incluido el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva racional instrumentalista, la conducción de las políticas públicas responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Roth (2007) lo enfatiza al plantear que la racionalidad política de los actores de toma de decisiones debe llevar al investigador a asumir una posición de objetividad frente a los hechos de la sociedad (*free of value*) y que las hipótesis sobre las políticas públicas deben ser verificadas empíricamente. De este modo, Roth (2014)

identifica cuatro elementos esenciales como fundamento de las políticas públicas: la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de los objetivos y los procesos. Esto significa según Roth, que una política pública existe siempre y cuando el Estado a través de sus instituciones, asume parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de una serie de procesos de cambio.

En este sentido, la afirmación de Landau y Villanueva (2003) encuentra todo su sentido al postular que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva para predecir cursos de acción y tomar mejores decisiones. Esto indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación, es o debe ser lo que va a dar sentido a la ontología de las políticas públicas. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados.

Rincón y Burgos (2003) por su parte, consideran que para fincar las bases científicas de las políticas públicas, es imperante considerar la relación sistémica que se da en el contexto en el cual se insertan la preparación, la formulación y la aplicación de una política pública, además de considerar las necesidades y situaciones problemáticas que pueden ser institucionalizadas para que de una manera generalizada pueda considerarse como un sistema organizacional socialmente diferenciado. En ese contexto, toman lugar las intervenciones gubernamentales, es decir, una postura hacia un cambio social, política o administrativamente planificado, preferentemente de medidas políticas y programas públicos.

A consideración de Salazar (2009), toda política pública involucra tres subsistemas: el político, el administrativo y el social. El político, es fundamentalmente en este ámbito donde se toman las decisiones. El social es el subsistema donde se cristalizan problemas, demandas y necesidades de la sociedad, susceptibles a ser considerados por el subsistema político como problemas públicos. El subsistema administrativo es el que ejecuta las decisiones para poner en marcha las posibles soluciones que impactan en los demás subsistemas. Esta consideración plantea y reafirma la complejidad que gira en torno a las políticas públicas ya que según Bloj (2005), remiten a los mecanismos que institucionalizan el poder de los Estados, para afrontar las cuestiones de orden colectivo y público.

Estas diferentes acepciones nos permiten conjeturar una aproximación sistémica de las políticas públicas con base en las ideas centrales propuestas por los autores precedentes.

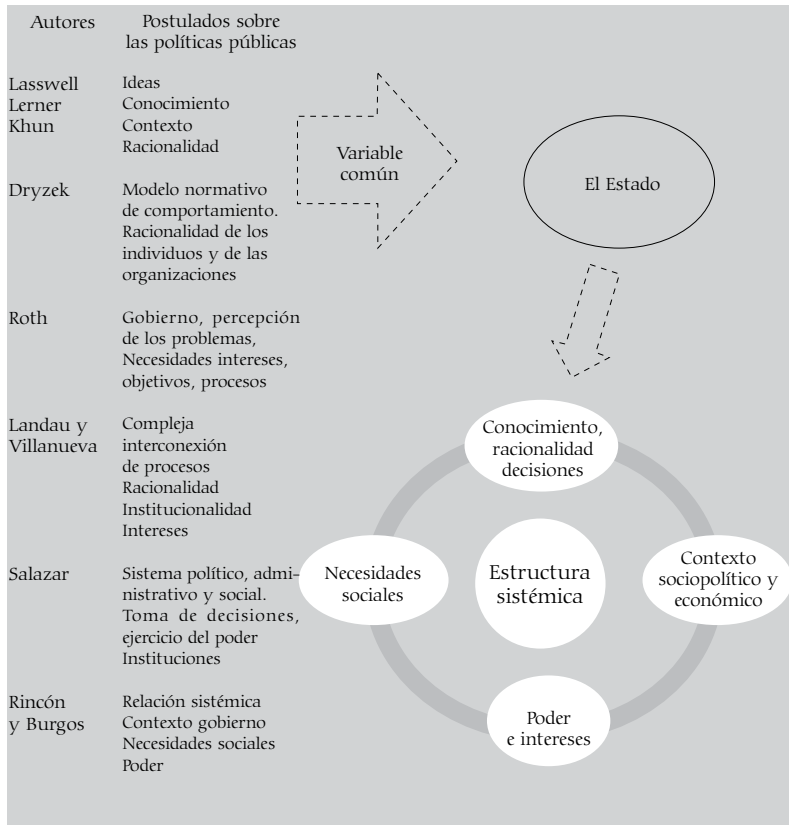
Las políticas públicas como sistema complejo y sus unidades de análisis

Para concebir a las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad, hace falta un cuerpo conceptual elaborado a partir de las aportaciones anteriores, que permita transformar tal complejidad en algo manejable. Una cosa debería de quedar bien claro y es una postura sistémica que compartimos ampliamente con Rincón y Burgos (2003). La política pública no puede ser reducida y explicada: por la suma de sus propiedades; por la naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada; ni tampoco ser vista desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido. Su comprensión exige tanto el conocimiento de sus partes, como el de las relaciones que se dan entre ellas. Para lograrlo se requiere un método analítico distinto que pueda abordar la complejidad de las políticas públicas a partir de la interrelación entre un número grande aunque finito, de componentes. Los planteamientos de los autores precedentes nos han llevado a sistematizar los elementos constitutivos de las políticas públicas como se muestra en el esquema 2.

Este esquema presenta las ideas principales de algunos autores sobre las políticas públicas. Destaca que no se puede hablar de políticas públicas fuera del Estado. Es decir, el Estado es el lugar donde se generan y se aplican las políticas públicas. En este sentido, el Estado es considerado como el macrosistema dentro del cual se formulan y ejecutan las políticas públicas. Asimismo, las unidades que permiten analizar las políticas públicas desde el enfoque de la complejidad son las que denominamos estructura sistémica de las políticas públicas (véase esquema 2). Se trata de las necesidades sociales, del conocimiento, del contexto y del poder e intereses. El siguiente esquema representa las unidades de análisis de las políticas públicas así como las interacciones entre esas unidades.

Esquema 2

ESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

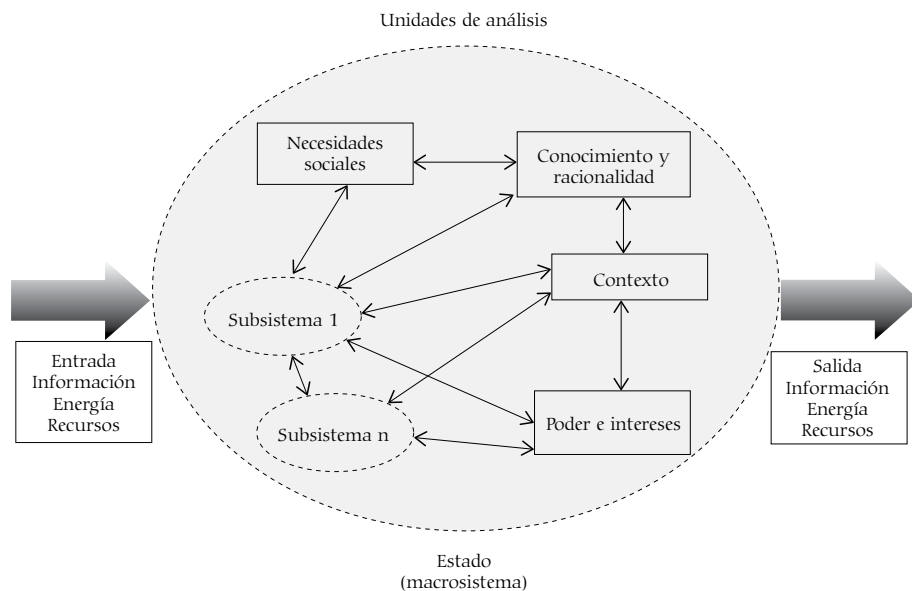


Fuente: Elaboración propia.

El esquema 3 indica que la construcción de las políticas públicas pasa necesariamente por diferentes momentos (unidades) cuya comprensión es posible mediante un ejercicio de análisis holístico de cada uno de esos momentos (análisis intra) así como el examen de las interacciones entre cada uno de esos momentos (análisis inter). El ejercicio de extrema complejidad que se propone entablar con esta perspectiva de análisis de las políticas públicas, permite no solamente comprender sus potencialidades y disfunciones, sino también reformular un marco explicativo de la realidad socio-política, económica y administrativa con una sólida fundamentación epistemológica. Esto nos lleva a idear una reconceptualización de las políticas públicas.

Esquema 3

LAS UNIDADES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



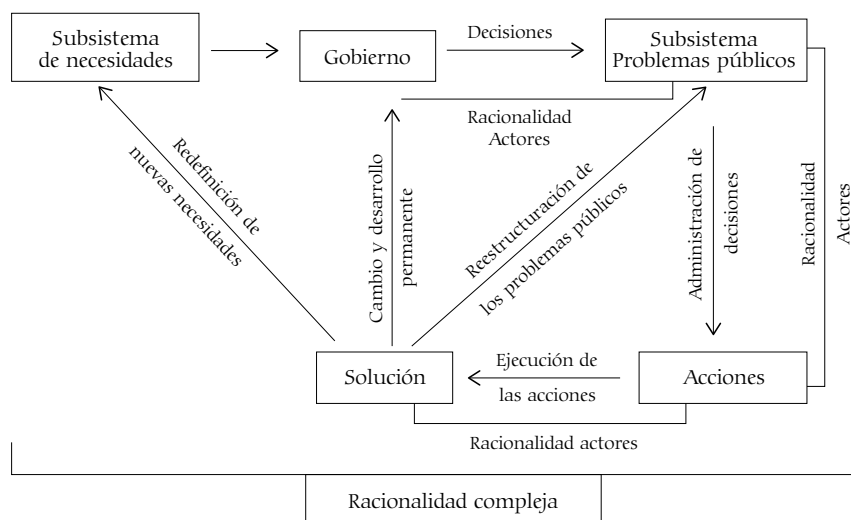
Fuente: Elaboración propia.

Redefiniendo a las políticas públicas: esquema conceptual

Con base en la anterior estructuración sistémica de las políticas públicas, podemos redefinir a las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas. Esto significa que una política pública emana de una decisión del gobierno con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico. Elaborado con base en esa definición el esquema 4 representa la estructura conceptual de las políticas públicas.

Esquema 4

ESTRUCTURACIÓN CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



En este esquema el subsistema de las necesidades representa el ecosistema en el cual se gestan y articulan las demandas multidimensionales de la sociedad. Las necesidades de la sociedad provienen generalmente de las carencias de las personas en su deseo de elevar su nivel de vida. El estudio de la satisfacción de las necesidades humanas ha dado lugar a la elaboración de diferentes teorías, la más conocida es la Teoría de las necesidades humanas, elaborada por el psicólogo estadounidense, doctor Abraham Maslow (Mballa, 2013). La agudización de las necesidades básicas lleva a un grado de pobreza que está relacionado con la falta de capacidad para generar fuentes de empleo, servicios comercializables e infraestructura que permitan a los individuos relacionarse económica y laboralmente con otros sectores.

El gobierno, independientemente del régimen político, es el ente encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. Asimismo, una de las metas, entre otras, de los gobiernos a todos sus niveles, al menos en su retórica, es precisamente tomar decisiones cuya ejecución permite proveer recursos a los individuos para que puedan satisfacer sus necesidades. En este sentido, cuando el gobierno decide tomar en cuenta un determinado problema, este hecho se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. De esta manera, un problema se vuelve

público cuando deja de ser particular y afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive la existencia de la misma comunidad; asimismo, la inclusión de una situación problemática en la agenda del gobierno pone las bases para la formulación de una política pública en pro a solucionar dicha situación.

Las acciones son los actos concretos que permiten trascender las decisiones del gobierno y trasladarlas en el diario vivir de la sociedad; es transformar la retórica del gobierno en algo medible, evaluable y aprovechable por la sociedad. Esto implica que si las decisiones son el compromiso político y el ejercicio del poder que tiene el gobierno frente a la ciudadanía, las acciones representan el momento cumbre del contrato sociopolítico y económico entre la ciudadanía y las fuerzas representativas del Estado, es decir, el gobierno. Lo que intentamos decir es que las acciones proceden de un proceso de administración o gestión de las decisiones gubernamentales por parte de un grupo de actores con capacidades y conocimientos técnicos (gestión pública). Más adelante, retomaremos esta argumentación.

Las acciones promovidas por los administradores de las decisiones del gobierno no tendrían sentido ni razón de ser, si no se traducen realmente en soluciones de los problemas públicos. En este aspecto, la solución implica *ipso facto* la satisfacción de una inquietud, una necesidad, un problema en este caso, un problema público. Este panorama, conformado por distintos actores, con disímiles recursos, distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y disparejos procedimientos, con el fin de dar respuestas a las demandas de la sociedad, alude a que las políticas públicas se puedan entender, comprender y concebir como un escenario de alta complejidad que trasciende el simple hecho de tomar buenas o malas decisiones por parte del gobierno.

Esto significa que las políticas públicas no son herramientas ambiguas, sino que ponen en acto determinadas orientaciones y estilos de gobierno que reflejan: a) qué tipo de problemas se privilegian y cuáles quedan fuera de consideración; b) qué concepción de administración de las decisiones del gobierno subyace; c) qué tipos de intervención y metodologías se proponen para solucionar los problemas públicos y establecer un nuevo contrato entre la ciudadanía y el gobierno.

A continuación se analizan los diferentes elementos constitutivos (unidades) de las políticas públicas para poder establecer la relación entre dichos elementos. Se trata de las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto, el poder e intereses.

Análisis intra: caracterización de las unidades de análisis de las políticas públicas

Las necesidades sociales como fuente de determinación de los problemas públicos: tipología y sistematización de las necesidades

La importancia de retomar la problemática de las necesidades como unidad de análisis de las políticas públicas reside en la consideración de que el fin último de las políticas públicas es precisamente resolver un problema público generado por las necesidades ciudadanas. Partimos de la convicción e intuición de que si la sociedad no tuviera necesidades, las políticas públicas no tendrían razón de ser. Como lo puntualiza Bloj (1998), no se puede hablar de políticas públicas sin darle un lugar preponderante a la variable de las necesidades sociales, ya que el impacto de las mismas recae, en gran medida en la sobrevivencia del Estado. La idea de necesidades se refiere generalmente a cierto tipo de problemas que afronta la población. Según Feinberg (1973), “en términos generales, se puede decir que si S necesita de X es por que resultaría perjudicado si no lo tiene”.

Es por lo tanto que en el marco de este libro, al hablar de necesidades como unidad de análisis de las políticas públicas, básicamente se hace referencia a las necesidades sociales definidas como una serie de requerimientos comunes y compartidos por una población. Para Durkheim (1982), por ejemplo, la sociedad cuenta entre sus atributos con el poder de definir sus propias necesidades, y por consecuencia, las necesidades sociales derivadas de las prácticas de consumo y de las exigencias morales precisas al funcionamiento de la sociedad, han de hallar una fuente legítima de regulación.

Este acercamiento deja en claro que la sociedad, en general, y las personas que la conforman están sujetas a una extensísima gama de necesidades; algunas son muy evidentes y fácilmente reconocibles (alimentarse, descansar, respirar, beber), pero otras son mucho más difíciles de identificar (autoestima, realización personal...). La conceptualización de las necesidades tiene una relevancia transcendental para la formulación de las políticas públicas y el diseño de los demás sistemas y subsistemas de protección

social. Esto implica que la validez y relevancia de una política pública depende de la filosofía del gobierno sobre las necesidades de las personas.

Debido a la trascendencia de la problemática de las necesidades, numerosas investigaciones desde diferentes disciplinas y paradigmas se han dedicado a conceptualizar y sistematizar una tipología de necesidades sin dejar en claro una marcada frontera entre las posturas teóricas. Lo relevante es que gran parte del debate teórico-conceptual sobre las necesidades, se ha centrado en el dilema universalismo/relativismo y entre la subjetividad u objetividad de las necesidades. La relevancia de explorar algunos enfoques teóricos conceptuales sobre las necesidades reside en la búsqueda del nexo que se puede establecer entre las necesidades y las políticas públicas.

A continuación, se hace una revisión de algunas perspectivas teórico-conceptuales sobre las necesidades, principalmente los enfoques psicosociológicos de Maslow, la Teoría del desarrollo de Galtung y Wirak, el enfoque valorativo de Bradshaw, la Teoría social de Ander-Egg, el enfoque ontológico de Agnes Heller, el universalismo de Doyal y Gough y el paradigma sistémico de Parsons y Hopenhayn.

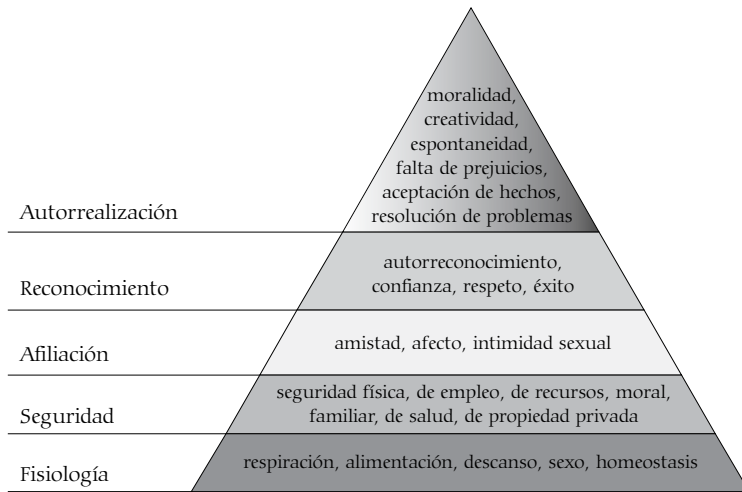
El enfoque psicosociológico de Maslow o la jerarquización de las necesidades

Como ya se ha mencionado anteriormente, la contribución tradicional más influyente ha sido la Teoría de las necesidades de Maslow, por haber logrado jerarquizar con ciertos criterios epistemológicos las necesidades según su orden de importancia para la vida de las personas como lo muestra el esquema 5.

Este enfoque fundamentalmente psicosociológico enfatiza que las necesidades son propiciadas por condicionantes internos: idiosincrasia del individuo, y por factores exteriores como cultura y socialización. La médula de esta perspectiva teórica gira en torno al desarrollo de una tipología de las necesidades basada en dos categorías: las que se relacionan con el nivel de supervivencia o necesidades básicas y las que se sitúan en la cúspide de la pirámide relacionadas con el nivel del desarrollo superior llamadas metanecesidades. La literatura e interpretaciones de esta sistematización de las necesidades de Maslow son tan densas que no pretendemos entrar en la descripción de los diferentes escalones de la pirámide, sino destacar la relevancia de esta problemática inminente y omnipresente en las orientaciones de las personas hacia el desarrollo de sus capacidades y sus potencialidades. Este planteamiento erige a las necesidades como un estímulo para las personas y sociedades con el fin de mejorar su calidad y nivel de vida.

Esquema 5

PIRÁMIDE DE NECESIDADES DE MASLOW



Fuente: <http://depsicologia.com/piramide-de-maslow/>

Cabe señalar que la sistematización de las necesidades de Maslow ha sido objeto de severas críticas por diferentes motivos, entre otros, por estar fundamentada en una errónea jerarquía de cómo surgen las necesidades en las personas. Doyal y Gough (1994: 64), por ejemplo, consideran que Maslow presenta una secuencia temporal y esencialmente lineal de cómo aparecen las motivaciones y necesidades de las personas, olvidando que algunas personas están más interesadas por algunas necesidades que por otras.

Las necesidades de desarrollo de Galtung y Wirak;
la seguridad como fundamento de las necesidades

Galtung Johan y Wirak Anders Helge en su obra *Human Needs, Human Rights, and the Theory of Development* (1976), plantean dos requisitos en la determinación de las necesidades sociales: por un lado, deben representar una condición indispensable para la existencia e integración del ser humano, y por otro lado, debe tratarse de condiciones necesarias para su emancipación y desarrollo multidimensional en la sociedad.

Al igual que Maslow, Galtung y Wirak realizan una clasificación que va de las necesidades más o menos elementales hacia las colectivas y com-

plejas. Por lo tanto, distinguen cuatro tipos o categorías de necesidades: de seguridad, de bienestar, de libertad y de identidad.

Este enfoque incluye una amplia gama de necesidades relacionadas con el mantenimiento de un estado de orden, de seguridad, de libertad, de movilidad política, de trabajo, de estabilidad económica y de realización propia en relación con uno mismo, con la naturaleza, con la sociedad, con las instituciones, etcétera. Enfatiza la importancia de las personas de sentirse seguros, de tener estabilidad, orden, protección y dependencia. En general, esas necesidades se expresan a través del miedo: el miedo a lo desconocido, al caos, a la ambigüedad y a la confusión. Galtung y Wirak explican que estas necesidades se manifiestan porque las personas sienten el temor a perder el manejo de su vida, de ser vulnerable o débil es frente a las circunstancias actuales, nuevas o por venir.

En búsqueda constante de desarrollo, muchas personas relativizan algunas necesidades para buscar siempre satisfacer otras; por lo cual, las necesidades de desarrollo toman un papel muy importante cuando no son satisfechas de forma adecuada; esto se debe a que la mayoría de las personas no pueden ir más allá de su dinámica funcional, por lo que se ven en la necesidad de prepararse para el futuro y sus circunstancias desconocidas.

El enfoque valorativo de Bradshaw:
la relevancia del criterio de los expertos

Johnathan Bradshaw (1972), desde una perspectiva valorativa, distingue cuatro categorías de necesidades: normativas, comparativas, sentidas y expresadas. Las necesidades normativas son una carencia que se identifica de acuerdo a una norma o estándar, establecida generalmente por el contrato social: instituciones, gobiernos, administraciones, subsistemas jurídicos, etcétera. Los expertos o profesionales las perciben como necesidades en una situación determinada por un marco normativo.

Las necesidades comparativas de las personas, comunidades, gobiernos [...] se refieren a problemas que surgen por comparación con otros que no están expuestos a esas necesidades. Es una categoría de necesidades deducidas por el observador exterior en función de una comparación entre poblaciones con circunstancias variablemente similares. Este enfoque es comúnmente utilizado para realizar comparaciones de problemas sociales en diferentes regiones, lo que permite determinar cuáles son las áreas que sufren mayores privaciones en comparación con otras.

Las necesidades experimentadas o sentidas, como su nombre lo indica, son aquellas que las personas sienten o, lo que es lo mismo, aquellas que son abordadas desde la perspectiva de las personas que las tienen. En otras palabras, son las necesidades percibidas tanto individualmente como por los grupos o comunidades en que se organizan las personas. Esto le da un carácter fundamentalmente subjetivo a las necesidades sentidas, las cuales pueden abordarse y analizarse desde un modelo de servicios sociales que potencie el papel de los ciudadanos como sujetos protagonistas de los procesos de cambio.

Las necesidades expresadas son aquellas que las personas dicen tener, dado que pueden sentir necesidades que no expresan y, por el contrario, también pueden expresar necesidades que no sienten. Se trata aquí de expresar formal o informalmente las necesidades mediante actos concretos como son: una solicitud, una huelga, un plantón, en una obra de arte, en música, etcétera, es decir, según Bradshaw “la necesidad sentida puesta en acción”. A menudo este tipo de necesidades obliga generalmente a los gobiernos a diseñar políticas públicas y sociales para atender las demandas concretas de la sociedad.

En esta categorización, la valoración de las necesidades en el desarrollo de la sociedad debe llevarse a cabo por expertos y/o profesionales en cada ámbito específico. Asimismo, el grado de necesidad en cada nivel, puede variar según múltiples factores como son: los criterios adoptados por los expertos, el método de medición de los impactos de las necesidades que se utilice, la valoración subjetiva, las áreas consideradas, las características sociodemográficas, ambientales [...] Por lo tanto, Bradshaw considera que para conseguir una valoración y evaluación compleja de las necesidades, es imprescindible que los expertos analicen al máximo esos cuatro criterios para poder determinar las zonas de consenso y conflicto en la caracterización de las necesidades.

El paradigma social de Ander-Egg:
las necesidades como vía de inserción social

El sociólogo Ezequiel Ander-Egg en su *Diccionario de Trabajo Social* (1984) hace una clasificación de las necesidades en función del objeto de la necesidad o área de carencia, sin entrar en una perspectiva de jerarquización. Define a las necesidades (que pueden ser individuales o colectivas) como un estado de carencia de algo que se considera fundamental para el desarrollo de las personas y civilizaciones, por el cual, esas personas y civilizaciones

movilizan un conjunto de acciones para satisfacerlas. Considera que las necesidades suelen ser concretas (alimento, vivienda, ocupación laboral) o abstractas (salud, afecto, educación) y se expresan a través del deseo o la afirmación de carencia como consecuencia de la no satisfacción de la misma.

Esta perspectiva sociológica de las necesidades enfatiza todos los aspectos de los seres humanos en los procesos de producción y consumo en relación al nivel productivo de la vida humana (necesidades económicas). Ander-Egg considera que las necesidades sociopolíticas y económicas se refieren a la manera en cómo los seres humanos se relacionan entre sí, y cómo se relacionan con las estructuras productivas, sociales, institucionales, con amigos, con el gobierno, etcétera. Además, se manifiestan en los procesos de autorrealización y de expresión creativa, además de nutrirse principalmente en las expresiones del conocimiento y racionalidad de los individuos. En el ámbito político, por ejemplo, Ander-Egg considera que las necesidades de las personas se expresan en una búsqueda de inserción en las relaciones de poder.

El enfoque ontológico de Heller: radicalización de las necesidades

Agnes Heller, filósofa húngara, en su obra *Teoría de las necesidades en Marx* (1978), analiza desde las perspectivas ontológica, ética y política las posibilidades de diferenciación, reconocimiento y satisfacción de las necesidades. La dimensión ontológica de las necesidades hace referencia a la reconceptualización de ese fenómeno para conocer su estructura y contenidos de forma explícita, independientemente del fin último de las necesidades. En este sentido, Heller descarta la diferenciación entre necesidades verdaderas y falsas como dicotomía entre reales e irreales. Para ella, todas las necesidades en cuanto que son sentidas por los seres humanos, son reales.

Sin embargo, se puede considerar como necesidades aquellas de las cuales somos conscientes. En este sentido, la filósofa establece una relación ontológica entre las necesidades y los valores; así pues, hay valores negativos (necesidades malas) que hay que superar, y valores positivos (necesidades buenas) que hay que alcanzar. Se constituye, por tanto, una jerarquía de necesidades siempre relativas, ya que las necesidades universales se deben conseguir, pero sólo se pueden lograr tras una transformación revolucionaria del sistema político en turno (Alguacil, 1998).

Heller propone como elemento de clasificación y criterio de legitimación y cobertura, el imperativo categórico kantiano “el hombre no ha de ser un mero medio para otro hombre sino un fin”. En este sentido, Heller contra-

pone la concepción de la ética kantiana de las necesidades a la perspectiva maquiavélica “el fin justifica los medios”; por lo cual, todas las necesidades han de ser reconocidas y satisfechas con la excepción de aquellas cuya satisfacción haga del hombre un mero medio para otro. Ahora bien, donde quiera que las relaciones sociales estén basadas en la subordinación y en la jerarquía, donde quiera que haya detentadores y desposeídos con respecto al poder, donde quiera que la posesión de propiedad (el derecho de disposición) esté garantizada a unos pero no a otros, existe la necesidad de usar a otro individuo como mero medio (Flores, 2014).

Siguiendo la Teoría de las necesidades de Marx, Heller plantea como alternativa las necesidades radicales que conllevan a la necesaria superación de los sistemas e ideologías políticas (el sistema capitalista y utilitarismo neoliberal principalmente), lo que implica una reestructuración global de la vida cotidiana en un sistema que genera necesidades que a la vez el propio sistema es incapaz de satisfacer. Las necesidades radicales cuya satisfacción conforma un definitivo estadio histórico, comparten una reestructuración universal de las carencias y de los valores de un sistema en el que predominan las necesidades alienadas. Las necesidades radicales se expresan en términos de liberación como: la liberación del trabajo, la democratización de las instituciones, la mayor participación de los sujetos en las estructuras políticas y sociales. Las personas que tienen necesidades radicales, necesitan trascender ese modelo de sociedad basado en la opresión y la explotación. Asimismo, las necesidades radicales están enraizadas en una imagen de sociedad alterna, guían a la gente hacia ideas y prácticas que suprimen la subordinación y la dependencia.

Algo relevante en este enfoque ontológico es que las necesidades están repartidas cualitativa y cuantitativamente dentro de la división del trabajo de las sociedades. Heller piensa que no hay que interpretar la consigna “a cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades” como principio constitutivo sino más bien como un principio regulador de la justicia distributiva, ya que si se reconoce a todas las necesidades por igual, pero no existen los medios para la satisfacción simultánea de todas, como suele suceder, entonces compete a los miembros de la sociedad el tomar decisiones acerca de las prioridades según normas y reglas de justicia política. Esto a juicio propio, debería ser un fundamento esencial en la elaboración de las políticas públicas. Se trata de generar una estructura en la cual, las fuerzas sociales que simbolizan las necesidades decidan cuáles deben ser satisfechas primero y establecer una serie de acciones para cubrir las demandas de dichas fuerzas sociales.

El universalismo de Doyal y Gough: hacia la internacionalización de los derechos sociales

Len Doyal, filósofo y sociólogo nacido en Georgia e Ian Gough sociopolitólogo británico, conciben a las necesidades no como motivaciones o impulsos, sino como objetivos universalizables. Consideran que las necesidades constituyen intereses objetivos y no se definen por cuestiones subjetivas de las personas. Con este enfoque, Doyal y Gough hacen un planteamiento que se opone radicalmente al relativismo, subjetivismo, funcionalismo, culturalismo y naturalismo en la concepción de las necesidades. Los relativistas con base en postulados funcionalistas consideran que las necesidades se establecen en función de diversos factores generalmente subjetivos, entre los que destaca el sexo, la edad, la raza, la cultura y las normas sociales adquiridas en la sociedad. Además, para los relativistas no pueden reconocerse las necesidades humanas como un factor universal, sino que tienen peculiaridades concretas del individuo (subjetividad).

Frente a esta postura relativista, Doyal y Gough plantean que las necesidades no pueden ser reducidas a deseos y preferencias regulados por el mercado; debe haber algo independiente a los gustos y las preferencias individuales que puede producir un prejuicio grave para todos, por lo cual, las necesidades básicas pueden determinarse como objetivas y universales con la convicción de que, las necesidades pueden medirse de igual forma en todos los seres humanos.

Desde una visión constructivista, Doyal y Gough consideran que las necesidades son histórica y socialmente construidas pero que también son universales. Frente a la idea de que cada sociedad tiene sus propias necesidades cambiantes en función de su estructura y organización social, Doyal y Gough sostienen que es la forma de satisfacer tales necesidades lo que cambia, pero que hay ciertas necesidades básicas universalizables para el desarrollo de una existencia digna. Sin el reconocimiento de tal universalidad se corre el riesgo de caer ante la peligrosa situación de justificar como diferencias culturales lo que son situaciones de privación objetiva; o justificar las diferencias económicas entre los pueblos en términos de diferencias culturales relativas (relativismo cultural).

Para Flores (2014), eso no implica un colonialismo cultural de los países desarrollados hacia los periféricos, sino la insoslayable tarea de encontrar una definición no etnocentrista de las necesidades, válida para todas las culturas. En la misma tónica, Rodríguez (1994) considera que el universalismo de Doyal y Gough realiza una verdadera propuesta detrás de la que

late un profundo sentido de redistribución de los recursos a nivel mundial; y sobre todo, de organización de los modos de satisfacción de las necesidades que no supongan la explotación irracional de la naturaleza y de los recursos.

Actualmente, existen reglamentaciones y Cartas de derechos que no admiten el enfoque universalista como referente en el análisis y concepción de las necesidades. Sin embargo, ese paradigma destaca por su especificidad teórica y empírica, por su independencia sobre las preferencias individuales y por su afección holística; por lo cual, se muestra como una vía adecuada, no sólo para las intervenciones concretas y políticas activistas, sino también para la internacionalización de los derechos sociales.

El enfoque sistémico de Parsons y Hopenhayn:
complejidad entre las necesidades y sus satisfactores

Parsons parte de la hipótesis de que todo sistema social tiene cuatro necesidades o imperativos funcionales que deben satisfacerse para que sobreviva el sistema: las necesidades económicas, políticas, de motivación y de integración. Asimismo, la vinculación entre necesidades y sistema mantiene globalmente su vigencia en el esquema parsoniano, el cual se cristaliza en el binomio necesidades-satisfacción. Bajo la consideración de que las necesidades son a la vez carencia y potencialidad, Parsons resume la relación dialógica que se establece entre las necesidades y su satisfacción con el axioma siguiente: según como se definan las necesidades humanas, varía tanto la forma como el contenido de las políticas impulsadas para satisfacerlas (Abercombie, 1986). Asimismo, Parsons considera que cada sistema sociopolítico y económico adopta diferentes estilos para la satisfacción de sus necesidades humanas. En cada sistema, éstas se satisfacen (o no) a través de la generación (o no) de diferentes tipos de satisfactores, por tanto, uno de los aspectos que define cualquier sistema, es su elección de los satisfactores de las necesidades.

Desde esta óptica, las necesidades no resueltas por mecanismos racionales de algún sistema deben, en una situación deseable, encontrar satisfacción mediante la acción de una cierta institucionalidad pública responsable de canalizar determinados recursos para proveer el conocimiento, la infraestructura y la administración necesarios para resolver en la medida de los recursos disponibles las carencias de las personas.

A diferencia del enfoque lineal que tiende a prevalecer en los enfoques convencionales del desarrollo, Parsons no adopta una secuencia de necesidades

que se van satisfaciendo en el tiempo. Su enfoque sistémico reside en la premisa de que las necesidades humanas, según cómo sean satisfechas —o frustradas—, tienen modos específicos de incidir entre sí. Asimismo, no resulta científicamente necesario formular una larga taxonomía de las necesidades consideradas fundamentales.

Esto significa que la complejidad del fenómeno de las necesidades impide adoptar una perspectiva lineal para su satisfacción; esto es, no se trata de resolver primero las necesidades de subsistencia (básicas) y una vez superadas pensar en necesidades superiores. Más bien, se trata de pensar cómo estas distintas necesidades pueden potenciarse entre sí para evitar que produzcan un efecto recíprocamente excluyente. Esto es transcendental si se parte de la consideración de que las necesidades son al mismo tiempo homogéneas, heterogéneas y de distinta índole, y cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo, tanto personal como social.

Esta visión de Parsons se asemeja al planteamiento sistémico de E. Morin “Todo sistema es uno y múltiple [...] su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”. Al considerar a las necesidades como un sistema complejo, Parsons nos aleja de la relativización de las mismas ya que no se trata de oponer o diferenciar unas a otras necesidades sino, por el contrario, de optimizar la forma de enfrentarlas mediante la potencialización de los satisfactores. Asimismo, la calidad de los satisfactores depende, en consecuencia, no sólo del grado en que satisfacen determinadas carencias, sino muy especialmente del efecto sistémico que procuren, es decir, de cómo inciden simultáneamente (o consecuentemente) en diversas necesidades.

Hopenhayn (2003) lo explica de manera más ilustrativa, tomando arbitrariamente un grupo de las necesidades tradicionalmente reconocidas: subsistencia, protección, afecto, participación, conocimiento, creatividad, identidad y libertad. Los modos de satisfacción de dichas necesidades incluyen bienes, servicios, instituciones, valores, políticas públicas, formas de organización, actitudes, etcétera. A este efecto, Hopenhayn selecciona un grupo de satisfactores. La alimentación sería, en este caso, un satisfactor de la necesidad de subsistencia. La vivienda lo sería tanto de la subsistencia como de la protección, y puede llegar a ser también un satisfactor de identidad y de afecto. La salud, de subsistencia y protección. Un modelo político democrático puede ser satisfactor de la necesidad de participación y de libertad. Un modelo económico equitativo puede ser un satisfactor de las necesidades de protección y de participación. La educación es un satisfactor de la necesidad de conocimiento, pero también puede serlo de la necesidad de creatividad y

de identidad. La familia es un satisfactor de necesidades tales como la protección, el afecto y la identidad.

En esta misma tónica, Hopenhayn considera tres tipos distintos de satisfactores, según el efecto sistémico que producen sobre el conjunto de necesidades a considerar (subsistencia, protección, afecto, creatividad, participación, conocimiento, identidad y libertad). Se trata de los satisfactores inhibidores, singulares y sinérgicos. Los satisfactores inhibidores son aquellos que por el modo en que satisfacen una necesidad determinada, obstruyen la posibilidad de satisfacer otras. En este caso, por ejemplo, el Estado represivo pretende ser un satisfactor de la necesidad de protección, pero niega la satisfacción de necesidades tales como la libertad, la participación y la identidad.

Los satisfactores singulares son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, y que no necesariamente inciden, ni positiva ni negativamente sobre la satisfacción de otras necesidades; como es el caso de los programas de suministro de alimentos que resuelven un problema apremiante de subsistencia, tal y como el voto responde a la necesidad de participación ciudadana en la vida política. Los satisfactores sinérgicos son aquellos que por la forma en que satisfacen una determinada necesidad, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Por ejemplo, la lactancia materna que al resolver una necesidad de subsistencia, estimula la protección y el afecto; así como las formas productivas autogestionadas que apuntan a la subsistencia pero que al mismo tiempo pueden estimular el desarrollo de conocimientos, de participación, de creatividad y de identidad.

Bajo esta perspectiva sistémica, la pregunta clave que plantea Hopenhayn acerca de un desarrollo orientado a optimizar la satisfacción de necesidades múltiples es: ¿Qué modificaciones de criterios institucionales y de políticas públicas son oportunas para reducir al mínimo los satisfactores inhibidores y ampliar al máximo los satisfactores sinérgicos, en función de los recursos disponibles, las limitaciones estructurales existentes y las potencialidades no aprovechadas? Para encontrar una respuesta a esta interrogante, es necesario concebir a las necesidades como sistema complejo; pensar en el tipo de recursos afines a las formas en que distintos actores, con identidad propia, se insertan, se interrelacionan e interactúan en la dinámica funcional de los sistemas sociopolíticos y económicos. Esto obliga a priorizar en la asignación y redistribución social de recursos, el encajamiento real y efectivo de los distintos actores de toma de decisiones y organizaciones productivas (formales e informales) en el proceso de desarrollo multidimensional de la

sociedad; esto sin lugar a dudas redundaría en una gama muy diversificada de expectativas sociales.

En definitiva, el punto de convergencia que se alcanza a apreciar en esta descripción de los enfoques teóricos, es que las necesidades son un estímulo que lleva al hombre y a las estructuras sociopolíticas y económicas hacia la acción. Acción que puede manifestarse en los procesos decisoriales. Esto significa que independientemente del paradigma con el que se las concibe, las necesidades constituyen una fuente de problemas, tanto para las personas que las tienen, así como para el propio subsistema encargado de regular la dinámica funcional de la sociedad. En este sentido, la definición de una necesidad está determinada por la relación entre problemas concretos que éstas generan y las posibles respuestas o soluciones a dichos problemas. Spicker (1993) sostiene que “si las necesidades no supusiesen respuestas, no existirían necesidades que no fuesen en algún sentido reclamos de derechos”. Eso denota la trascendencia por las autoridades de considerar a las necesidades como la antesala a la determinación de los problemas públicos. Es precisamente esa transformación que tratamos de analizar a continuación.

De las necesidades sociales a los problemas públicos

Es muy utópico imaginar que todas las necesidades sociales puedan ser atendidas o satisfechas; por lo cual, se vuelve imprescindible orientarlas hacia una categoría más manejable y operacional por el gobierno: se trata de la transformación de las necesidades en problemas públicos. Cabe recordar que las necesidades sociales son una serie de carencias y requerimientos comunes, compartidos por una población; es decir, que cuando una misma necesidad es percibida y resentida por varias personas y comunidades, adquiere una dimensión social y susceptible de ser considerada como un problema público.

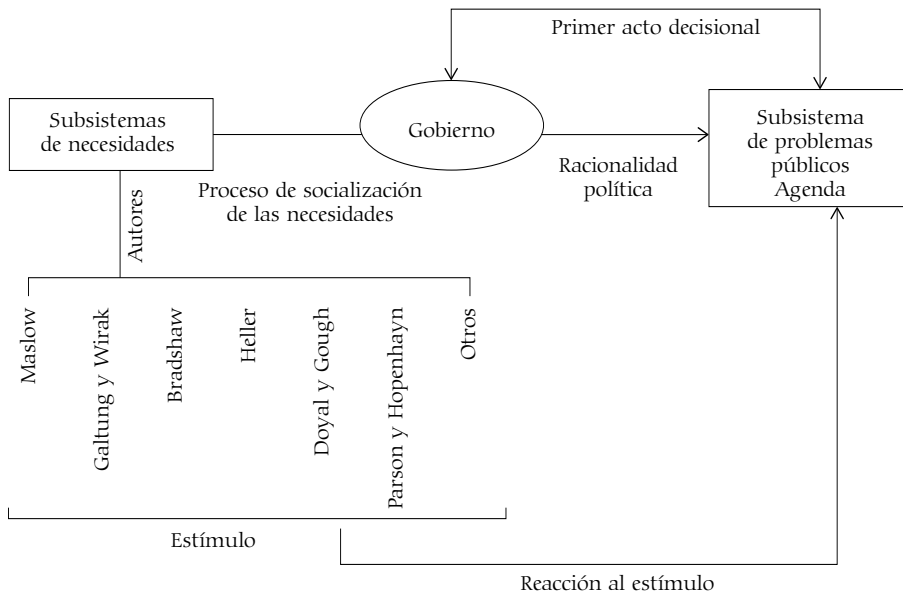
En otras palabras, una necesidad se vuelve social cuando deja de ser particular o individual, afectando de forma negativa el bienestar social y comunitario. Aquí, los mecanismos, canales y modos de expresión de las necesidades del proceso de socialización de las necesidades humanas. Asimismo, el primer elemento importante para la construcción del subsistema de problemas públicos es el proceso de socialización de las necesidades humanas.

Socialización de las necesidades humanas:
 premisa para la construcción del subsistema de problemas públicos

Si bien los problemas generados por las necesidades sociales habitualmente requieren de soluciones, definir y (los problemas), implica un tipo particular de respuesta y actitud del gobierno. Asimismo, la complejidad que gira en torno a este proceso provoca varias interrogantes: ¿Qué es un problema público? ¿Cuáles son las necesidades sociales susceptibles a ser consideradas como problema público? ¿Quién establece el subsistema de problemas públicos? ¿Cuándo surge una intervención del gobierno para mitigar las necesidades sociales? ¿Qué condiciones deben darse?

El esquema 6 ilustra esa transición de las necesidades sociales a los problemas públicos.

Esquema 6
 DE LAS NECESIDADES SOCIALES A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema y como se ha mencionado anteriormente, el subsistema de necesidades representa el ecosistema en el cual se gestan y articulan las demandas multidimensionales de la sociedad. Cabe recordar que el propio

gobierno que es el actor que toma decisiones, también es un elemento de ese subsistema por tener la facultad de detectar necesidades sociales que son expresadas públicamente por la sociedad. En este sentido y como punto esencial que comparten los diferentes autores, las necesidades son el estímulo que genera inquietud y preocupación al gobierno, que a su vez, con intencionalidad y racionalidad, transforma esas necesidades sociales en problemas públicos mediante un proceso de toma de decisiones. Esto significa como lo indica el esquema 6, que el subsistema de problemas públicos es resultado de la reacción al estímulo generado por el subsistema de necesidades.

Determinación del subsistema de problemas públicos

A la pregunta: ¿Qué es pues un problema público?, la literatura e investigaciones son innumerables. Con la premisa de que las necesidades son la fuente de los problemas en la sociedad, un problema se vuelve público cuando deja de ser particular y afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive la existencia de la misma comunidad, obligando al gobierno a suscribirlo en la agenda política. Roth (2014) considera que es la premisa en la ideación de la agenda política, y resume ese proceso con la pregunta siguiente: ¿Por qué en algún momento, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas a intervenir y hacer algo? Interpretando este planteamiento, el tema del que habla Roth es ni más ni menos que la necesidad y resulta como lo he planteado anteriormente, que es precisamente esa necesidad la que estimula las autoridades a tomar medidas de intervención para hacer algo ósea satisfacer la necesidad.

Asimismo, Roth distingue analíticamente dos elementos: 1) la transformación del tema en problema público y 2) su inserción en la agenda gubernamental; la agenda constituye el conjunto de problemas percibidos que requieren de una atención particular de las autoridades públicas legítimas. Debido al carácter extremadamente complejo de la agenda, es importante especificarla según las instituciones que la ejecutan: agenda gubernamental, legislativa, administrativa, etcétera. Esto significa que los procesos de formulación de la agenda y sus implicaciones sociopolíticas remiten a la intermediación política, es decir, a la caracterización de sus instituciones como sistema de normas e incentivos que rige la acción colectiva, soluciona conflictos y procesa, en general, la acción colectiva.

La sistemática transición de las necesidades en problemas públicos tiene implicaciones trascendentales en la determinación de la agenda gubernamental.

mental, ya que implica un efecto de exclusión/inclusión debido a que todas las necesidades no pueden transformarse en problema público y formar parte de esa agenda. La complejidad de esta transformación no es ni consecuente ni *a priori*; es resultado de una pugna incesante entre las autoridades legítimas (gobierno) y el conjunto de actores de toda índole con necesidades relativamente subjetivas y objetivas (individuos, actores sociales, económicos, organizaciones no gubernamentales, etcétera) para imponer un proceso de satisfacción de dichas necesidades que sea lo más ventajoso posible y garantice los intereses de ambos bandos. El reconocimiento de la necesidad como una realidad problematizable es lo que Roth denomina representación de los problemas públicos; en efecto, la definición de lo que se puede problematizar está ligada a esta relación íntima, ya que resulta de la tensión entre la objetividad/subjetividad/racionalidad del gobierno y la objetividad/subjetividad/racionalidad de los actores con necesidades.

Becker (1995), por su parte, considera que un cierto problema es reconocido como público cuando principalmente es propiciado por las carencias objetivas de la sociedad y por consecuencia, se ve incluido en la agenda del gobierno por autoridades con poder. Asimismo, la problematización obedece a ciertas características intrínsecas de la naturaleza y de la esencia de las necesidades sociales. Algunas de esas características son eslabones de los sistemas complejos como lo hemos presentado anteriormente. Se trata básicamente de la interdependencia y dinámica de las necesidades.

La interdependencia implica que las necesidades problematizables se revelan no como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social, sino que forman parte de un sistema complejo con un alto grado de multicausalidad en su origen y razón de ser. Esto se explica por el hecho de que diversas esferas de las necesidades sociales están interconectadas, lo que implícitamente genera una característica de interdependencia entre los problemas públicos seleccionados por las autoridades.

El carácter dinámico de las necesidades alude a que el subsistema de necesidades se reinvente y reconstituya permanentemente, siempre y cuando esté funcionalmente relacionado con el subsistema de los problemas públicos, es decir, con la agenda del gobierno. Ambos subsistemas por ninguna razón pueden permanecer estáticos; evolucionan por los cambios multidimensionales que acontecen tanto dentro de esos subsistemas, como en los demás sistemas y subsistemas (conocimiento, tecnología, cultura, nuevos fenómenos sociales, etcétera) con los cuales interactúan invariablemente.

Institucionalización de las situaciones problemáticas

Para poder descifrar la enigmática relación entre las necesidades y la agenda pública, Lenoir citado por Roth (2014) distingue tres fases en la construcción de los problemas público: en primer lugar, es necesario que haya una crisis en la vida cotidiana de las personas; crisis originada por las necesidades que padecen de manera diferenciada a los grupos sociales. Es la tensión generada por esa crisis que propicia la precepción de situaciones anormales o problemáticas. Sin embargo, en un primer instante, esas situaciones problemáticas subjetivas e individuales, han de transformarse en situaciones problemáticas colectivas o sociales para poder ser consideradas como potenciales problemas públicos. Es por este argumento que hemos considerado a las necesidades como un estímulo favorable a la formulación de las situaciones problemáticas colectivas.

En un segundo instante, y muy importante, es necesario que los actores con situaciones problemáticas colectivas tengan la capacidad de expresar públicamente sus necesidades por medio de diferentes canales. En este proceso, los medios de comunicación, los círculos académicos, los investigadores, las organizaciones sociales y grupos presión, han de conformar los diferentes canales de expresión para hacerlas públicas. Este proceso es trascendental porque marca definitivamente el primer paso hacia la institucionalización de la relación entre las necesidades sociales y las autoridades gubernamentales.

La forma en que se conciban y estructuren los canales de expresión determina seguramente la importancia con la que las autoridades decidan incluir la situación problemática en su agenda para idear una potencial política pública en pro a la solución de la situación problemática. En México, varios ejemplos han ilustrado esta fase y han definido la acción del gobierno para resolver los problemas sociopolíticos, económicos y culturales. Es el caso de las marchas y plantones como formas de expresión ante las necesidades de justicia; de igual modo, podemos mencionar el caso de las investigaciones y publicaciones académicas como canales de expresión sobre la necesidad de atender los problemas de pobreza, tránsito, inseguridad, hambre, falta de infraestructura, educación, salud, etcétera.

En tercer lugar, una vez reconocida la relevancia de una situación problemática colectiva, el gobierno ha de proceder a su institucionalización como forma de reacción al estímulo, estableciendo un marco normativo y legal a través de las leyes vigentes y procedentes. Es aquí donde una situación problemática se vuelve un problema público abriéndose el telón para

su incorporación en las diferentes agendas del Estado: agenda política, agenda legislativa, agenda económica, etcétera.

El establecimiento de ese marco normativo constituye la legitimación y funcionalidad de la relación entre el subsistema de necesidades y el subsistema de los problemas públicos. Sin embargo, el contenido del subsistema de problemas públicos depende de la racionalidad (lo retomaremos más adelante) del gobierno, porque contrariamente a lo que pudiera parecer, no siempre son las situaciones problemáticas más graves que adquieren algún tipo de prioridad y se insertan en la agenda del gobierno. Del mismo modo, la institucionalización de la agenda gubernamental debe tomar en cuenta el carácter conmensurable, temporal, atemporal e intemporal, es decir, complejo, de los problemas públicos. En efecto, una situación problemática que aparece importante en un momento, puede dejar de serlo en otro sin haber sido objeto de inserción en la agenda gubernamental.

Ahora bien, el proceso de ideación e institucionalización de los problemas públicos no obedece a ninguna fórmula de acción política preestablecida. Éste implica un análisis y comprensión de los alcances, efectos y avatares de un problema público, así como sus modos y modelos de inscripción en la agenda del gobierno para ingeniar las políticas públicas necesarias en el desarrollo del Estado. A continuación, se ejemplifica este planteamiento a través de la política pública (o acción pública —llámesela como quiera—) oficialmente denominada Foto Infracción en San Luis Potosí.

Ejemplo: la Foto Infracción como respuesta a la necesidad de disminuir accidentes y salvar vidas en San Luis Potosí

Según versiones extraoficiales, la implementación de la Foto Infracción en San Luis Potosí consiste en recaudar fondos para la sobrevivencia económica del H. Ayuntamiento. Sin embargo, la versión oficial plasmada en la página del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y expresada conjuntamente por el alcalde en turno, Mario García Valdez y su secretario general, Juan Ramón Nieto Navarro es la siguiente:

En atención a la solicitud de la ciudadanía, a partir del 7 de agosto de 2014, el programa de “Foto Infracción” se concentra únicamente en la avenida Salvador Nava Martínez, con el propósito de seguir protegiendo la integridad física y patrimonial de los automovilistas (Nieto, 2014). Se trata de una decisión responsable y consciente, como lo han expresado representantes de distintos sectores. Aquí por encima de todo, lo importante es escuchar a la gente, gobernar con los ciudadanos, tomar en cuenta sus opiniones,

atender las peticiones públicas con fundamento, como las que pedían modificar el programa y revisar su aplicación en la mayoría de las vías; en tanto se revaloriza la pertinencia de aplicarlo en otras zonas y mientras se realiza una reingeniería vial que nos ayude alcanzar el objetivo fundamental, que es el reducir sustancialmente el número de accidentes, sobre todo de aquellos fatales, y seguir salvando vidas. Por eso decidimos actuar, tomar medidas y encontrar una respuesta en beneficio de la ciudadanía; y vamos a seguir insistiendo en el tema de la civilidad urbana, y el respeto a los demás y a las normas, principalmente. Asumimos con responsabilidad nuestras acciones para responderle justamente a la gente en asuntos como éste, además de que seguirán las campañas de concientización porque el tema de la foto infracción no es de multa, sino de generar conciencia, donde nos respetemos todos y transitemos con normalidad sin vulnerar los derechos de terceros (García, 2014).

Algunos de los eslóganes de esa política pública son: “Por tu vida, no corras”, “+ Vida”, “Tú nos importas y tu familia te espera”, “Respetar los señalamientos, respetar la vida”. Ahora bien, lejos de entrar en los entretregos, discursos demagógicos e intereses político-económicos, acto de formalización y modelos de aplicación que han propiciado la inclusión de esa necesidad en la agenda del gobierno municipal, queremos en este marco, resaltar algunos elementos que justifican nuestro planteamiento anterior sobre las necesidades como fuente de determinación de los problemas públicos.

En primer lugar, se reconoce la existencia de las necesidades de disminuir accidentes, salvar vidas y proteger la integridad física y patrimonial de los ciudadanos; en segundo lugar, la manifestación de esa necesidad se hace por diferentes canales; en tercer lugar, la inclusión de esa necesidad en la agenda gubernamental para adoptar una acción concreta en aras de satisfacer esa necesidad social. Asimismo, con la revisión de la literatura sobre las necesidades que se ha hecho anteriormente, esa necesidad se representa en las diferentes perspectivas teóricas en la tabla 2.

Concretamente, la ciudadana resiente y expresa la necesidad de protección cuya no satisfacción genera problemas de accidentes, pérdidas patrimoniales y de vida. El gobierno al enterarse de la expresión de esa necesidad, por varios canales (estadísticas, reportes oficiales de los agentes de tránsito, informes médicos, etcétera), toma la decisión de problematizar esa necesidad social y agregarla en su subsistema de problemas públicos. El secretario general del H. Ayuntamiento manifestó públicamente las premisas y razón de ser de la inclusión de esa necesidad en la agenda municipal, al afirmar que “después de un análisis y consultas ciudadanas, el alcalde de la capital,

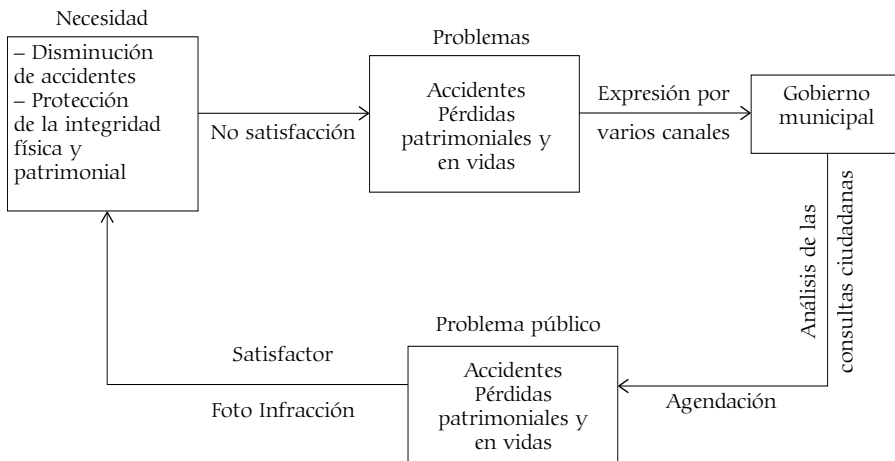
Tabla 2
RELACIÓN ENTRE LA NECESIDAD DE DISMINUIR ACCIDENTES
Y SALVAR VIDAS CON LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS

<i>Necesidad ciudadana en SLP</i>	<i>Autor de la perspectiva teórica</i>	<i>Relación con la necesidad ciudadana</i>
Disminuir accidentes y proteger la integridad física y patrimonial	Maslow	Necesidad de seguridad
	Galtung y Wirak	Necesidad de seguridad
	Bradshaw	Necesidad normativa, sentida y expresada
	Anger-Egg	Necesidad sociopolítica y económica
	Heller	Necesidad de regulación: principio regulador
	Doyal y Gough	Necesidad socialmente construida
	Parsons y Hopenhayn	Incidencia en otras necesidades si no está atendida: definición del satisfactor (Foto Infracción)

Fuente: Elaboración propia.

Mario García Valdez, giró instrucciones para que el operativo se aplique única y exclusivamente en la Salvador Nava" (Nieto, 2014). El esquema 7 representa la transición de esa necesidad a problema público.

Esquema 7
DE LA NECESIDAD CIUDADANA DE DISMINUIR LOS ACCIDENTES
AL PROBLEMA PÚBLICO DE LOS ACCIDENTES



Fuente: Elaboración propia.

Este ejemplo ilustra que el proceso de construcción del subsistema de problemas públicos (agenda gubernamental) se cristaliza en la toma de decisiones (primer acto de decisión —esquema 6—). Este fenómeno le confiere un carácter de constructo social a las políticas públicas, con base en el conocimiento y la racionalidad. Esto nos lleva a examinar el segundo elemento constitutivo de las políticas públicas: el conocimiento.

El conocimiento y la racionalidad en los procesos decisionales

El análisis de las decisiones de políticas públicas, es un elemento del debate académico formalizado por la escuela teórica del *Public Phoise*. A consideración de Rodríguez (2011),

El interés por las decisiones y los procesos que resultan de ellas, es uno de los tópicos característicos de la ciencia de las políticas, donde la preocupación (iniciada ya en los años cuarenta del siglo xx), proviene del hecho de que cada política pública compromete desde su diseño hasta su implementación —y a lo largo de todo su proceso o ciclo de vida— a un conjunto de instituciones, servicios y agencias, de manera que las decisiones que allí se adopten van modificando más o menos, los resultados de su aplicación.

En este sentido, Aguilar (2007c) menciona que las decisiones de política pública sobre los fines de la acción gubernamental corresponden al ámbito de la política y surgen de las altas esferas del Estado.

Sin embargo, hay que reconocer que el proceso de toma de decisiones para las políticas públicas se vuelve muy complejo, en primer lugar, por la porosidad y permeabilidad de la política debido a las dimensiones valorativas y distributivas (intereses) que le son congeniales; en segundo lugar, por los límites naturales de la acción pública fundada en un modelo de etapas. Asimismo, Rodríguez (2011) define a los procesos de toma de decisiones de políticas públicas como “el conjunto más o menos sistemático e institucionalizado de operaciones (o actuaciones) políticas y administrativas, a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha”. Esto significa que las decisiones de políticas públicas aluden a algún grado de conocimiento, lo cual nos permite considerarlo como una variable esencial en la ideación de las políticas públicas.

¿De qué conocimiento estamos hablando?

La literatura sobre el conocimiento ha transcurrido a lo largo del tiempo, la historia de la filosofía desde las épocas presocráticas, socráticas, y postso-crática transitando por el idealismo platónico y el realismo aristotélico. Sin embargo, el tema del conocimiento como objeto de estudio empezó a tener importancia fundamental con Descartes a través de su *cogito ergo sum*. En este marco, Descartes asemeja el pensamiento al conocimiento; al relacionarlo con la existencia, marca, metafísicamente hablando, la anterioridad misma del conocimiento ante la existencia “Yo pienso luego existo”. Para Emmanuel Kant, la estructura de la subjetividad es aprehendida en forma de autoconciencia absoluta: la facultad de conocer fundamenta la posibilidad de conocimiento objetivo y establece su justificación de validez.

Henao y Arango (2006) definen algunas características y propiedades básicas inherentes al conocimiento. 1) El conocimiento es intangible y volátil, es decir, no es algo físico que pueda verse o tocarse y evoluciona en función de los cambios que se producen en sus portadores. 2) Se desarrolla por el aprendizaje, como mecanismo de mejora permanente y en el caso de gobierno, pues, depende de las capacidades de cada persona y también de las experiencias de aprendizaje o *background* de cada uno (miembros del cabildo, gobierno estatal, etcétera). 3) Se transforma en acción por impulso de la motivación: el uso de conocimiento para la solución de un problema es un proceso de transformación donde se pasa de una internalización a una interacción con herramientas. 4) Su utilización, puede repetirse sin que el conocimiento se consuma como ocurre con otros bienes físicos y permite comprender los fenómenos que las personas perciben o necesitan.

Para no entrar en los debates filosóficos sobre el conocimiento en este marco, partimos de la hipótesis de que a pesar de la contribución de varios actores en el ciclo de las políticas públicas, las decisiones son el producto final del proceso cognitivo del gobierno; son antes que nada una construcción conceptual, es decir, la institucionalización de los conocimientos del gobierno. En este sentido, el proceso de toma de decisiones implica un ejercicio intelectual con intencionalidad y racionalidad que materialicen la expresión del gobierno con base en diferentes esquemas cognoscitivos.

Sabatier (1991) considera que el análisis de las decisiones de políticas públicas requiere de la integración del conocimiento sobre las instituciones y racionalidad de los actores implicados en el juego de formulación de la agenda gubernamental como antesala de construcción de las políticas públicas. En este aspecto, el conocimiento como unidad de análisis de las políticas públicas, se

traduce en eficiencia dependiendo de los fundamentos y esencias decisionales en beneficios directos para la sociedad. En realidad, la relación entre el conocimiento y las políticas públicas de la que estamos hablando no es una elemental u obvia relación lógica, sino que se sitúa en un marco de interacción entre diferentes fuerzas.

Asimismo, más allá de los planteamientos sobre la teoría del conocimiento (tipos, características, modelos y formas), en este marco, concebimos al conocimiento como un conjunto de información acumulada mediante la experiencia y el aprendizaje, es decir, la posesión de múltiples datos interrelacionados que moldean la acción humana. El conocimiento del que estamos hablando aquí, se deriva de la información, misma que procede de múltiples datos interrelacionados. En este sentido, Davenport y Prusak (1999) consideran que el conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y saber hacer que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias útiles para la acción. Más que nada, es la capacidad de identificar, seleccionar, procesar y estructurar la información para alcanzar objetivos específicos.

Para que la información se convierta en conocimiento y sirva a los fines de la elaboración de las políticas públicas, el gobierno debe aplicar los datos que recibe en su quehacer decisional para que posteriormente, esas decisiones puedan ejecutarse en acciones concretas para sí (propio gobierno) y para terceros (sociedad en general). Fortunato y Tito (2013) han planteado que las personas que forman parte del gobierno transforman la información en conocimiento a través de un proceso mental cognitivo, aunado a su experiencia personal, laboral y al desarrollo de su actividad; además, este conocimiento puede ser materializado en una decisión, documentado y expresado a través de informes, proyectos, manuales, leyes, etcétera, o simplemente, se queda en la memoria o en el cerebro de esas personas, sin ser documentado o expresado de manera formal.

En el ámbito de las políticas públicas, precisamente, el proceso predecisional implica la circulación, transmisión y recepción de información y datos que capitaliza el gobierno convirtiéndolos en conocimiento. En consecuencia, el conocimiento se erige en premisa y guía para las acciones que llevan al gobierno hacia el primer proceso decisional sobre la transformación de las necesidades sociales en problemas públicos. Es una variable congenial e inacabable a la ideación de las políticas públicas ya que es imposible tomar algún tipo de decisión sin apoyo al conocimiento como lo hemos definido anteriormente. El gobierno al asimilar y estructurarlo como resultado de su propia experiencia, lo toma como herramienta (fines utili-

tarios) que de alguna manera, pueda justificar la naturaleza y esencia de su orientación decisional: estamos aquí de lleno en una temática de racionalidad. Asimismo, nos parece importante hacer también algunos apuntes sobre el concepto de racionalidad.

Apuntes preliminares sobre la racionalidad y su relación con las políticas públicas

El tomar como punto de referencia a Emmanuel Kant al inicio de la exploración del concepto de racionalidad, descansa en que él logra relacionar a la razón con la capacidad de utilizar ideas como principios regulativos del pensamiento y de la acción. En efecto, a través del imperativo categórico (abundante en la literatura), Kant establece que la acción humana obedece a un conjunto de máximas que son inherentes al desarrollo del ser humano. La máxima kantiana aquí es cualquier regla que sustente o justifique el actuar del hombre. Rivera (2004) establece una larga letanía de máximas para ilustrar la relevancia de esa racionalidad kantiana: la máxima de no trabajar un día a la semana para recuperar energías; de regresar a tiempo los libros a la biblioteca para evitar sanciones; de cumplir las promesas para mantener una buena reputación; de cumplir las promesas por respeto a los demás, etcétera.

Una máxima siempre contiene las razones conforme a las cuales alguien o un conjunto de personas actúan. Incluso, el propio principio realista de Nicolás Maquiavelo: “El fin justifica los medios”; el oráculo de Baltasar Gracián: “Todo lo dora un buen fin, aunque lo desmientan los desaciertos de los medios”; la Ley de Hermann Busenbaun: “Cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”; la traza latinoamericana y africana “Quien no traza no avanza” son máximas que justifican la conducta y racionalidad humana. Estas aproximaciones y miles de otras dejan en claro que la racionalidad debe entenderse como realidad ejercida individual y culturalmente, además de ser construida de manera intersubjetiva en el marco de comunidades generadoras de significados compartidos, por lo cual es inseparable e inherente a la conducta humana (Vila, 2004).

Sin embargo, la promiscuidad, volatilidad y elasticidad del concepto de racionalidad (que es de llamar la atención), han propiciado un indefinido proceso de investigación sobre ese concepto desde diferentes enfoques, generando innumerables definiciones y conceptualizaciones. A juicio y conocimiento propios, esos diferentes enfoques se han planteado de forma fragmentada y esencialmente lineal: teoría de la racionalidad limitada, racio-

nalidad imperfecta, irracionalidad, racionalidad positiva/negativa, racionalidad colectiva, racionalidad incremental, teoría de la racionalidad económica, elección racional, entre otras.

Por su carácter fundamentalmente dinámico, la conceptualización de la racionalidad se ha vuelto objeto de controversias, ambigüedades y confusiones, lo que amplía su volatilidad, dejando la acientífica impresión de que la palabra o concepto de racionalidad es autoexplicable, autofragmentable y autodestructible y que no se necesita reflexionar más sobre su esencia, significado y manifestaciones. Asimismo, se considera que es necesario tomar la dimensión polisémica y volátil del concepto de racionalidad no como una limitante, sino como un valor o un corolario positivo de una adaptación permanente a las realidades descritas o analizadas. Esta polise-mia es el resultado no de una debilidad constitutiva de dicho concepto o fenómeno, sino de la riqueza del mismo, ya que remite a la multiplicidad y complejidad de las realidades sociopolíticas, culturales y económicas.

Sin embargo, tal vez el gran problema ha sido la orientación lineal y forzosamente fragmentada que varios autores le han atribuido a la racionalidad, lo que ha permitido pensar y postular que hoy en día, para el análisis de las políticas públicas, el mito o ilusión de la racionalidad se ha desvanecido y ha sido superado (Cabrero, 2004). En realidad, debido a la innegable racionalidad que permea todo el ciclo de las políticas públicas, resulta imprescindible considerar a los procesos de definición y elaboración de las políticas públicas como un engranaje complejo e interactivo, con poder distribuido entre los diferentes actores y cuya racionalidad debería favorecer el logro de resultados en términos de bienestar de los ciudadanos. Se asume el hecho de que esta afirmación esté llena de juicios de valores, pero la racionalidad como tal, tiene su propia lógica y códigos éticos que escapan generalmente a cualquier analista de las políticas públicas.

En el esquema 4, el primer acto decisional consecuente, se da en el proceso de construcción de la agenda gubernamental es decir, en la definición de los problemas públicos. Asimismo, la forma de manifestar el conocimiento, actitudes, intenciones y expresiones del gobierno es un juego multifacético que cristaliza la trascendencia y consubstancialidad de la racionalidad en el sistema de las políticas públicas.

Consustancialidad del conocimiento y racionalidad en el ciclo de las políticas públicas

La consustancialidad se refiere a que tanto el conocimiento y la racionalidad, así como las políticas públicas, tienen características esenciales que los unen indeliblemente, participando de la misma naturaleza y conviviendo en la misma sustancia. Asumimos esta postura bajo la convicción de que no se puede hablar o analizar las políticas públicas, sin tomar en cuenta el efecto de las variables de conocimiento y/o racionalidad. Conocimiento y racionalidad representan cada uno, un macrosistema cognoscitivo en el cual las políticas públicas son tan sólo un microelemento que se engrandece y enriquece gracias a la dinámica funcional de esos macrosistemas. Al estar así, las políticas públicas se ven congenialmente ligadas al conocimiento y a la racionalidad.

Del planteamiento precedente, resulta que para la elaboración de las políticas públicas, el conocimiento sirve de herramienta para la toma de decisiones y la puesta en marcha de acciones concretas para llevar a cabo el ciclo de las políticas públicas. El conocimiento como se ha definido anteriormente le da a los actores gubernamentales la capacidad y potencialidad de elegir qué hacer y cómo hacerlo en cada momento para alcanzar determinados objetivos. Es como lo manifiesta Meixueiro (2013) que gracias al conocimiento y racionalidad basados en el procesamiento de la información y diferentes datos, el gobierno puede decidir que existe un problema; decidir que ese problema requiere de una solución; decidir la mejor o peor manera de resolver el problema; decidir legislar sobre ese problema; decidir y decidir...; en este sentido, quien toma las decisiones tiene la responsabilidad de analizar los riesgos, potencialidades, ventajas y desventajas que implica el elegir una determinada política pública: estamos aquí frente a una cuestión de racionalidad que desde un particular punto de vista, es igual que el conocimiento congenial y consustancial al ciclo de las políticas públicas.

Teóricamente relacionada al conocimiento, la racionalidad articula el vínculo entre el conocimiento y los hechos, es decir, entre las decisiones que se toman sobre las políticas públicas y la ejecución efectiva de esas mismas. Habermas (1989) desde una perspectiva procedimental y no utilitarista, plantea que la racionalidad es la forma en que los sujetos capaces de lenguaje y acción hacen uso del conocimiento. McCarthy lo ratifica al considerar que ese enfoque de Habermas invita a repensar la interdependencia de las estructuras socioculturales y las acciones individuales, colectivas y gubernamentales (McCarthy, 1992). Esto significa que la forma apropiada de manifestar

las actitudes, intensiones y expresiones que no necesariamente buscan buenos resultados, marca y define la racionalidad de los actores del gobierno.

Con respecto a las políticas públicas, la racionalidad sin ningún juicio de valor o preceptos morales (bien o mal) consiste en sistematizar y articular conscientemente, de manera coherente, uniforme o al menos comparable, una multiplicidad de opciones que enmarcan el rumbo, destino y finalidad de las decisiones de los actores involucrados en el ciclo. Obviamente, las “racionalidades” del gobierno están guiadas por estos supuestos que, al mismo tiempo, expresan la construcción de diferentes tipos de nexos entre el gobierno y la sociedad. Entrar en la mística del conocimiento y racionalidad de los *Public Policies Makers* permite descifrar las lógicas subyacentes en la concepción de las políticas públicas. Vale la pena aquí, reafirmar la idea que se viene manejando de que las decisiones de políticas públicas (antesala de la agenda), lejos de ser endógenas al gobierno y previamente constituidas, son un conjunto de ideas, percepciones y convicciones encajonadas, representadas y expresadas que sirven de justificación para la formalización del subsistema de problemas públicos.

Esto significa que la racionalidad y los conocimientos son inherentes y consubstanciales a todo el ciclo de las políticas públicas, las cuales no pueden limitarse sólo a la toma de decisiones para la construcción del subsistema de problemas públicos (agenda), sino que permea todo el ciclo representado en el esquema 4. Los adeptos del modelo por etapas (formulación, implementación y evaluación) saben que cada una de esas etapas, implica secuencias y modelos de decisión. Asimismo, es imposible pensar que alguna actividad del gobierno y los demás actores involucrados en el ciclo de las políticas públicas estén exentos de esa lógica, haciendo del conocimiento y racionalidad dos variables congeniales al sistema de las políticas públicas.

Para consolidar este argumento de consubstancialidad, tomemos como punto de referencia el planteamiento de Meixueiro (2013):

Gracias al conocimiento el gobierno puede:

1. decidir que existe un problema;
2. decidir que ese problema requiere de una solución;
3. decidir la mejor o peor manera de resolver el problema;
4. decidir legislar sobre ese problema;
5. decidir y decir...

Este planteamiento que debe verse no como un procedimiento absolutamente lineal o fragmentado, sino como una lógica de interacción e interdependencia entre las variables del proceso decisional, determina la insupe-

rabilidad e inacababilidad del conocimiento y de la racionalidad en el ciclo de las políticas públicas. En efecto, el criterio racional es inevitable en ese proceso decisional; las orientaciones que se le da al gobierno ya son otra cosa; es al final del ciclo (si es existiese algún final) que se puede apreciar si las decisiones fueron buenas o malas, en función de los intereses tanto de la sociedad, como del propio gobierno.

Tal vez es lo que Aguilar (2007b) quiso expresar, al considerar que la ideación de un enfoque moderno de las políticas públicas implica un proceso de discusión racional entre los actores de la sociedad y los gubernamentales, lo cual implica que la contextualidad de las políticas públicas no puede limitarse a la etapa de formulación (proceso predecisional) sino que abarca también su implementación (procesos posdecisionales).

Pensamos a diferencia de Aguilar, que el proceso posdecisional no puede ser exclusivo de la implementación y evaluación de las políticas públicas; sino más bien, que las decisiones de políticas públicas constituyen un subsistema que se reinventa y regenera permanentemente. Eso significa que, lo que comúnmente se considera como proceso posdecisional, a juicio propio, más que nada marca la pauta para la generación de nuevas necesidades, inquietudes y preocupaciones que incitan a tomar nuevas decisiones. Es lo que en el esquema 4 llamamos administración o gestión de las decisiones, que desde un particular punto de vista, es igual y aún más complejo que la construcción de la propia agenda gubernamental (subsistema de problemas públicos).

Esto significa que los problemas públicos (resultados del primer proceso decisional), no son hechos dados, su naturaleza se constriñe necesariamente a un subconjunto limitado ya que a consideración de Aguilar (1993: 254), “no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas deben ser objeto de la acción gubernamental. Esta postura reafirma que el subsistema de los problemas públicos obedece a cierto tipo de conocimiento y racionalidad del gobierno; Amparo y Maldonado (2008: 3) lo ratifican al sustentar que la susceptibilidad de problematizar un conjunto de información, hechos, datos y su conversión en un asunto de interés público atendible por el gobierno, es en sí un proceso racional y constitutivo del ciclo de la política pública que acota y define el actuar gubernamental: se trata de un asunto esencialmente político.

Ahora bien, nos interesa revisar algunos acercamientos sobre la racionalidad y las políticas públicas para poder establecer a la racionalidad compleja como eje rector para el análisis y comprensión de las políticas públicas. Pondremos énfasis principalmente en la racionalidad limitada, la incremental y la instrumental.

Tesis de algunas teorías sobre la racionalidad en las lógicas del proceso decisional

La racionalidad limitada de Herbert Simon: actores limitados

En su obra *Administrative Behavior* (1976), Herbert Simon marca la pauta para explicar los esfuerzos que hacen los seres humanos para tomar mejores decisiones, introduciendo el concepto de la racionalidad limitada. Aunque se ha identificado a esta teoría con Herbert Simon, Patokorpi (2008) considera que no es él quien la origina, sino que la ha formalizado en el campo de la economía. Ruiz (2011: 9) considera que Simon ofreció un marco conceptual diseñado para fomentar el desarrollo de una ciencia de la administración en su tesis doctoral en la Universidad de Chicago junto con Lasswell y otros intelectuales de renombre.

La tesis central de Simon como fundamento de la teoría de la racionalidad limitada parte de la convicción de que la acción consciente del ser humano está restringida debido a limitaciones sociopolíticas, económicas y culturales externas, y limitaciones cognitivas internas (Sent, 2005); es decir que ningún individuo puede tener todo el conocimiento de los elementos de una situación, ni de todos los resultados de los actos que pueda emprender, ni de todas las opciones posibles, y así sucesivamente.

Para Simon, la racionalidad hace referencia a una toma de decisiones analíticamente consciente, mientras que la irracionalidad se refiere a decisiones inconscientes relacionadas con lo emocional. Asimismo, la selección de las decisiones y la determinación de los resultados de las políticas públicas son social, política y económicamente determinadas por el gobierno y sus aliados (Forest y Mehier, 2001). Es lo que Cabrero (2011) llama el “punto máximo al que puede lograr la acción organizada”. Lo interesante en esa propuesta de Simon es el reconocimiento de que tanto la racionalidad como la irracionalidad se basan en los conocimientos, vivencias y experiencias, y que la descripción del ciclo de una política pública y la asignación eficiente de responsabilidades con objetivos claramente definidos son de vital importancia para culminar el ciclo de las políticas públicas.

A final de cuentas, Bonome (2009), una de las prominentes intérpretes de la teoría de la racionalidad limitada, considera que si bien Simon ofrece un avance epistemológico respecto de otros enfoques acerca de la racionalidad humana y respecto de la triple vertiente considerada (la ciencia, la economía como disciplina y los agentes del gobierno), le ha faltado claridad conceptual al cuadro que proporciona, que insiste en la preferencia de la

adaptación o funcionalidad frente a la optimización, los criterios de aspiración y la necesidad de buscar medios acordes con el tipo de fines y con restricciones objetivas.

La racionalidad incremental de Lindblom
o la simplificación de los problemas públicos

Desde el enfoque organizacional, Charles Lindblom ve a las políticas públicas como unidades cognitivas. Sin embargo, su modelo de racionalidad incremental parte de la consideración de que, la racionalidad es poco útil para la formulación de las políticas públicas, debido a que es altamente improbable que una sociedad moderna pueda llegar a un consenso sin fisuras en un objetivo político. La racionalidad incremental de Lindblom distingue entre el incrementalismo simple y el incrementalismo desarticulado (*strategy of disjointed incrementalism*).

La tesis de la racionalidad incremental es que: “[...] Ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación [...] pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo”. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto (Aguilar, 2007a).

Bajo ese modelo incremental desarticulado, los tomadores de decisiones no parten de cero sino de una realidad que existió previamente en su vida. Esta estrategia se caracteriza por poner énfasis en los problemas inmediatos que no están necesariamente relacionados con los otros problemas.

Según Lindblom, el ciclo de las políticas públicas debería seguir el siguiente proceso:

- Estudiar cómo aparecen los problemas y recogerlos en la agenda del Gobierno.
- Estudiar cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores y cómo actúan los funcionarios que implementan las decisiones tomadas.
- Limitar el horizonte y la información a tomar en cuenta en la ideación de las políticas públicas.
- Restringir la problemática a lo esencial, evocando solamente algunas partes que son realmente importantes.
- Reducir el número de opciones para mitigar las dificultades, procesamiento y evaluación de los resultados; y evaluar integralmente la situación.
- Limitar el tiempo que se pone a disposición para la toma de decisiones.

Como puede apreciarse, la racionalidad o modelo incremental de Lindblom es una elección consciente de métodos de simplificación de los problemas públicos, es decir, reducir o negar la complejidad de los mismos; según ese enfoque, la dificultad de resolver grandes problemas, tales como la pobreza y la inseguridad pública a través de las políticas públicas, diluye las estructuras de decisión de un gobierno y mitiga la posibilidad de mejorar cualitativamente el análisis de las alternativas; por lo tanto, la suposición e intuición de que los problemas grandes han de ser simplificados permite al gobierno definir las mejores estrategias de solución mediante la ideación de políticas públicas restringidas.

Asimismo, la reducción de la complejidad de los problemas públicos sólo puede lograrse al limitar las comparaciones entre diferentes políticas; es decir, que no hace falta discutir todo el problema o la raíz del mismo, sólo hay que limitarse a considerar aquellas alternativas que ofrecen ventajas marginales al problema que se pretende resolver. Lindblom (1991) responde a las críticas sobre los peligros de ese método fragmentado al reafirmar que la racionalidad incremental permite evitar errores de conducción que desgarran a la sociedad, pues su forma de implementación se fundamenta en métodos de ensayos y errores en pasos pequeños, bajo la premisa de que la política no se hace una vez por todas; se hace y rehace permanentemente de forma incremental; por lo tanto, la elaboración de las políticas públicas es tan sólo un proceso de acercamientos sucesivos hacia algunos objetivos deseados que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones y necesidades.

La racionalidad instrumental de Habermas:
potencialización del binomio medios-fines

Max Horkheimer (1895-1973), un filósofo y sociólogo judío alemán de la Escuela de Frankfurt, fue de los primeros en hablar de la “razón instrumental” y “razón formal” a través de su obra *Crítica de la razón instrumental* (1947). Ese concepto fue retomado por sus compañeros de la famosa Escuela Crítica de Frankfurt bajo diferentes denominaciones, pero con el mismo contenido epistemológico; Adorno: “razón identificadora”; Marcuse: “razón unidimensional”, y finalmente Habermas: “racionalidad instrumental y estratégica”. Frente al positivismo, Habermas critica la reducción que se ha producido de la racionalidad a una sola dimensión, la científico-técnica, y postula que la racionalidad obedece ineludiblemente a dos vertientes epistemológicamente incluyentes: en primer lugar, una cognitivo-instrumental,

cuya función es la de transformar el conocimiento en acción, orientada a finalidades concretas y cuya adaptación se hace según las condiciones del entorno; en segundo lugar, una cognitivo-comunicativa que, a través de diferentes discursos argumentativos lograría encontrar el consenso razonado para fundamentar normas, valores y acciones.

La racionalidad instrumental parte de la premisa de que la razón sirve para buscar el camino más eficaz a fin de alcanzar un objetivo determinado a través de la efectividad. Asimismo, Habermas (1999) plantea claramente y de manera contundente que “la racionalidad es estrictamente racionalidad instrumental” porque únicamente es capaz de individualizar, socializar, construir o perfeccionar los instrumentos o medios adecuados al logro de metas o fines preestablecidos.

A través de la propuesta de la racionalidad instrumental, Habermas se inclinó en un proceso de análisis profundo de la acción social desde la teoría de la acción comunicativa. Para él, la teoría de la acción comunicativa permite distinguir tres tipos de actividades: la instrumental, que entrecruza las acciones y herramientas orientadas al éxito con situaciones no sociales; la estratégica, que entrecruza las acciones orientadas al éxito con situaciones sociales; y la comunicativa, que cruza las acciones orientadas a la comprensión interpersonal con situaciones sociales; estos tres niveles de actividades corresponden a la acción racional (Pose, 2014: 127).

Queda entonces de manifiesto que la racionalidad instrumental es de índole funcional, al poner énfasis en los medios que permiten alcanzar unos fines razonables ante una coyuntura determinada. Asimismo, en el sistema de políticas públicas, la racionalidad instrumental consiste en la elección del curso de acción más conveniente para resolver determinados problemas de la sociedad a través de las decisiones del gobierno. Para ello, la orientación de las decisiones y acciones más ventajosas son aquellas que optimizan y potencializan el binomio medios-fines. Bajo esa lógica, la inversión óptima del gobierno y sus aliados se cristaliza en la ideación de los medios para alcanzar de manera satisfactoria los objetivos prefijados. Aquí, las acciones adquieren una doble dimensión: por un lado, son el mecanismo de transmisión de energía entre los medios y los fines, y por otro lado, se miden por la eficacia en las modalidades de uso de medios, herramientas o instrumentos para alcanzar determinados fines.

Desde el enfoque de la racionalidad instrumental, las decisiones y acciones de políticas públicas son un escenario en el que unos actores sirven de medios para que otros alcancen sus metas y viceversa. Asimismo, Vila

(2004) destaca cuatro instrumentos o acciones que determinan la lógica de la racionalidad instrumental en materia de políticas públicas:

1. Acciones estratégicas: son las que se efectúan para conseguir un fin determinado de manera instrumental y sin que tengan porque ajustar los medios con los fines. La mayoría de las acciones en el modelo inteligible hegemónico son de este tipo, así como todas las relacionadas con la toma de decisiones, la gestión burocrática, la resolución de conflictos, etcétera. Se trata, por tanto, de acciones que se dan en un marco de relaciones estrictamente funcional.
2. Acciones reguladas normativamente: estas acciones son inculcadas por la socialización y sirven para justificarse a sí mismas a través de las normas que las originan (la jurisprudencia y todo el marco legal, por ejemplo). Aquí es interesante ver estas acciones en el marco de la relación entre el ciudadano y el gobierno. Un ejemplo claro de su manifestación puede estar en la determinación de las normas de convivencia o de los reglamentos internos en los centros educativos, mismas que sirven de instrumento para alcanzar los objetivos educativos.
3. Acciones expresivas: en este marco, los actores manejan la expresión de su subjetividad, se revelan los sentimientos y se perciben tendencias de correspondencia en las acciones de los actores. Esto se puede ver claramente en los cabildos de los gobiernos locales en donde la expresión antes que nada obedece a una lógica partidaria.
4. Acciones comunicativas: que remiten a la situación en que los actores tratan de entenderse desde lo común de sus posiciones a fin de llegar a acuerdos que les permitan coordinar la acción. Se las llama también acciones conversativas y se las asocia a la investigación racional, al tener la suficiente flexibilidad como para plantear una revisión constante de las posiciones de los comunicantes.

A final de cuentas, la racionalidad instrumental termina siendo un modo de pensamiento y de acción que identifica problemas y trabaja directamente hacia su solución, buscando el medio más eficiente o rentable para lograrlo, a veces sin reflexionar sobre la esencia y el valor de ese fin. Por lo tanto, la racionalidad instrumental tiende a centrarse en los “cómos” de los fenómenos y problemas sociales sin darle mayor importancia a la esencia de los mismos “qué es”, tampoco a causas materiales los “porqués”. A consideración de Ortiz (1997), esto hace de la racionalidad instrumental una modalidad de optimización de los fines buscados, cualesquiera que sean éstos, no requiere de objetivos sustantivos propios, simplemente se trata de concentrarse en la toma de decisión o elección de los medios, escogiendo siempre el resultado que maximice la utilidad esperada.

La racionalidad compleja como fundamento explicativo de las políticas públicas

El rompecabezas de una perspectiva fragmentada

La revisión superficial de las tres posturas teóricas anteriores sobre la racionalidad nos ha servido de instrumento para reafirmar que no se puede hablar de las políticas públicas sin tomar en cuenta la variable de la racionalidad. Esas tres posturas convergen en que la racionalidad es la forma en que los actores involucrados en el sistema o ciclo de políticas públicas, con códigos de comunicación (lenguaje) y modalidades de acción hacen uso del conocimiento. En este sentido, el propio conocimiento se vuelve un medio que utilizan los actores de las políticas públicas para atender situaciones problemáticas de la sociedad. Sin embargo, la promiscuidad característica de la racionalidad alude a que se le puede atribuir cualquier calificativo, sustentarlo con argumentos inteligibles y describir la razón de ser de las políticas públicas. Sírvese el ejemplo de Mario Bunge que sólo se limita a siete calificativos para explicar la incursión de la racionalidad en el ciclo de las políticas públicas. Se trata de la racionalidad:

- Conceptual: minimizar la borrosidad (vaguedad o imprecisión);
- Lógica: bregar por la coherencia (evitar la contradicción);
- Metodológica: cuestionar (dudar y criticar) y justificar (exigir demostración o datos, favorables o desfavorables);
- Gnoseológica: valorar el apoyo empírico y evitar conjeturas incompatibles con el grueso del conocimiento científico y tecnológico;
- Ontológica: adoptar una concepción de las políticas públicas coherente y compatible con el grueso de la ciencia y de la tecnología del día;
- Evaluativa: bregar por metas que, además de ser alcanzables, deben ser medibles y evaluables;
- Práctica: adoptar medios que puedan ayudar a alcanzar las metas propuestas.

Si a estas siete aproximaciones de Bunge, se le agrega la racionalidad limitada de Herbert Simon, la incremental de Charles Lindblom, la instrumental de Jürgen Habermas y las 16 de Max Weber (sistemática, calculable, impersonal, gobernada por reglas, eficiente, instrumental, exacta, cuantitativa, cualitativa, escrupulosa, etcétera), se abre un rompecabezas indescifrable para poder entender las lógicas subyacentes a la ideación y ejecución del sistema de las políticas públicas.

La racionalidad compleja como relación dialógica
multidimensional entre los actores de las políticas públicas

Desde un particular punto de vista, ninguna de esas infinitudes de posturas es suficiente o exhaustiva para explicar las lógicas de ideación de las políticas públicas desde la construcción de la agenda hasta su ejecución. Esto significa que ninguna es, analíticamente hablando, superior, inferior, mejor o peor que las otras; todo depende de los las orientaciones cognitivas de cada quien, lo cual es una característica esencial de la complejidad que gira en torno a la ideación de las políticas públicas.

Los adeptos de la racionalidad limitada, dirán que la construcción de la agenda y la culminación del ciclo de políticas públicas se hacen con base en las limitaciones multidimensionales (sociopolíticas, económicas, culturales, etcétera) de los actores involucrados en el proceso. Los partidarios de la racionalidad incremental dirán que las políticas públicas se llevan a cabo gracias a la simplificación de las situaciones problemáticas, mientras que los instrumentalistas abogarán en que las políticas públicas son un escenario en el que unos actores sirven de medios para que otros alcancen sus metas y viceversa.

Por esa razón, consideramos que todo el ciclo o sistema de las políticas obedece a las lógicas de la racionalidad compleja. Si bien la racionalidad es el conjunto elementos (razones) que justifican el actuar de los actores (valga la redundancia) de políticas públicas, la racionalidad compleja marca precisamente la relación dialógica, interesada, heterogénea, de liderazgo, interdependiente, conflictiva, intersubjetiva e interactiva entre los diferentes componentes y momentos esenciales inherentes al sistema de las políticas públicas. Se trata aquí de una racionalidad que obedezca a las propiedades interdependientes de sistemas complejos, mismas que se sitúan más allá de una simple sumatoria de esas propiedades esenciales del ciclo de políticas públicas.

Ahora bien, si la racionalidad limitada, la racionalidad incremental, la irracionalidad, la racionalidad económica, la racionalidad práctica, la racionalidad normativa, la racionalidad instrumental, la elección racional, la racionalidad n (infinito), etcétera, aportan algo en el análisis y comprensión de las políticas públicas, la naturaleza de las interacciones desde la perspectiva de la complejidad excluye cualquier aproximación sumatoria. Es decir, que la racionalidad de la que estamos hablando por ninguna razón es la suma de las demás racionalidades, sino que pone en exergo la incalculable interdependencia que existe entre los actores del ciclo de políticas públicas.

En efecto, la sistematización de la complejidad que se hizo al principio, reafirma que las lógicas subyacentes en la construcción de las políticas públicas pueden entenderse si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagonista, las nociones de todo y de partes, de uno y de diverso; esto es el principio fundamental de la racionalidad compleja; no se trata de la suma de las demás racionalidades, sino de la potencialización de las interacciones entre el gobierno, la sociedad y los demás actores que participan en el ciclo de las políticas públicas.

A consideración de Colella (2011: 988), la importancia de una racionalidad compleja estriba en que aunque las políticas públicas formen un sistema con múltiples propiedades y diversos actores, y que cada una de esas propiedades y cada uno de esos actores tenga identidad propia al ser parte constitutiva del sistema de las políticas públicas, poseen una identidad común de pertenencia hacia el mismo fin, debido a que están sujetas a reglas sistémicas organizacionales. La respuesta del gobierno a una situación socialmente problemática, es decir, el diseño y elaboración de las políticas públicas debe fundamentarse en la consideración de que dicha situación socialmente problemática es un subsistema complejo del propio sistema de políticas públicas.

En el ejemplo de la Foto Infracción que utilizamos anteriormente, la racionalidad limita expondría que la implementación de esa política pública es el nivel máximo al que pudo llegar el gobierno municipal para satisfacer la necesidad de reducción de los accidentes; los incrementalistas dirían que la Foto Infracción es la primera fase y la más básica para atender la necesidad de reducción de los accidentes, y los instrumentalistas dirían que es una herramienta funcional que permite tanto al gobierno como a la ciudadanía alcanzar la meta de reducir los accidentes y salvar vidas.

Desde la perspectiva de la racionalidad compleja, la Foto Infracción como política pública (o acción pública municipal) es la potencialización de la relación dialógica de intereses, heterogénea, de liderazgo, interdependiente, conflictiva e interactiva entre los diferentes actores del gobierno municipal y la ciudadanía. Es la materialización de la relación y flujo permanente de decisiones e información que se establece entre la ciudadanía, el cabildo con todos sus actores, las empresas que fabrican esos aparatos, los bancos que reciben las multas, el municipio que recibe ese dinero y lo utiliza, etcétera. Es un ejemplo de política pública que obedece a una lógica de interacción que se sitúa en el binomio necesidad-satisfactor como lo vimos en la pers-

pectiva sistémica de las necesidades. Ahora bien, la siguiente unidad de análisis de las políticas públicas que abordaremos es el contexto.

Los avatares del contexto en la conceptualización de las políticas públicas

El ser humano por naturaleza es un sujeto de características sociales cuyo desarrollo depende de los vínculos que entabla con su entorno, en este caso, con su contexto. Esto significa que las personas son las que construyen el contexto sociopolítico y económico en el cual se desenvuelven pero, a la vez, este contexto incide en su realidad. El contexto es el conjunto de circunstancias (materiales o abstractas) que se producen alrededor de un hecho, proceso o evento dado que están fiablemente comprobadas (Parra, 2015); esto quiere decir que el contexto es un cúmulo de situaciones específicas que caracterizan y permiten la comprensión de los ecosistemas.

La preeminencia del contexto político en la ideación de las políticas públicas

Los escenarios que establecen cada tipo de contexto son generalmente muy específicos. Asimismo, como unidad de análisis de las políticas públicas, el contexto debe abordarse cuidadosamente como una realidad altamente compleja que cubre las dimensiones espacio-temporal, cultural, sociopolítica y económica, entre otras, en las cuales se ejecutan las políticas públicas. En este aspecto, si reiteramos que una política pública es una respuesta del gobierno frente a una situación problemática, nos permitimos en este marco limitarnos sólo al contexto político por sus alcances e impactos en las políticas públicas.

No abordaremos los contextos sociales, económicos y culturales porque a pesar, tal vez, de ser tomados en cuenta a la hora de formular las decisiones de políticas públicas, éstos son más que nada un conjunto de espacios de ejecución y evaluación de esas decisiones. Lo que quizá podemos recordar es que las acciones de los gobiernos en relación con las necesidades sociales de los ciudadanos siempre han sido un aspecto característico de los procesos de crecimiento económico y relativa industrialización de los Estados. Dicha característica fue denominada internacionalmente como de Estado de Bienestar tipificado en el contexto latinoamericano como Estado paternalista, interventor, socialdemócrata, reformista, proteccionista, empresario, etcétera.

Bajo ese argumento, podemos afirmar que varios Estados semiperiféricos y periféricos están implicados, entre otros, en dos procesos importantes: en el ámbito económico, están inmersos en un proceso continuo de integración en la economía internacional; en el ámbito político y social, viven un proceso de profundización del sistema político (democracia en general). Sin embargo, los dos procesos son complejos y se caracterizan a menudo por el olvido de lo local (Mballa, 2015b). Estas transiciones son aspectos centrales que influyen en las políticas socioeconómicas de dichos Estados, así como en las condiciones de vida de los ciudadanos, cuyas necesidades reales están relegadas al tercer/último plano. Esta situación ha, sin lugar a duda, generado procesos permanentes de pauperización de muchas personas y comunidades.

Del mismo modo, la crisis económica en la década de los ochenta (década perdida), significó para los Estados latinoamericanos y africanos, principalmente, un derrumbe ideológico y la paulatina implementación de políticas públicas y sociales. Estas políticas, fundamentalmente, han buscado la reactivación económica a través de una mayor intensificación de las relaciones mercantiles internacionales, lo cual es promovido, incentivado y privilegiado en la actualidad (Huaylupo, 2010: 2). Desde la visión parcializada del liberalismo contemporáneo, se responsabiliza al Estado de la precaria capacidad competitiva en la generación y equitativa redistribución de los recursos económicos necesarios para el bienestar de las sociedades; y sobre todo, de la deficiencia de las políticas públicas orientadas hacia la solución de los problemas sociales (Ashford, 1989). Por lo tanto, se nota una preeminencia del impacto del contexto político e institucional en el ciclo de las políticas públicas.

El contexto político e institucional y su impacto en la ideación de las políticas públicas

Para regular los escenarios contextuales en los cuales se formulan y ejecutan las políticas públicas, se construyen las instituciones. En este sentido, Scartascini y Tommasi (2012) consideran que las instituciones son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los actores del gobierno, encargados de tomar las decisiones de políticas públicas; esto se debe a que las instituciones se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas.

El concepto de institución se aplica comúnmente a hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como a las formas particulares de orga-

nización de los gobiernos. Es una propiedad de los sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir. El conjunto de circunstancias políticas e institucionales (contexto) que se producen alrededor de la formulación de las políticas públicas, define la naturaleza de las decisiones a ser tomadas; esto enmarca, entre otros, dos aspectos importantes: el primero, tiene que ver con el diseño de los objetivos del gobierno, y el segundo, se refiere al conocimiento de los mejores medios y potenciales alternativas para alcanzar esos objetivos.

Las interconexiones entre esos dos aspectos que Stein *et al.* (2006) denominan “La política de las políticas públicas” define el impacto del contexto político en la elaboración de las políticas públicas. En la actualidad, la investigación sobre la relación entre el contexto político y las políticas públicas es escasa. Pedro Medellín Torres, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, es uno de los autores que se ha desempeñado hacia el análisis del impacto del contexto político en la dinámica funcional del ciclo de las políticas públicas. Según Medellín, esa escasez se debe en primer lugar, a que los esfuerzos hasta ahora se han concentrado en estudiar el problema del poder de las instituciones, de los actores de las políticas públicas y de los factores que distorsionan la acción pública; en segundo lugar, a que en todos los casos se supone que el Estado cubre a todo el territorio y tiene capacidad para actuar en él y que su legitimidad es tan fuerte que ella misma tiene la fuerza para hacer valer un mínimo de reglas del juego político e institucional.

En efecto, el impacto del contexto político en el ciclo de las políticas públicas ha de comprenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales. Asimismo, analizar el contexto político e institucional de las políticas públicas implica aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública; es decir, estudiar la esfera en que se fundamenta el régimen político en el desenvolvimiento de las políticas públicas. Una cuestión importante que se plantea, es la que establece la relación entre el régimen político de un Estado y las especificidades de sus políticas públicas.

En respuesta a esa problemática, Medellín en su obra *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (2004), considera que existe una marcada diferencia en los procesos de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e institu-

ciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad.

La estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú revela los rasgos característicos siguientes: *a)* la resistencia institucional al ciclo de las políticas públicas; *b)* la desconexión entre los procesos de planeación y de presupuestación; *c)* la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; *d)* la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; *e)* la inestabilidad en los altos cargos ministeriales que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); *f)* y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna todo ello en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada.

Esto deja en claro que el contexto político es una unidad de análisis clave para entender las lógicas subyacentes en el ciclo de las políticas públicas; estas lógicas pueden comprenderse de forma integral a partir del análisis del régimen político y de la acción de gobierno dentro de los cuales emergen las políticas públicas. Según lo dicho, las políticas públicas no representan variables que puedan ser explicadas de manera ajena al contexto político e institucional en los que se estructuran; más bien hay que examinarlas desde el régimen político vigente.

El régimen político y su impacto en la elaboración de las políticas públicas

Un régimen es un sistema que posibilita el funcionamiento de una estructura, mientras que la política es el conjunto de mecanismos de toma de decisiones para la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, el régimen político constituye el conjunto de instituciones y leyes que permiten la organización del Estado y el ejercicio del poder. El régimen político determina los mecanismos de acceso al gobierno, la forma en la cual las autoridades pueden hacer uso de sus facultades y del poder; es decir, marca las metas y los medios de estructuración de las políticas públicas.

En efecto, el régimen político define la naturaleza y el carácter (democrático u autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas públicas en unos ámbitos específicos, así como las condiciones que determinan su ciclo. Considerar al régimen político como una variable contextual importante en el ciclo de las políticas públicas, no sólo permite un

acercamiento puntual a los temas de equilibrio, constancia y consistencia de la política, sino también ayuda a dimensionar el potencial organizacional de los Estados y sus gobiernos para promover los cambios necesarios en las sociedades. Esto significa que a distintos tipos de regímenes corresponden distintos tipos de autonomías gubernativas, y por ende, distintos tipos de políticas públicas.

Asimismo, Medellín (2004) distingue cuatro razones que explican la relevancia del régimen político en el proceso de estructuración de las políticas públicas:

1. El régimen político es el ordenamiento que le confiere corporeidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta del Estado bajo la forma de aparato estatal. Esta característica imprime los rasgos específicos de unas instituciones por encima de otras, define el sistema objetivo de instituciones del Estado, los contenidos que las distinguen de las demás, lo cual determina específicamente el rumbo y las orientaciones en la estructuración de las políticas públicas.
2. El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretienen en torno al Estado y la sociedad; define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por un lado, bajo la forma del ordenamiento constitucional establece los principios, códigos y normas específicos que dirigen y regulan una sociedad particular y por supuesto, determina los avatares en los procesos decisorios del gobierno con respecto a las políticas públicas; por otro lado, bajo la forma de ordenamiento institucional, el régimen establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la visión y proyección institucional del gobierno en sus escenarios decisionales sobre las políticas públicas.
3. El régimen político permite que el Estado se constituya y se proyecte como un generador de orden interno y externo. Interno, porque le imprime principios de unidad a las instituciones en representación del Estado. Externo, porque representa el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad, manteniendo el equilibrio entre los diferentes actores. Estas dos dimensiones son medulares en los ciclos de políticas públicas.
4. El régimen político constituye la sistematización a través de la cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones necesarias sobre la estructuración de las políticas públicas; asigna competencias para comprometer, establecer y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros), instituye los controles y fija las modali-

dades y los márgenes de participación ciudadana o comunitaria en los procesos decisionales de los gobiernos acerca de la construcción del subsistema de los problemas públicos (agenda).

Como puede apreciarse, la relevancia del régimen político en el ciclo de las políticas públicas estriba en que representa el modo de sistematización que define las instancias, los grados y las escalas en que se produce y se estructura el ejercicio del poder gubernamental y con él, la estructuración del sistema o subsistema de las políticas públicas. Esta relevancia, como ya lo hemos mencionado se debe a que el régimen establece los distintos niveles de decisión de construcción de las políticas públicas. Además, el régimen determina y especifica las escalas de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal, estableciendo, asimismo, la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones de políticas públicas.

Ahora bien, nos interesa revisar los efectos de dos tipos de regímenes políticos en la estructuración de las políticas públicas.

Tipos de régimen político y peculiaridades de las
políticas públicas: principios de cambio y de conservación

Con el acercamiento anterior, resalta que si bien las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado, no cabe duda que el ciclo de las políticas públicas difiere en función del régimen político vigente en un Estado. Esto se debe al hecho de que las políticas públicas ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de la autoridad, dando cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Sin embargo, no hay que perder de vista el hecho de que el régimen político no sólo establece la producción y estructuración de políticas públicas, sino que también imprime su sentido normativo y su contenido valorativo como carruaje de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. En este marco, nos interesa observar las peculiaridades de las políticas públicas en regímenes de democracia y de autoritarismo.

Vínculo virtuoso entre la democracia y las políticas públicas

La democracia ha evolucionado en sus dimensiones espacio-temporales y ha sido objeto de múltiples investigaciones en los círculos académicos. En la actualidad, se considera al régimen democrático como un sistema que permite organizar un conjunto de individuos mediante una marcada distribución del poder, por lo cual, las decisiones se toman según la opinión de la mayoría. En la práctica existen varios tipos de democracias. Cuando las decisiones son adoptadas en forma directa por el pueblo se habla de democracia directa. Cuando las decisiones son tomadas por aquellas personas a las que el pueblo reconoce como sus representantes legítimos, los cuales son elegidos a través de un sufragio por la ciudadanía, se habla de una democracia indirecta o representativa. Cuando el modelo político permite que los ciudadanos se organicen para ejercer influencia directa sobre las decisiones públicas se habla de una democracia participativa.

Independientemente del tipo de democracia, la variable común es la capacidad de gobernar de forma colegiada para resolver los problemas sociales. Como se ha definido anteriormente, las políticas públicas se originan de las necesidades sociales y mediante un proceso de toma de decisiones el gobierno las formula y las implementa. Arellano y Blanco (2013) consideran que entre políticas públicas y democracia existe un vínculo virtuoso de mutuo reforzamiento; pues no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos vigorosos, sino que estos últimos se ven potenciados por el ejercicio gubernamental basado en políticas públicas, estableciéndose un círculo virtuoso entre éstas y el contexto democrático.

En un documento producido por el antes Instituto Federal Electoral de México se plantea que las políticas públicas en un régimen democrático, se basan en un axioma fundamental: “nadie tiene el monopolio de la verdad”. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias (Arellano y Blanco, 2013). Asimismo, las políticas públicas se verían debilitadas en un contexto de intolerancia o de autoritarismo. Por el contrario, las políticas públicas prosperan donde existe la multiplicidad de ideas y la valoración de diferentes puntos de vista, es decir, en un contexto democrático.

Por lo general, las decisiones de políticas públicas tienden a regirse por intereses individuales y colectivos específicos que pueden no alinearse al interés general. Sin embargo, la especificidad de la variable democrática orienta la ideación de las políticas públicas hacia el interés público entendido como

el equilibrio de intereses entre los agentes del Estado (gobierno y ciudadanía). Este argumento ratifica el planteamiento de que en régimen democrático, la ideación y diseño de las políticas públicas restringen considerablemente el margen del error en los procesos de toma de grandes decisiones sobre la definición de los problemas públicos (construcción de la agenda). Es menester recordar que las decisiones equivocadas de los gobiernos en la historia de los Estados siempre han tenido altos costos para la sociedad.

En realidad, la toma en consideración de la pluralidad de ideas en regímenes democráticos reduce el margen de error en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas y alerta respecto a las posibles consecuencias negativas de la acción pública. En este sentido, al cerrar el paso a la soberbia, corrupción, autoritarismo, improvisación y ocurrencias gubernamentales, la ideación de las políticas públicas en un contexto democrático plantea alternativas para el logro de los objetivos y metas de los gobiernos. Esto quiere decir que las políticas públicas formuladas bajo los principios democráticos, sin lugar a duda, tienen la potencialidad de descifrar la causa ontológica de los problemas públicos para ofrecer soluciones ontológicas a los mismos, porque alude a un proceso decisorio positivo, incluyente y plural.

Bajo ese planteamiento resulta que la formulación de las políticas públicas en un régimen democrático deja entrever un escenario de alta complejidad que se traduce en un juego dinámico entre una multitud de actores. Algunos de esos actores son consecuentes como los partidos políticos, los gabinetes, los cabildos, la legislatura, los tribunales, entre otros; sus roles en el ciclo de políticas públicas están asignados formalmente por el marco constitucional. Otros actores son inconsecuentes pero muy importantes, como los movimientos sociales, los círculos académicos, las empresas y los medios de comunicación, entre otros, y cuya función no es muy formal pero resulta fundamental en el ciclo de las políticas públicas. Lo más relevante en un régimen democrático es que las interacciones entre esos actores en el ciclo de las políticas públicas propician una serie de factores subyacentes como son: reglas formales e informales, diálogo, negociaciones, inclusión, participación y capacidad.

Stein (2006) considera que en el ciclo de las políticas públicas en un régimen democrático, algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (la calle, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos); algunos son más transparentes (cabildos, gabinetes de los gobiernos...) y otros lo son menos (negociacio-

nes a puertas cerradas); por lo tanto, los papeles que realmente desempeñan los actores en esos escenarios deben analizarse con mucho cuidado.

Son precisamente esos aspectos los que potencializan la relación virtuosa entre el régimen democrático y las políticas públicas. El régimen democrático se fortalece con la eficiencia de sus políticas públicas ya que éstas evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. En efecto, la diferenciación entre escenarios formales e informales tiene una innegable importancia; permite deducir que la estructuración de políticas públicas en un régimen democrático no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas públicas. Esto significa que la estructuración de las políticas públicas en régimen democrático está determinada por la particular configuración del proyecto de gobierno que se quiere seguir y por la manera particular como ese proyecto se lleva a cabo.

Pero no basta con establecer la interdependencia o virtuosidad entre las políticas públicas y el régimen político democrático. En primer lugar, es necesario detectar el nivel de gradualidad de esa interdependencia; en segundo lugar, es importante instaurar los criterios que permitan diferenciar los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernativos; en tercer lugar, es necesario tener la capacidad de evaluar las implicaciones que esa diferenciación tiene sobre la estructuración de las políticas públicas. Este escenario multidimensional implica determinar el grado en que el régimen democrático y los niveles de autonomía gubernamental establecen la especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Sería una línea de investigación interesante que tal vez retomaremos en otros momentos.

Lo más relevante para los gobiernos democráticos es la funcionalidad de su capacidad de institucionalizar la relación virtuosa entre las políticas públicas y su régimen político (democracia). Medellín plantea que la institucionalización de ese binomio (democracia-política pública) debe concebirse como un proceso de dos dimensiones. Por una parte, como el proceso mediante el cual, los principios y valores que dan fundamento a las instituciones en régimen democrático son conocidos, aceptados y practicados regularmente por los beneficiarios de las políticas públicas que emanan de ese régimen. Aquí, el grado de institucionalización está dado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la

unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones, intereses y conflictos de la sociedad.

Por otra parte, esa institucionalización debe considerarse como el proceso mediante el cual, tanto la democracia como las políticas públicas que emanan de ella, adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. A final de cuentas, el grado de institucionalización y democratización de las políticas públicas está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia del gobierno en sus estructuras, funciones y procedimientos.

Ahora bien, la pregunta es: ¿Qué es lo que pasa en regímenes autoritarios?

Autoritarismo y políticas públicas

Hannah Arendt (1951) considera que el autoritarismo es una modalidad del ejercicio de la autoridad que impone la voluntad de quien ejerce el poder en ausencia de un consenso construido de forma participativa, originando un orden social opresivo y carente de libertad y autonomía. En ciencia política, el concepto de autoritarismo no tiene una definición unívoca, lo que permite identificar como autoritarias diferentes ideologías, movimientos y regímenes políticos. En este sentido, los regímenes políticos autoritarios son considerados totalitaristas, dictatoriales opresivos.

El manuscrito original de *The Origins of Totalitarianism* de Hannah Arendt fue concluido en el otoño de 1949, más de cuatro años después de la derrota de la Alemania de Hitler, menos de cuatro años antes de la muerte de Stalin y la primera edición apareció en 1951. Al escribir ese libro, Arendt modernizó el convencimiento de que sería posible descubrir los mecanismos ocultos mediante los cuales todos los elementos tradicionales de nuestro mundo político y espiritual se disolvieron en un conglomerado donde todo pareció haber perdido su valor específico, tornándose irreconocible para la racionalidad humana e inútil para los fines y bienestar humanos. En esa obra, Hannah Arendt llega a sus conclusiones de que el uso de las personas para fines utilitarios y la conducción del terror son las verdaderas esencias del totalitarismo como sistema de gobierno. Este acercamiento a la especificidad de los regímenes autoritarios o dictatoriales nos permite cuestionar las modalidades de formulación de las políticas públicas en esos regímenes.

Con la premisa de que las políticas públicas son el dispositivo de gobierno por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa, O'Donnell (1982) resume

los rasgos específicos de los regímenes autoritarios y el impacto de esos rasgos en la formulación de las políticas públicas.

- a) En los regímenes autoritarios, el gobierno centralizado es el único garante y organizador de las relaciones sociopolíticas y económicas, por ende, el único actor en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- b) El gobierno promueve una ideología nacionalista y populista para contrarrestar las pretensiones desestabilizadoras del extranjero. Se trata de nacionalizar el sistema, a la vez que se lo despolitiza. En este sentido, las políticas públicas y programas sociales se formulan con apego al cuidado de esa ideología proteccionista.
- c) Las estructuras productivas de las sociedades son desequilibradas e incompletas porque se enfocan en proteger los intereses del gobierno central. Adquieren peso decisivo, las organizaciones que ordenan sus actividades económicas hacia el apoyo al poder coercitivo del gobierno central. En este sentido, la normalización económica es particular y excluye también a los sectores populares con acumulación de capital hacia los oligopolios y monopolios en los procesos de transnacionalización.
- d) El rasgo característico precedente obliga a la formulación de las políticas públicas a ser profundamente premeditada con una base estructural altamente oligopolizada o monopolizada. Esto desemboca en todo tipo de crisis socioeconómicas y violaciones a los derechos humanos.
- e) El régimen autoritario excluye políticamente a sectores populares importantes para generar recursos de todo tipo. Dicha exclusión apareja supresión ciudadana y consensos en la formulación de las políticas públicas. Los accesos al poder carecen de bases democráticas y populares limitándose al refuerzo de las Fuerzas Armadas.
- f) Como consecuencia de los puntos anteriores, las políticas públicas en regímenes autoritarios funcionan anormalmente.

Con esta perspectiva, los regímenes autoritarios aparecen como consecuencia de procesos de crisis sin grandes pretensiones transformadoras pero ordenadoras en lo relativo a las políticas públicas. Uno de los rasgos sobresalientes es la ocupación de los espacios burocráticos por élites determinadas, sin que ello implique una decisiva consustanciación con alguna ideología política. Este rasgo es característico de varios países africanos. La preeminencia de esos rasgos autoritarios en el diseño de las políticas públicas en África se debe a que la transición del Estado colonial al Estado poscolonial (actual) en África no se ha sustentado en cambios estructurales e ideologías capaces de establecer un orden sociopolítico y económico adecuado a las sociedades africanas (Mballa, 2011).

Con esta revisión de la variable del contexto político, resulta que la estructuración del ciclo de las políticas es producto de un intenso proceso político; en este proceso, emergen y toman forma los proyectos e intereses de diferentes agentes (individuos), agencias (instituciones) y retóricas; lo cual enmarca la síntesis de las interacciones entre esos actores en la pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política e ideológica sobre la sociedad.

Es bajo esa lógica que de manera muy atinada, Medellín (2004) estipula que los posicionamientos, estrategias y tácticas de cada uno de los contextos políticos en la formulación y ejecución de las políticas públicas están regidos (al mismo tiempo) por principios de cambio y principios de conservación. Esos principios, subyacen, fundamentan y explican los componentes de los contextos y definen el sentido y contenido de las políticas públicas. En realidad, los contextos políticos no sólo implican una forma de ordenación gubernativa de las relaciones socioculturales y económicas, sino que también imponen límites acerca de lo que puede y no puede ser incorporado en el ejercicio de gobierno. La estructuración y sistematización de las políticas públicas (dependientes del régimen político) no sólo modifican los contextos de los gobernados, sino también los contextos de los que conducen el gobierno y los que realizan las tareas concretas de la acción pública, todo en un juego en el cual, el interés puede ser definido y comprendido en términos de poder.

Esta argumentación nos lleva a examinar la última unidad de análisis de las políticas públicas: el poder e interés de los actores.

El poder en el sistema de las políticas públicas

Algunas interrogantes a las que nos interesa aportar algún tipo de respuesta aquí son: ¿Por qué considerar al poder como una unidad de análisis de las políticas públicas? ¿Cómo se ejerce el poder en el ciclo de las políticas públicas? ¿Por qué entender una política pública como una relación de poder? ¿Cómo influye el interés en los procesos decisorios de políticas públicas? Una respuesta tentativa a esas interrogantes es que cualquier análisis o investigación seria sobre las políticas públicas debe tomar en cuenta las variables del poder y del interés porque fundamentalmente, las políticas públicas se derivan de un proceso decisorio y cualquier proceso decisorio es un juego de intereses en un contexto de ejercicio del poder.

En este sentido, considera que en cualquier régimen político y principalmente en los regímenes democráticos, el debate y la investigación sobre las políticas públicas opera con base en la dialéctica entre las justificaciones sobre el ejercicio del poder y los contraargumentos que cuestionan dichas justificaciones; es decir, que el ciclo de las políticas públicas se nutre de *outputs* sistémicos, así como de la evidencia empírica y de su transformación en juicios e interpretaciones. En función de sus diferentes lógicas, intereses y sistemas de creencias, los actores del gobierno, responsables de las decisiones de políticas públicas, justifican sus actos a través de su legitimidad constitucional como muestra del ejercicio de su poder.

El poder como vector de legitimación de la acción gubernamental en la formulación de las políticas públicas

El poder es un aspecto potencial en toda relación social y se caracteriza por su condición de asimetría; esto es, que el sujeto que lo posee, ejerce mayor control sobre la conducta del sujeto que no lo tiene. Existen una infinidad de definiciones, interpretaciones y enfoques de análisis sobre el concepto de poder. Una consideración muy atinada y que compartimos ampliamente con Buchheim es que “el *quid* del poder se encuentra en la ecuación de intereses en la cual, quien posee el poder tiene la capacidad de influir sociopolítica y económicamente en los demás —voluntaria o involuntariamente—” (Buchheim, 1985). Esto significa que el poder implica la adopción de decisiones por medio de las cuales, quienes la toman tienen la posibilidad de ejercer el control sobre el resto de la sociedad (Carpizo, 1999).

Parte fundamental de la actividad gubernamental, la constituye el conjunto de políticas y programas públicos que se generan en su seno. Asimismo, las decisiones de políticas públicas se cristalizan en el ejercicio puntual del poder que tienen los actores del gobierno. Ese poder le da al gobierno la autoridad y legitimidad de construir la agenda (definición de los problemas públicos) de definir medios (multidimensionales) para la implementación y evaluación del ciclo de las políticas públicas.

La legitimidad del poder aquí hace referencia a la justificación de la autoridad gubernamental de tomar decisiones para atender las necesidades del pueblo. Por su parte, el pueblo se inscribe en una lógica de convencimiento de que las decisiones de políticas públicas son tomadas no sólo con el fin de beneficiar a todos, sino que también para servir un interés personal del gobernante de favorecerse a sí mismo y favorecer a los demás sectores de la sociedad (compromiso con la ciudadanía). Esta perspectiva le proporciona

al gobernante la posibilidad de ejercer legítimamente el poder que le ha sido otorgado según el régimen político vigente.

En esa tónica, Cruz (2001) considera que no obstante, al menos teóricamente hablando, la legitimidad de una política pública en un momento y contexto dados, puede provenir de dos fuentes: por un lado, puede entenderse como un resultado parcialmente atribuible a la legitimidad del régimen político y del gobierno que la diseña y la pone en marcha; esto, más allá de la legitimidad sistémica o institucional basada en la creencia de que las instituciones políticas operan con base en las leyes de que son democráticas y de que son aptas para el ejercicio del poder político; por otro lado, esa legitimidad puede entenderse como una categoría parcialmente atribuible al proceso de toma de decisiones al cual se haya sometido la política pública en cuestión y dentro del cual opere su ejecución.

Por su parte, Easton plantea que la legitimidad del gobierno en los procesos de formulación de las políticas públicas se ve reforzada con la variable del soporte o apoyo multifactorial: soporte a la vez difuso y específico. En este sentido, el soporte difuso se refiere a la legitimidad que goza el sistema político, sus instituciones y sus gobernantes (actores de toma de decisiones). El soporte específico hace referencia a la dimensión concreta que se manifiesta sobre determinada acción política (Easton, 2007: 221-230). Estos planteamientos dan pie a considerar al poder como vector de legitimación de la acción gubernamental en la formulación de las políticas públicas. En efecto, para ser considerada como legítima, toda política pública (al menos en régimen democrático) ha de apoyarse en una legalidad institucional. Un enfoque interesante que ayuda a comprender el impacto del poder en el ciclo de las políticas públicas es la perspectiva realista desarrollada por Hanz Morgenthau.

El realismo político de Hanz Morgenthau,
la naturaleza humana y los supuestos implícitos
del poder en los procesos de toma de decisiones

El realismo político es un modelo, una representación simplificada de la realidad que intenta revelar las características esenciales del objeto de estudio, es decir, un modelo de explicación racional de la realidad. El realismo político plantea como argumento central que el actor principal en la política es el Estado. Desde esta perspectiva el poder y la lucha por éste, son el centro de la teoría realista. Asimismo, las aproximaciones realistas tienen una concepción hobbesiana de las relaciones de poder: *Homo Homini Lupus*; *Man*

is a wolf to man. “El Hombre es Lobo del Hombre”. En la actualidad, esas acepciones se pueden interpretar a través del egocentrismo, avaricia y corrupción en el comportamiento humano, aunque la sociedad a través de sus instituciones intenta corregir tal comportamiento para favorecer la convivencia. Negarlo es como querer tapar el sol con un dedo.

Maquiavelo a este respecto utilizó ejemplos claros de este carácter adverso de la naturaleza humana como generador de conflictos y de valoraciones que tienen un componente emocional a través del cual se puede identificar las intenciones malsanas del ser humano, mismas que han generado todo tipo de violencia: guerras, invasiones, genocidios, terrorismo, esclavitud, colonización, racismo, etcétera. Una vez entendido el carácter adverso de la naturaleza humana en el ejercicio del poder podemos visualizar al realismo político como un modelo fundamental para comprender las lógicas subyacentes en los procesos de formulación de las políticas públicas.

Hans Morgenthau es el autor más destacado del realismo político. En su planteamiento intenta formular una teoría general de la política con énfasis a la política internacional y también con incidencia en la política interna de los Estados. Su modelo corresponde al periodo de la Guerra Fría. Explorar el planteamiento realista desde la perspectiva de Hanz Morgenthau tiene toda su relevancia en el marco de este libro, debido a que las decisiones de políticas públicas representan un escenario donde el interés y el poder juegan un papel determinante. No se pretende describir cabalmente el realismo político (*realpolitik*), sino a través de los seis principios definidos por Hanz Morgenthau establecer la consubstancialidad del poder e intereses en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, la intención de Morgenthau en su libro *Política entre las naciones* es presentar una teoría racional de la política, no a través de conceptos abstractos y preconcebidos ni desligados de la realidad, sino relacionados a un doble sistema de comprobación en términos de la teoría política: la razón y la experiencia. A consideraciones del autor, es el Estado a través de sus gobernantes quien marca el punto de referencia final de la política. En consecuencia, la interacción entre los actores de toma de decisiones está inmersa en la contingencia de la naturaleza humana tal como es, y por los procesos históricos, sociológicos, sociopolíticos y económicos, tal como han ocurrido.

Oro (2009) sintetiza de forma puntual ese planteamiento al considerar que al realismo político le interesa conocer una dimensión de la realidad: la del hombre y sus relaciones con los demás seres humanos. Por tanto, es

fundamental poner énfasis en ¿qué cosa es el hombre?, ¿cuáles son sus motivaciones básicas, sus instintos fundamentales, sus cualidades específicas y sus aspiraciones permanentes? Esto implica que el realismo político parta del supuesto de que a pesar de todas las vicisitudes culturales y cambios históricos, hay algo que permanece inmutable en el hombre (supuesto ontológico) y que, además, es posible conocer ese algo (supuesto cognitivo). Ese algo es la naturaleza humana.

Su conocimiento es crucial porque la naturaleza humana es el supuesto del cual parte de manera implícita o explícita todo tipo de teorías: teoría política, teoría de toma de decisiones, teoría administrativa, teoría de las relaciones internacionales, entre otras. Por lo tanto, la propuesta del realismo político consiste en propender la autonomía de la política a través del análisis y comprensión de los entrelugos en cualquier proceso de toma de decisiones.

Los seis principios del realismo político y su aporte
en el análisis y comprensión de las políticas públicas

Los principios del realismo son un aporte metodológico al momento de analizar los supuestos implícitos en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas. Estos supuestos, entre otros, pueden ser los siguientes: a) la toma en cuenta de la naturaleza humana, ambivalente e impredecible de los actores de toma de decisión; b) la lucha por la busca del equilibrio de poder; c) el carácter inevitable del conflicto; d) la toma en cuenta de los intereses individuales y colectivos que moldean la acción humana. Estos supuestos se encuentran implícitos en el planteamiento de los seis principios siguientes.

Racionalidad de los actores y universalidad de las leyes:
supuesto ontológico y cognitivo

Este principio parte del supuesto de que “la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas arraigadas en la naturaleza humana” (Morgenthau, 1986: 12) así como en la “factibilidad de elaborar una teoría racional que explique [...] estas leyes objetivas”. El conocimiento es de naturaleza empírica en cuanto esté fundamentado en una realidad fáctica en la evidencia de los hechos y en la observación de la realidad. En grandes rasgos, este principio sostiene que la teoría es racional desde la óptica que tanto la política, como la sociedad están regidas por leyes objetivas que encuentran

sus raíces en la naturaleza humana. A partir de los hechos y sus consecuencias puede plantearse una hipótesis racional sobre la actuación política.

Morgenthau afirma que la política logra separar la verdad de la opinión y la "teoría consiste en la verificación de los hechos dándoles sentido a través de la razón" (1986: 12-13). Asimismo, es esta comprobación de los hechos reales y sus consecuencias lo que le da sentido teórico a la ideación de las políticas públicas. Esto significa que el análisis teórico y metodológico de las políticas públicas debe ser sometido a la doble prueba de la razón y la experiencia; lo cual implica que un análisis holístico de las políticas públicas no debe presentar grietas desde el supuesto ontológico para que este mismo análisis pueda ser empíricamente demostrable. En definitiva, la racionalidad de los actores y la universalidad de las leyes (supuesto ontológico y cognitivo) deben dar cuenta de la complejidad que rige el campo de las políticas públicas.

El interés definido en términos de poder como
principio rector del quehacer político

Bajo este principio que retomaremos más adelante, Morgenthau establece que "el elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el análisis y explicación de la política en todas sus dimensiones, es el concepto de interés definido en términos de poder" (1986: 13). En este aspecto, Morgenthau (citado en Del Arenal, 1984), expresa que "la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política, el poder es siempre el fin inmediato". Asimismo, este principio comprende no sólo elementos teóricos, sino también factores normativos, por lo cual, en el campo de la fundamentación de las políticas públicas, "una política racional de toma de decisiones minimiza los riesgos y maximiza los beneficios [...] cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito" (Morgenthau, 1986: 18-19). Por otro lo cual, es importante distinguir lo que son las motivaciones personales de los políticos frente al interés nacional.

Importancia del contexto en la dimensión espacio-temporal

Este principio, en relación con el anterior, supone que en los escenarios políticos el concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal pero que siempre está apegado a las dimensiones contextuales y espacio-temporales. En este sentido, "el equilibrio de poder,

por ejemplo, es indudablemente un elemento constante en todas las sociedades pluralistas, pero varía en función de los contextos y de las dimensiones espacio-temporales” (1986: 20). Es importante tomar en cuenta que en el ámbito de las políticas públicas no siempre los mismos intereses concretos y singulares son los que propulsan el comportamiento de los actores del gobierno. Oro (2009) asimila el concepto de interés a una cajita que se va rellenando con diferentes contenidos específicos.

La cajita es permanente en el tiempo pero su contenido se va contextualizando en función de las coyunturas, las necesidades puntuales, los regímenes políticos, la cultura vigente, los cambios generacionales, etcétera; es decir, va cambiando con el tiempo, en función de las diferentes circunstancias históricas concretas. En palabras de Morgenthau: “El tipo de interés determinante de las acciones políticas de un periodo particular de la historia, depende del contexto político y cultural dentro del que se formule la política” (1986: 20). Este principio igual que los demás, presenta una relevancia trascendental en el análisis y comprensión de los escenarios de toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

En México, este principio se puede diagnosticar a todos los niveles de gobierno en donde el diseño de las políticas públicas obedece a una lógica contextual que tiende a sobreponerse a la lógica institucional. En consecuencia, los cambios de gobernantes siempre se darán según la lógica constitucional pero las relaciones de poder y el comportamiento interesado sobrevivirán y arrojarán nuevas formas políticas. Este argumento, al mismo tiempo, establece la consubstancialidad del interés y poder en cualquier escenario político, superando las posturas de quienes sostienen que el realismo político está obsoleto porque según esas posturas, se eclipsó el paradigma estadocéntrico.

Tensión entre los valores morales y la acción política:
ética de los resultados

El realismo político de Morgenthau a través de este principio reconoce la existencia de imperativos morales y éticos con alcances universales. Toma en cuenta la significación de la moralidad en la política y al mismo tiempo reconoce la tensión existente entre los mandamientos morales y las necesidades sociales, para una exitosa acción política. Sin embargo, tanto la moral como la ética no pueden imponerse de forma mecánica en los escenarios políticos de toma de decisiones. Morgenthau ratifica que “el realismo político tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y

los requerimientos de una exitosa acción política, sin embargo, un análisis realista no debe pretender eludir rápidamente ese conflicto" (1986: 21).

Asimismo, para mitigar los efectos colaterales que puede generar la tensión entre los preceptos ético-morales y la acción política, Morgenthau considera a la prudencia como "el valor de suprema virtud política" en tanto que logra diluir esta tensión. Esto significa que en el ámbito de las políticas públicas, esa tensión debe abordarse de manera flexible, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que los agentes de toma de decisiones actúan. La prudencia en su calidad de mediadora entre los preceptos morales y la acción política juega un rol de crucial importancia al ajustar la dimensión imperativa de los preceptos morales a la realidad singular de los agentes del gobierno. Es así como Morgenthau afirma que "la prudencia es la suprema virtud de la política, siempre y cuando se convence de que los principios morales no pueden ser aplicados a las acciones políticas en su formulación universal abstracta, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar" (1986: 21).

Este principio pone en exergo la confrontación teórico-metodológica y bi-paradigmática entre el idealismo y el realismo. Por un lado, el idealismo juzga la acción política y los procesos de toma de decisiones por su reciprocidad con la ley moral universal independientemente de las circunstancias concretas en que se toman esas decisiones y se ejecuta dicha acción política. Por otro lado, el realismo conceptúa los actos y decisiones de los gobernantes en función de sus consecuencias políticas, lo que Morgenthau denomina "ética de los resultados" (1986: 21).

Este argumento que ratifica la perspectiva hobbesiana y maquiavélica (el fin justifica los medios) del realismo político es ilustrado en la retórica de Abraham Lincoln citada por Morgenthau: "Si el final me da la razón, lo que se haya dicho contra mí, no tendrá ninguna importancia. Si el final demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que estaba actuando correctamente me salvarán"; Lincoln también pudo haber afirmado "si gano esta guerra, la historia me absolverá". En definitiva, el juicio respecto al éxito o fracaso de una política pública, depende de si ésta alcanza o no sus objetivos (Oro, 2009).

El enfoque de análisis no debe centrarse en ideas vacías:
objeción al maniqueísmo en política

Este principio profundiza los anteriores al explicar el nexo entre interés y los valores universales. Con ello, se previene sobre la comisión de actos

viles del gobierno con la bandera de los valores de paz, libertad, igualdad y otros tantos. La identificación del interés propio con el bien y el del opositor con el mal constituye una visión maniquea de la realidad política y enmascara las verdaderas intenciones de los actores políticos. Es bajo la lógica de este principio que Bernal (2011) considera que paradójicamente los valores morales abstractos ofuscan la visión descarnada de la realidad política y pueden santificar atrocidades que observadas desveladamente no serían admisibles desde la moral.

Esto quiere decir que el realismo político admite la ley moral pero no como árbitro del bien y del mal en los escenarios políticos y procesos de toma de decisiones. Este principio al igual que el anterior, a final de cuentas, representa un legado a la comunidad científica de las ciencias sociales y humanas, a los analistas de las ciencias políticas en general y de la administración y/o gestión pública en particular, en el sentido de que permite cuestionar científicamente hablando, los discursos políticos y procesos de toma de decisiones que recubren sus intereses con una retórica demagógica y engañosa basada en valores absolutos, constitucionales e incuestionables.

En materia de ideación de las políticas públicas, este principio exige el establecimiento de acuerdos y visiones compartidos entre los diferentes actores de toma de decisiones, lo cual exige al menos la implementación de tres habilidades: 1) la capacidad de balancear y potencializar diferentes recursos humanos, materiales, ideológicos, económicos, políticos, etcétera, 2) la propensión a ponderar las circunstancias de formulación y ejecución de las políticas públicas; 3) la disposición para eludir a las soluciones que son idealmente perfectas pero realmente inalcanzables.

La primera habilidad es indispensable para resolver los dilemas que contraponen a aquellas decisiones que son dignas pero que en determinadas circunstancias son incompatibles. La segunda permite discernir cuál es el mejor momento para tomar una decisión de política pública y actuar al respecto. La tercera rechaza una perspectiva realmente inalcanzable para propiciar un enfoque integral con base en la complejidad de las necesidades de la sociedad. Estas tres habilidades en materia de construcción de las políticas públicas encuentran su esencia bajo el supuesto de que una fórmula idealmente perfecta no siempre es la más viable ni razonable por los costos que su aplicación conlleva. Esto significa que para la formulación de las políticas públicas “es indispensable que los polos de toma de decisiones establezcan un entrecruzamiento entre las dimensiones teórica y práctica, para que se diluya la tensión entre convicción e ilusión, entre retórica y realidad, entre lo que son y lo que deben ser las condiciones de vida de los ciudadanos” (Mballa, 2013).

Autonomía y especialidad de la política

Este principio enfatiza la autonomía y especificidad de la política. Sin embargo, no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distintos a los políticos siempre y cuando la política en su esencia no esté subordinada a esos parámetros. En este sentido, el quehacer político en su inmensa complejidad es sólo uno entre otros tantos tipos de quehaceres que ejecuta el hombre en la sociedad. Lo que le imprime un sello específico a la política es la naturaleza impredecible e interesada del ser humano, debido a que el ser humano real es una mezcolanza del ser económico, social, político, moral, religioso, etcétera.

A este respecto, Morgenthau sustenta que “la política es un microcosmo que está regido por su propia racionalidad y que, a pesar de que sea ejecutada por seres humanos, funciona con una lógica que es irreductible a los caprichos de los individuos” (1986: 96). Por tanto, las inclinaciones personales, al igual que las preferencias ideológicas, no tienen la fuerza suficiente para doblegar la racionalidad y autonomía de la política. Así por ejemplo, las intenciones (buenas o malas) de un político que desconoce la racionalidad y autonomía que rigen el campo de la política pronto colisionan con la realidad sociopolítica y con la racionalidad que está inherente en ella.

En este sentido, este principio invita a analizar el complejo y tumultuoso campo de la política y determinar sus racionalidades. Esto en la esfera de las políticas públicas implica que los resultados de las acciones políticas no deben evaluarse con criterios y parámetros que provengan de campos ajenos al político (parámetros religiosos y artísticos, entre otros).

El interés definido en términos de poder
y su impacto en la formulación de las políticas públicas

El concepto de interés viene del latín *interesse* que significa “importar”. La noción de interés tiene, entre otras, tres principales acepciones. a) Hace referencia a la afinidad o tendencia de una persona hacia otro sujeto, cosa o situación: “mi principal interés es la música”; b) se denomina interés a la utilidad o conveniencia que se busca a nivel moral o material. En este caso, su acepción puede tener un trasfondo peyorativo al denotar la actitud de una persona o grupos de personas legalmente establecidas que buscan aprovecharse de otras: “Valentín está contigo sólo por interés”. A esta clase de personas se las nombra como interesadas; c) el interés en economía y finanzas, representa el índice que se emplea para indicar la rentabilidad de

un ahorro o inversión, o el costo de un crédito: "el último plazo fijo me otorgó un interés del 10.1 por ciento anual". Esta noción de interés indica qué cantidad de dinero se obtiene (o hay que pagar) en un cierto periodo temporal.

El interés público, interés general o interés nacional es una denominación de un concepto esencial de las ciencias políticas con muy distintas expresiones (*res pública*, *Commonwealth*, procomún, etcétera), pero siempre identificable con el bien común de la sociedad en su conjunto. La atención a los intereses públicos a través de la implementación de las políticas públicas es en términos constitucionales el propósito declarado de los gobiernos.

Asimismo, los seis principios del realismo políticos de Morgenthau que acabamos de examinar presentan una doble dimensión para el análisis de las políticas públicas: una dimensión epistemológica y una existencial. Esas dos dimensiones cristalizan el punto de encuentro entre el poder y el interés en el ciclo de las políticas públicas. La dimensión epistemológica orienta hacia la comprensión de la lógica subyacente en el ámbito de la política en general y de las políticas públicas en particular. La dimensión existencial induce a los protagonistas del quehacer político, por una parte, a asumir las complejidades de la sociedad y, por otra, a llevar a cabo cierto tipo de acciones para atender las necesidades multidimensionales de esa misma sociedad.

En realidad, el interés en las cúpulas de toma de decisiones políticas siempre ha constituido a la vez un principio integrador y desintegrador de la cohesión social. Desde el utilitarismo de Jeremy Bentham (1780), viene la idea de que la *community*-interés común es una ficción y que no hay un interés general, sino la suma de los intereses de los miembros del gobierno, responsables de las decisiones de políticas públicas.

Una pregunta interesante aquí es: ¿Por qué poder e interés son inseparables y consubstanciales en el ciclo de las políticas públicas? Con base en lo que se ha planteado hasta el momento, la respuesta a esta pregunta es fácil: porque si el primero no está asistido por el segundo y viceversa, ambos resultan indiscutiblemente inoperantes e inútiles. Asimismo, si el interés carece de recursos de poder, no se pueden establecer las reglas del juego en los escenarios de toma de decisiones de políticas públicas y aún menos, imponer o implementarlas. Esto significa que el ciclo de las políticas públicas está conducido por reglas esencialmente interesadas, porque es el interés el que dicta las reglas del juego para proteger y promover las conveniencias particulares. El ejemplo de la Foto Infracción como acción pública en San Luis Potosí que hemos manejado anteriormente ilustra este argumento.

En realidad, el interés definido en términos de poder articula la relación entre la razón y los hechos, es decir, entre las decisiones que se toman sobre las políticas públicas y la ejecución efectiva de esas mismas. Esta unidad de análisis hace de las políticas públicas una esfera autónoma de decisiones y acciones con una lógica propia que permite distinguir entre la política y el político (estadista-miembro del gobierno), específicamente en su deber oficial, que consiste en pensar y actuar para el bien de los ciudadanos.

Oro (2009: 26) plantea que el interés, en la medida que se sustente en los recursos de poder por una parte, puede transgredir las normas impunemente y, por otra, crear reglas que estén orientadas a favorecer unas peculiares utilidades. En el primer caso, el interés se emancipa y obra de manera autónoma, definiendo las orientaciones normativas. En el segundo, el poder crea de manera autónoma las reglas del juego. En definitiva, el interés, en la medida de que dispone de los recursos adecuados de poder, puede obrar de manera autónoma en cuanto tiene la capacidad suficiente para crear normas, aplicarlas, derogarlas y también transgredirlas impunemente. Por eso, primero es el interés y después la autonomía política y racionalidad en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

Resumiendo las características de las unidades
de análisis de las políticas públicas

Al concluir este análisis intra, nos damos cuenta de que los principales componentes de las políticas públicas (necesidades, conocimiento, contexto y poder) definen y determinan el rumbo de las políticas públicas. En efecto, ese recorrido analítico nos ha permitido comprender a profundidad los componentes esenciales del sistema de las políticas públicas. A través de este recorrido resultó que las necesidades sociales entendidas como el conjunto de requerimientos comunes y compartidos por una población son la fuente de determinación de los problemas públicos. Como se ha planteado, la sistemática transición de las necesidades en problemas públicos tiene implicaciones trascendentales en la determinación de la agenda gubernamental, ya que implica un efecto de exclusión/inclusión por el hecho de que todas las necesidades no pueden formar parte de esa agenda.

Del mismo modo, la complejidad de esta transformación no es ni consecuente ni *a priori*; es resultado de una pugna incesante entre las autoridades legítimas (gobierno) y el conjunto de actores de toda índole con necesidades relativamente subjetivas y objetivas (individuos, empresas, actores sociales, económicos, organizaciones no gubernamentales, etcétera) para

imponer un proceso de satisfacción de dichas necesidades que sea lo más ventajoso posible y garantice los intereses de ambos bandos.

El análisis del conocimiento y racionalidad nos ha permitido ratificar que las decisiones de políticas públicas requieren de la integración del conocimiento sobre la dinámica funcional de las instituciones y racionalidad de los actores implicados en el juego de formulación de la agenda gubernamental como antesala de construcción de las políticas públicas. Asimismo, como se ha demostrado, el proceso predecisional implica la recepción, circulación y transmisión de información y datos que capitaliza el gobierno convirtiéndolos en conocimiento. El conocimiento se establece como premisa y guía para las acciones que llevan al gobierno sobre el primer proceso decisional para transformar las necesidades sociales en problemas públicos. En definitiva, la consubstancialidad de la racionalidad y conocimiento al ciclo de las políticas públicas hace que no se pueda hablar o analizar las políticas públicas sin tomarlas en cuenta.

El análisis de los avatares del contexto en la conceptualización de las políticas públicas nos ha permitido detectar la preeminencia del contexto político en la formulación de las políticas públicas. Asimismo, el conjunto de circunstancias políticas e institucionales (contexto) que se producen alrededor de la formulación de las políticas públicas, define la naturaleza de las decisiones a ser tomadas. En este sentido, analizar el contexto político e institucional de las políticas públicas implica aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública, es decir, estudiar la esfera en que se fundamenta el régimen político en el desenvolvimiento de las políticas públicas.

En esa misma tónica, hemos mostrado que si bien el poder representa el vector de legitimación de la acción gubernamental en la formulación de las políticas públicas, el interés es el que dicta las reglas del juego para proteger y promover las conveniencias particulares. Esto es relevante en el ciclo de las políticas públicas debido a que si el primero no está asistido por el segundo y viceversa, ambos resultan indiscutiblemente inoperantes e inútiles; esto es, si el interés carece de recursos de poder no se pueden establecer las reglas del juego en los escenarios de toma de decisiones de políticas públicas y aún menos, imponer o implementar dichas reglas de juego.

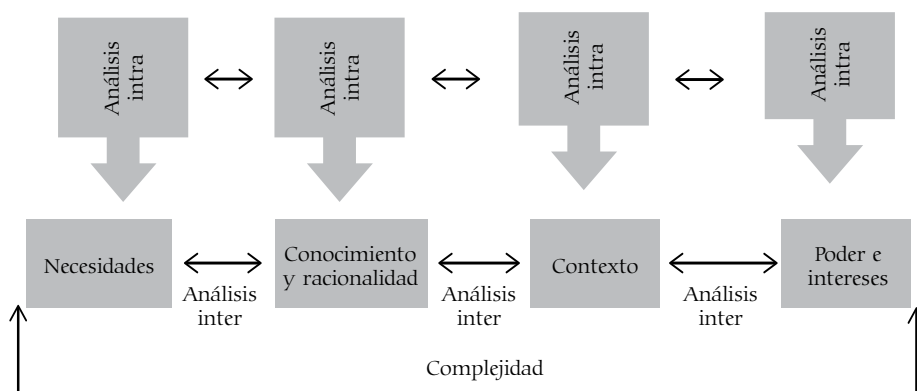
Ahora bien, la segunda vertiente de nuestra hipótesis plantea la importancia de realizar un examen de las interacciones entre las unidades de análisis. Esto significa, realizar un análisis *inter*, para establecer las características de los nexos sistémicos entre las necesidades, el conocimiento, el contexto y el poder en el ciclo de las políticas públicas.

Análisis inter: materialización de la complejidad del ciclo de las políticas públicas

Nexos entre las unidades de análisis

Vale la pena a estas alturas, recordar la hipótesis que estamos manejando en este libro: las políticas públicas son un conjunto de mecanismos que obedecen a las lógicas de los sistemas complejos y cuya comprensión es posible mediante un ejercicio de investigación holística de cada uno de sus unidades de análisis (análisis intra) así como el examen de las interacciones entre cada uno de esas unidades (análisis inter). Esta hipótesis está representada en el esquema 8:

Esquema 8
RELACIÓN DIALÓGICA ENTRE LAS UNIDADES
DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

El estudio de las interacciones entre las unidades de análisis nos permite acercarnos a la complejidad que rige el sistema o ciclo de las políticas públicas. Se trata de alcanzar una visión integral y/o sistémica basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato. Es importante recalcar nuestra convicción de que el fin último de las políticas públicas es ofrecer soluciones a los problemas públicos generados por las necesidades sociales. El análisis inter consiste en encontrar las potencialidades entre esos diferentes componentes.

Si las unidades de análisis son Necesidades, Conocimiento, Contexto y Poder, las diferentes combinaciones que examinaremos son las siguientes:

Necesidades-Conocimiento
Necesidades-Contexto
Necesidades-Poder
Conocimiento-Contexto
Conocimiento-Poder
Contexto-Poder
Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder

Las necesidades: materia prima para el ejercicio del conocimiento y racionalidad

Una reflexión muy interesante aquí es ¿cómo se puede potencializar el binomio Necesidades-Conocimiento en el ciclo de las políticas públicas? En el sistema de las políticas públicas, las necesidades representan la materia prima para que el gobierno ponga a prueba su conocimiento y su racionalidad. Esto significa que las necesidades expresadas por la sociedad no tendrían ninguna importancia en la ideación de las políticas públicas si no pasan por un procesamiento cognoscitivo. Ese procesamiento que lleva a la construcción del subsistema de los problemas públicos, es resultado del ejercicio del conocimiento por parte del gobierno.

El carácter interdependiente y dinámico de las necesidades (como lo vimos en el análisis intra) por un lado, implica que las necesidades problematizables se revelen no como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social, sino que forman parte de un sistema complejo con un alto grado de multicausalidad en su origen y razón de ser. Por otro lado, indica que gracias a las variables del conocimiento y racionalidad, el subsistema de las necesidades se reinventa y se reconstituye permanentemente, siempre y

cuando esté funcionalmente relacionado con el subsistema de los problemas públicos, es decir, con la agenda del gobierno.

Como lo hemos planteado anteriormente, el reconocimiento de la necesidad como una realidad problematizable y materia prima del subsistema de los problemas públicos es lo que Roth llamó “representación de los problemas públicos”. Esta representación se hace plausible gracias a que el conocimiento y la racionalidad de los actores del gobierno son las variables que definen y delinean el conjunto de necesidades que se puede problematizar. Asimismo, el binomio Necesidades-Conocimiento puede propiciar que el ciclo de las políticas públicas llegue a su fin último, siempre y cuando se logre matizar la tensión entre la objetividad/subjetividad/racionalidad del gobierno y la objetividad/subjetividad/racionalidad de los actores con necesidades.

Necesidades-Contexto: relación de dependencia

La interacción entre las necesidades sociales y el contexto en los procesos decisorios de las políticas públicas se fundamenta en que si bien las necesidades, en general, son la premisa para la construcción del subsistema de problemas públicos, el contexto político en el cual se expresan esas necesidades es el que le da forma y legitimidad a la agenda del gobierno. Esto significa que existe una relación de dependencia absoluta del subsistema de necesidades a la variable del contexto político. Obviamente, las personas independientemente del contexto político siempre tendrán necesidades. Es así que Doyal y Gough, desde el enfoque universalista plantean que las necesidades sociales no pueden ser reducidas a deseos y preferencias regulados por el mercado; debe haber algo independiente a los gustos y preferencias individuales que puede producir un prejuicio grave para todos; por lo cual, las necesidades básicas pueden determinarse como objetivas y universales con la convicción de que esas necesidades pueden medirse de igual forma en todos los seres humanos, independientemente de su contexto político. Por lo tanto, Heller desde el enfoque ontológico descarta la diferenciación entre necesidades verdaderas y falsas como dicotomía entre reales e irreales. Para ella, todas las necesidades más allá del contexto político, en cuanto son sentidas por los seres humanos son reales.

Lo interesante en el ámbito de las políticas públicas es que la construcción del subsistema de problemas públicos es totalmente dependiente del contexto político. El régimen político es uno de los vectores fundamentales

en la elaboración de la agenda gubernamental, ya que construye el conjunto de instituciones y leyes que permiten la organización del Estado y el ejercicio del poder a través de la edificación de mecanismos de toma de decisiones para la gestión de los asuntos públicos.

Aquí se plantea de nuevo el famoso debate ¿qué fue primero: el huevo o la gallina? Este debate, a juicio propio, es una falacia. Desde el análisis ontológico es la gallina que permite entender qué es un huevo, es decir, que el huevo es ni más ni menos que una gallina en potencia. Se trata aquí, científicamente hablando, de la anterioridad del acta a la potencia como principio metafísico y epistemológico. Desde el punto de vista cronológico y materializable, primero está el huevo y después la gallina. Esta analogía nos permite ver que primero están las necesidades sociales, mismas que deberían orientar el establecimiento del régimen político. Sin embargo, en la práctica, las cosas se dan al revés, es decir, primero está el contexto político y después las necesidades sociales.

En efecto, es el contexto político que marca la pauta para la definición del subsistema de problemas públicos con base en el subsistema de las necesidades sociales. En realidad, es el régimen político que establece los distintos niveles de decisión en el ciclo de las políticas públicas; éste especifica las escalas de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción gubernamental, estableciendo, asimismo, la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones de políticas públicas. Este argumento nos permitió plantear que existe una gran diferencia en el modo de formulación de las políticas públicas entre los regímenes democráticos y autoritarios.

En regímenes autoritarios, por ejemplo, el gobierno centralizado es el único garante y organizador de las relaciones sociopolíticas y económicas, por ende, el único actor en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto significa que en este tipo de contexto político, el gobierno excluye políticamente a la ciudadanía en los procesos de formulación de las políticas públicas. En este caso, la construcción del subsistema de los problemas públicos obedece exclusivamente a las lógicas y racionalidades coercitivas del detentor del poder.

La potencialización del binomio necesidades sociales-contexto político puede solucionar los problemas públicos siempre y cuando los actores de toma de decisiones logren entender que la variable de las necesidades sociales no puede ser dependiente del contexto político; más bien el régimen político ha de adecuarse a las demandas y necesidades sociales. Esto es posible siempre y cuando se den esquemas constitucionales e institucionales sólidamente establecidos.

Necesidades-Poder: sujeción a las circunstancias de la naturaleza humana

Este binomio muy relacionado al anterior indica que el poder y el interés producen una verdadera fagocitosis al subsistema de las necesidades. Esto significa que el poder con el que gozan legítimamente o no los actores de toma de decisiones, les da licencia para elegir las necesidades sociales que son susceptibles de ser incluidas en el subsistema de los problemas públicos. El análisis de los seis principios del realismo político nos ha permitido entender que el ciclo o sistema de las políticas públicas está sujeto a los avatares de la naturaleza humana. La concepción hobbesiana de la naturaleza humana como principio realista de las relaciones de poder permite comprender el egoísmo y corrupción en el comportamiento de los actores no solamente en los procesos decisionales, sino también en la implementación y evaluación de las políticas públicas.

Si bien las necesidades son el estímulo que propicia la construcción del subsistema de los problemas públicos (véase esquema 6), el interés definido en términos de poder nos ha permitido comprender cuáles son las verdaderas motivaciones básicas, instintos fundamentales, aspiraciones permanentes y reales de los actores del gobierno encargados de tomar las decisiones de políticas públicas. El ejemplo de la Foto Infracción como política pública para atender la necesidad de disminuir los accidentes a través de la retórica extraoficial (oficiosa) en San Luis Potosí indica que el gobierno municipal en turno ha usado su poder por razones que no necesariamente tengan que ver con la atención a la necesidad ciudadana. La interacción entre las necesidades y el poder serviría eficientemente en el ciclo de las políticas públicas, siempre y cuando el poder no se reduzca en atender los intereses particulares; es decir, a partir del momento en que los agentes del gobierno con poder aprovechen el subsistema de las necesidades sociales para generar cambios y desarrollo multidimensionales.

Conocimiento-Contexto: adaptación a las exigencias contextuales

Conocimiento y contexto son dos unidades íntimamente ligadas. En realidad y como lo hemos subrayado, los problemas públicos (resultados del primer proceso decisional) no son hechos dados, su naturaleza se constriñe necesariamente a un subconjunto limitado debido a que no todas las cuestiones

se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas deben ser objeto de la acción gubernamental.

Esto indica que el subsistema de problemas públicos obedece a cierto tipo de conocimiento como conjunto de información acumulada mediante la experiencia y el aprendizaje; es decir, la posesión de múltiples datos interrelacionados que moldean la acción del gobierno. Este conocimiento y la racionalidad de los actores del gobierno siempre se adaptan a las exigencias del contexto político. En este aspecto, los tomadores de decisiones de políticas públicas no parten de cero, sino de una realidad que existió previamente. En la perspectiva de un gobierno bajo la racionalidad incremental, las estrategias de toma de decisiones sobre las políticas públicas se caracterizan por poner énfasis en los problemas inmediatos que no están necesariamente relacionados con los otros problemas.

En regímenes democráticos se establece un vínculo virtuoso de mutuo reforzamiento entre la variable del conocimiento, la racionalidad de los actores de toma de decisiones y el contexto político, con base en el axioma: “nadie tiene el monopolio de la verdad”. El ciclo de las políticas públicas tiende a prosperar y fortalecerse por la existencia de la multiplicidad de ideas y la valoración de diferentes puntos de vista. Esto es posible, siempre y cuando, se den esquemas constitucionales e institucionales sólidamente establecidos (por el contexto político). En contexto de autoritarismo, el conocimiento y racionalidad de los actores de toma de decisiones lleva la formulación de las políticas públicas a ser profundamente premeditada, con una base estructural altamente oligopolizada o monopolizada.

Asimismo, la interacción entre el conocimiento y el contexto en la estructuración del ciclo de las políticas es fruto de un acelerado proceso político, a través del cual los agentes de toma de decisión se ven obligados a adaptar su epistemología y racionalidad a los avatares del contexto político. Este efecto de adaptación puede mitigar los efectos excluyentes (con altos costos para la sociedad) siempre y cuando, el conocimiento y las racionalidades que lleven a la construcción del subsistema de los problemas públicos sean integrales y favorables para la sociedad en su conjunto. Se trata aquí de que los agentes del gobierno entiendan que las políticas públicas representan una esfera autónoma de decisiones y acciones, con una lógica propia que permite diferenciar entre la política (pensar y actuar para el bien de los ciudadanos) y el contexto político como cúmulo de situaciones específicas que caracterizan y permiten la comprensión del ecosistema político.

Conocimiento-Poder: vector de energización de las políticas públicas

La interacción entre el conocimiento y el poder se manifiesta como vector de energización del ciclo de las políticas públicas. Esto significa que a pesar de la contribución de varios actores en el ciclo de las políticas públicas, las decisiones son el producto final del proceso cognitivo del gobierno. Como lo hemos mencionado anteriormente, las decisiones de políticas públicas son una construcción conceptual, es decir, la institucionalización de los conocimientos del gobierno. En este sentido, el proceso de toma de decisiones en un marco de ejercicio del poder implica un ejercicio intelectual con intencionalidad y racionalidad que materialicen la expresión del gobierno.

El binomio Conocimiento-Poder se erige en fuente de energía en el ciclo de las políticas públicas, porque a juicio de León (2007), permite “establecer relaciones fructíferas de los distintos tipos de saberes para dotar al poder en ejercicio de gobierno, de medios para procesar los distintos ámbitos de la sociedad y su creciente complejidad, ubicando cada situación en su respectiva circunstancia”. Esta relación básica entre el conocimiento y el poder instituye gran parte de los nexos básicos que permiten reducir la brecha entre el poder establecido y el alcance de los objetivos del gobierno. El gobierno, en este caso, mediante el ejercicio del poder se vuelve eficiente al contar con el apoyo, la ayuda y el sostén del conocimiento.

Asimismo, para que el conocimiento y el poder sean realmente esos vectores de energización y sirvan a los fines de las políticas públicas, el gobierno debe encausar, analizar y aplicar la información que recibe, y transformarla en activo en su quehacer decisional para que posteriormente esas decisiones puedan ejecutarse en acciones concretas para sí (propio gobierno) y para terceros (sociedad en general).

Contexto-Poder: principios de cambio y de conservación

El contexto y el poder, si no son canalizados hacia la valoración de la ciudadanía y respeto de los derechos humanos la implementación de las políticas públicas corre el riesgo de volverse una pasadía para la sociedad en su conjunto. En realidad, el contexto político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan entre el Estado y la sociedad. Como lo vimos con los regímenes autoritarios, el gobierno centralizado es el único

garante y organizador las relaciones sociopolíticas y económicas, por ende, el único actor en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto significa que en este tipo de contexto, el gobierno excluye políticamente a la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas. En este caso, la construcción del subsistema de los problemas públicos obedece exclusivamente a las lógicas y racionalidades coercitivas del detentor del poder.

La interacción entre el contexto y el poder puede considerarse como un índice de la gobernanza. Gobernanza entendida por un lado, como modalidad de determinación de la eficacia, calidad y orientación de la intervención del Estado en los asuntos públicos; por el otro, como un conjunto de procesos de interacción entre los actores con el poder de toma de decisiones y los que no disponen de ese poder. Desde esta óptica, podemos plantear que el poder en cualquier contexto político, le confiere al gobierno los posicionamientos, estrategias y tácticas en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por lo tanto, a consideración de Medellín (2004: 24), las políticas públicas están regidas (al mismo tiempo) por principios de cambio y principios de conservación; principios que subyacen, fundamentan y explican los componentes de los contextos y definen el sentido y contenido de las políticas públicas.

Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder: tetragrama de la complejidad de las políticas públicas

No analizamos aquí las trilogías Necesidad-Conocimiento-Contexto, Necesidad-Contexto-Poder y Conocimiento-Contexto-Poder porque de forma implícita aluden a un mismo tipo de correlaciones que pueden condensarse en el tetragrama Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder. En efecto, el examen de los binomios entre las unidades de análisis de las políticas públicas nos ha permitido ratificar la dimensión compleja de las políticas públicas. Si bien, en términos conceptuales, cada una de esas unidades tiene sus características propias desde un acercamiento sistémico del ciclo de las políticas públicas, esas características propias se diluyen en un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas; esto se debe a que se encuentran interrelacionadas e interactuando entre sí, en todo el ciclo de las políticas públicas.

El gran reto para el analista de las políticas públicas es poseer la capacidad de ampliar la mente lo máximo posible para poder tener una mayor y mejor comprensión holística de éstas. En efecto, se trata de considerar a

las interacciones entre Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder (unidades de análisis de las políticas públicas) como la culminación de dos características fundamentales de los sistemas complejos: el propósito y la totalidad. El propósito implica que el sistema de las políticas públicas tiene un fin: el de aportar una respuesta a los problemas públicos. Esto significa que las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el interés definido en términos de poder, así como sus interacciones definen una participación mutua que siempre busca alcanzar ese fin.

La totalidad implica que el sistema de las políticas públicas tiene un ecosistema somático, por la cual una acción que provoque una variación en una de sus unidades, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de éste. Estos dos principios indican claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el interés definido en términos de poder en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, el análisis de las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad lleva a la comprensión de las mismas como un todo a través de las interacciones entre sus partes (unidades de análisis). Las funciones no lineales de las necesidades, del conocimiento, del contexto y del poder justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre las causas y los efectos de las políticas públicas. Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental de los enfoques tradicionales ha llevado a la simplificación no solamente de los problemas públicos (con un alto grado de complejidad), sino también a la fragmentación de los escenarios subyacentes en el ciclo de las políticas públicas.

Por lo tanto, como ya hemos señalado, la mayoría de los problemas públicos y las coyunturas que surgen en el mundo real no encuentran soluciones integrales porque estos problemas y coyunturas son encajados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos. En el ámbito del análisis y comprensión de las políticas públicas, una racionalidad compleja nos lleva a comprender que no podemos reducir ni el ciclo de las políticas públicas a sus unidades, ni sus unidades al sistema de las políticas públicas, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones de las políticas públicas (como un todo integrado), sus unidades de análisis y las interacciones entre éstas.

La complejidad inherente al ciclo de las políticas públicas indica que a pesar de la diversidad constitutiva de los actores que intervienen en ese ciclo, las unidades que lo componen, aun teniendo identidad propia, también

tienen una identidad común hacia el mismo ciclo porque están sujetas a sus reglas sistémicas bajo los principios de retroacción. Las funciones de retroacción-retroalimentación *feedback* entre las unidades del sistema de las políticas públicas en caso de ser canalizadas de manera constructiva por los agentes del gobierno, sin lugar a dudas, pueden favorecer la estabilidad del ciclo de las políticas públicas (para cumplir con su propósito), absorbiendo las fuerzas antisistémicas internas y externas a este ciclo.

Para que se logre esta concepción holística de las políticas públicas, es imprescindible apegarse a los criterios epistemológicos del paradigma de la complejidad que vale la pena recordar aquí:

- a) Conocer para hacer; es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción; esto significa que el gobierno antes de tomar cualquier decisión para atender un problema público, ha de apoyarse en una sólida visión teórico-conceptual sobre la ontología misma de ese problema público. En la práctica de la acción gubernamental actual se observa un brinco hacia las acciones públicas sin fundamentos teóricos previos. Esto es una característica de las cúpulas de toma de decisión al no establecer un nexo entre las variables de las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el poder que gozan los integrantes de esas cúpulas de toma de decisiones. El cumplimiento con este criterio de la complejidad ha de permitir combinar, fusionar, integrar y potenciar los conocimientos teóricos con los de acción.
- b) Conocer para innovar; es decir, conocer para crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista; este criterio relacionado con el anterior, implica refrescar constantemente las perspectivas de abordaje de las políticas públicas. Es momento de superar los límites conceptuales sobre las políticas públicas para que éstas ya no sean pensadas sólo como una decisión, sino como un sistema complejo que rebase el simple hecho de tomar decisiones por parte del gobierno.
- c) Conocer para repensar lo conocido o pensado; es decir, epistemologizar el conocimiento. Este criterio es muy importante porque pone a prueba las categorías conceptuales con las que el científico o el tecnólogo trabajan para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar o sobre la que se desea intervenir. Aquí algo interesante con este criterio es la necesidad de repensar las fronteras conceptuales (si es que existen) entre las políticas públicas y la gestión pública, ya que cualquier acción pública es precedida por un conjunto de escenarios decisionales. En este marco no entraremos en ese debate.

A final de cuentas, los análisis intra e inter nos han permitido ratificar que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evi-

dencia objetiva para atender una situación problemática en la sociedad. Además, consideradas como sistema complejo y con base en el criterio de la no linealidad de sus procesos nos damos cuenta de que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser lo que va a dar sentido a la razón de ser (ontología) de las políticas públicas. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la cual, los problemas públicos son constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución. Esta última afirmación nos lleva a explorar el fin último de las políticas públicas: la solución de los problemas públicos.

La razón de ser de las políticas públicas: soluciones a los problemas públicos

*La política pública no es una acción fragmentada,
aislada o coyuntural, sino una propuesta
de acción integral y de largo plazo.*

MAURICIO MERINO

La acción pública: antesala de la solución de los problemas públicos

Al leer las investigaciones sobre todo francesas (Muller, Duran, Majone, Aaron, Bardach, Leca, etcétera), destaca que el término “política pública” se utiliza y se confunde con el de “acción pública”. Esto tiene implicaciones múltiples y consecuentes, ya que deja la suelta impresión de que son conceptos impunemente sustituibles unas por otros. En este marco, sostenemos como lo hemos planteado anteriormente, que las acciones (acción pública) son los actos concretos que permiten trascender las decisiones del gobierno y trasladarlas en el diario vivir de la sociedad; es transformar la retórica del gobierno en algo medible, evaluable y aprovechable por la sociedad. Esto significa que las acciones llevadas a cabo para atender un determinado problema público, son un escenario de gestión de una serie de decisiones previas.

La literatura sobre la conceptualización de la acción pública es abundante; algunos autores la asemejan a la “capacidad de definir metas colectivas, de movilizar los recursos necesarios para perseguirlas, de tomar las decisiones que impone su consecución y de asumir las consecuencias que de ellas resulten” (Duran, 1999: 27); otros puntualizan que la acción pública se desarrolla en un contexto específico del cual, las instituciones forman parte importante, pues constituyen el marco de estructuración de los distintos intercambios entre los actores (Amaya, 2010: 47). Cabrero al relacionarla con la noción de gobernanza considera que la acción pública constituye aquella situación en la que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales y, en la que las disfunciones, tensiones y

conflictos tienden a ser poco frecuentes” (Cabrero, 2001: 5-6). Por su parte, Santos (2004) desde una perspectiva organizacional, reconoce que las acciones son construcciones sociales altamente contingentes; por lo cual, la acción pública organizada pone en el centro del estudio, al actor y sus acciones, a través de sus interacciones, por lo que el conflicto y el poder se convierten en su principal fuente de explicación.

En realidad, más allá de todos esos planteamientos, consideramos que la irrupción del concepto de acción pública (o acción pública organizada) explica dos tendencias. La primera indica que en materia de cuestionamiento teórico existe un cruce de muchos caminos que invita a entender la complejidad del ciclo de las políticas públicas en general y, los escenarios de la acción pública en particular, desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria. La segunda marca un hallazgo empírico que deja explícito que el gobierno no tiene el monopolio en materia de atención, tratamiento o gestión de los problemas públicos.

La gestión de las decisiones del gobierno en su afán de construir y consolidar el subsistema de problemas públicos, consiste en organizar el diálogo entre las distintas categorías de actores involucrados en la acción pública (sociedad civil, instituciones públicas, sector privado, ciudadanía). Esto es de importancia trascendental porque como lo veremos más adelante, en su dimensión fundamentalmente empírica, las políticas públicas tienen el poder de revertir, potenciar o inhibir la capacidad de otros mecanismos que llevan al bienestar individual y colectivo.

Si el gobierno, en el proceso de agendación, tiene la facultad de definir y delinear el subsistema de problemas públicos es más lógico que propicie los mecanismos de soluciones de estos problemas públicos a través de todo tipo de acciones y recursos (públicos, privados, internos, externos, etcétera) Es decir, como lo sustenta Miranda (2015), que los recursos propiciados por el gobierno y los demás actores han de estar destinados a los verdaderos problemas públicos; cada uno de esos recursos ha de estar sustentado a su vez, en indicadores precisos sobre la forma de plantear y solucionar los problemas públicos.

Asimismo, la orientación de las políticas públicas hacia la solución de los problemas públicos implica la acción conjugada de una multitud de agentes y funcionarios, capaces de administrar la complejidad de sus encomiendas y sobre todo de lidiar exitosamente con los desafíos de la implementación de esas políticas públicas. En este sentido, Thoenig (1997) estipula que los problemas públicos y su tratamiento (camino hacia su solución) son producidos en muchas circunstancias mediante procesos de co-construcción

que vinculan al poder público con grupos de terceros y con instituciones privadas. Esto deja abierta la hipótesis de que si un problema público está mal planteado es utópico pensar que la solución que se le proponga, sea la apropiada.

En su esencia, cada problema público cuenta con características precisas. Para solucionarlo de forma integral y/o sistemática es imprescindible identificar esas características, detectar sus amenazas y ejecutar acciones específicas para mitigar los efectos de sus causas. Las acciones para atender los problemas públicos parten precisamente de un conocimiento y definición precisa de dichos problemas públicos con el propósito explícito de atacar las causas que los generan. Asimismo, entendidas como intervenciones del Estado o cursos de acciones orientadas hacia la solución o gestión exitosa de los problemas públicos previamente definidos, las políticas públicas contemporáneas exigen una visión holística, más alineada hacia las competencias multidimensionales, individuales y colectivas de los funcionarios tanto públicos como privados (Merino, 2013).

Al final de cuentas, la solución concreta que se le dé a un problema público, es tan sólo una culminación de múltiples escenarios subyacentes al ciclo o sistema de las políticas públicas; es resultado de la ejecución de las acciones no sólo del gobierno, sino también de actores de toda índole (privados, públicos, parapúblicos, etcétera). A este respecto, Thoenig (2007) considera que el análisis de las políticas públicas se ha estancado últimamente porque ha sido secuestrado por visiones estado-céntricas que han forzado y establecido fronteras entre los procesos de construcción de la agenda gubernamental y las acciones que se llevan a cabo en pro a la solución de los problemas públicos. Este secuestro según Thoenig, se debe a que los postulados sobre las políticas públicas con un esquema piramidal tienden a marginalizar la acción de actores que no disponen de estatuto o legitimidad gubernamental en la co-construcción de soluciones colectivas.

Ahora bien, los análisis intra e inter que hicimos anteriormente, mismos que nos han llevado a establecer al tetragrama Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder como escenario de materialización de la complejidad de las políticas públicas, indican que las acciones son la antesala a la solución de los problemas públicos. En efecto, cualquiera de los componentes (unidades de análisis) de las políticas públicas, marca la pauta para una toma de decisiones. Si esas decisiones no son materializadas en actos concretos, la política pública desde la perspectiva sistémica como la hemos concebido, pierde una de sus funciones esenciales: la finalidad. Este planteamiento deja en claro que si bien la acción pública y la solución de los problemas públicos

son inherentes al ciclo de las políticas públicas, la diferencia entre ambos es bien precisa. Una pregunta interesante aquí sería ¿puede haber una acción pública para atender un problema público, sin que se le dé la solución requerida? Para aportar una respuesta a esta interrogante, exploraremos desde una perspectiva discursiva con un tinte filosófico, la anterioridad de la solución a la acción.

Contenido epistemológico de la solución: la anterioridad de la solución a la acción pública

En este marco, no nos interesan los significados del concepto de solución utilizados en ciencias naturales y exactas (matemáticas, química, etcétera). La solución es un concepto que tradicionalmente se ha usado en diversos contextos y circunstancias, aunque su definición más general y popular habla de “la respuesta positiva a un problema, duda o dificultad”. La solución de problemas es la fase que supone la conclusión de un proceso más amplio que tiene como pasos previos la identificación del problema y su modelado. Se utiliza en muchos aspectos de la vida cotidiana, refiriéndose básicamente a respuestas positivas de situaciones que se presentan. Desde el enfoque sociohumanístico, Orozco (2015) considera que una solución es el resultado final de un proceso que se viene ejecutando; este resultado se da gracias a la implementación de los fines por los que dicho proceso dio inicio.

Este acercamiento de Orozco deja en claro que la solución es resultado de una serie de ejecuciones concretas de diversas acciones. Desde el punto de vista cronológico, en el ciclo de las políticas públicas puede darse la impresión de que son las ejecuciones de las acciones públicas las que determinan las soluciones a los problemas públicos; en esta perspectiva, el ciclo de las políticas públicas parece ser un entramado lineal conformado primeramente (o intermediariamente) por las decisiones del gobierno, seguido por las acciones públicas, mismas que se cristalizan en la solución de los problemas públicos.

Sin embargo, desde una perspectiva racional, epistémica u ontológica es la solución de la situación problemática y el grado de satisfacción que genera esa solución a la ciudadanía la que permite comprender la esencia, el fundamento y la razón de ser no solamente de las acciones, sino y sobre todo, de las decisiones que han precedido esas acciones. Este argumento marca epistemológicamente hablando, la anterioridad de la solución a los problemas y acciones públicas; es decir, definir un problema público es empezar

a solucionarlo, porque la solución siendo anterior al problema, marca la premisa de la definición de dicho problema.

A este respecto, nos permitimos recuperar el enfoque sistémico de Hopenhayn en cuanto a la delimitación de los tipos de satisfactores a las necesidades sociales. Bajo ese enfoque, planteamos que en la culminación, implementación o ejecución (llámesele como quiera) de las políticas públicas, existen tres tipos de soluciones: las soluciones inhibitoras, las singulares y/o temporales y las sinérgicas o integrales o sistémicas.

Las soluciones inhibitoras son aquellas que por el modo en que se manifiestan, obstruyen la posibilidad de solucionar otros problemas públicos. En este caso, una solución puede ser el resultado de la utilización de recursos públicos y privados de una entidad, con afectación a terceros, de manera que la solución al problema público puede llegar a ser ventajosa para unos y desventaja para otros. El lema de las soluciones inhibitoras es que cuando se solucione un problema público, todos serán afectados de manera positiva o negativa. En el ámbito público, las soluciones inhibitoras son innumerables y frecuentes. De alguna manera, la solución de problemas de empleo, de vivienda o de educación, si no está sistémicamente concebida, puede fortalecer algunas comunidades y familias y debilitar a otras. Es también el caso de la construcción de una carretera de un aeropuerto o de una vía pública en una ciudad, que por cierto soluciona varios problemas públicos pero también afecta a varios terceros. Negarlo es como querer tapar el sol con un dedo.

Las soluciones singulares y/o temporales son aquellas que resuelven un solo problema público y generalmente por un lapso de tiempo; esas soluciones no necesariamente inciden, ni positiva ni negativamente, sobre la resolución de otros problemas públicos. Por ejemplo, los programas públicos asistencialistas, los programas de suministro de alimentos, las ayudas espontáneas en situaciones de desastres que resuelven un problema puntual y apremiante de subsistencia; el voto resuelve el problema o necesidad de participación ciudadana en la vida política, después de la jornada electoral, al ciudadano se le va la sensación de haber participado a un acto cívico hasta las próximas elecciones. No podemos pasar de alto el ejemplo del parchado de las vías públicas en varias ciudades de América Latina, África (el caso de la ciudad de San Luis Potosí es de llamar la atención); estas acciones de parchado resuelven temporalmente el problema de los baches y hoyos de las vías públicas pero no solucionan ese problema público de las calles y avenidas en lamentable estado.

Las soluciones sinérgicas o integrales o sistémicas son aquellas que por la forma en que se manifiestan, promueven y contribuyen a la resolución simultánea de otros problemas. Es el caso de los programas educativos sobre el emprendimiento social; así como el fomento de las formas productivas autogestionadas que resuelven los problemas de subsistencia pero que al mismo tiempo estimulan el desarrollo de conocimientos, de participación, de creatividad y de identidad; puede ser también el caso de una solución sistémica del transporte público, que tome en cuenta todos los actores que participen en este sistema, desde la construcción de unas vías públicas con una duración de vida conocida, hasta el simple manejo de la señalética en las ciudades.

Con ese enfoque sistémico y lo que antecede, podemos proponer una respuesta a la pregunta que hicimos al inicio de este apartado: ¿puede haber una acción pública para atender un problema público sin que se le dé la solución requerida? La respuesta se encuentra en alguno de los tipos de soluciones que presentamos; es decir, las soluciones inhibitorias, singulares y sinérgicas. En relación con la que se planteó en el caso de las necesidades sociales, la pregunta clave que debería de orientar la ideación de las políticas públicas para optimizar los efectos de las soluciones a los problemas públicos es: ¿Qué criterios institucionales de políticas públicas son oportunos para reducir al mínimo las soluciones inhibitorias y singulares para optimizar al máximo las soluciones sinérgicas e integrales?

Para definir esos criterios es necesario concebir a las soluciones como un subsistema complejo y redimensionar los nexos e interacciones subyacentes en todo el ciclo de las políticas públicas. Esto implica, institucionalizar la anterioridad de la solución a los demás escenarios del ciclo de las políticas públicas. Es decir, que es el tipo de solución que se logre frente a una situación problemática, es el que le da sentido y razón de ser a todo el ciclo de la política pública. Se trata de pensar en el tipo de recursos afines a las formas en que distintos actores con identidad propia se insertan, se interrelacionan e interactúan en la dinámica funcional del ciclo de las políticas públicas.

Soluciones integrales (*comprehensive solutions*) para problemas públicos complejos: el triple efecto

El término “integral” es un adjetivo que viene del latín *integralis*; fue usado por primera vez por científicos como Arquímedes, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried Leibniz e Isaac Barrow. Los trabajos de Barrow y las aportaciones

de Newton, generaron el teorema fundamental del cálculo integral que propone que la derivación y la integración son procesos inversos (Folland, 1984). En términos generales, el concepto de integral se utiliza cuando se tenga una idea de totalidad o globalidad alrededor de una determinada cuestión o determinado acontecimiento o proceso. En ciencias sociales el término integral indica la totalidad, desde una perspectiva holística de los procesos.

Varios autores prefieren utilizar ejemplos y anécdotas para explicar ese concepto: “Este país necesita un proyecto integral y no medidas que actúan como parches para solucionar sólo los problemas más urgentes” (Chávez, 2013). “Quiero un jugador integral, que pueda jugar en cualquier puesto de la cancha y que aporte tanto en ataque como en defensa”. Otro ejemplo que se ha manejado es que, en un contexto académico, cuando una determinada carrera a través de la estructuración que presenta y las materias que enseña, le ofrece al alumno una formación global al respecto del objeto de su estudio, se suele hablar de una enseñanza integral. En este sentido, una solución integral es simplemente una solución global a una situación problemática.

Plasmamos estos ejemplos en este marco para enfatizar una de las hipótesis o supuesta de este libro: los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...) en los países semiperiféricos y periféricos no encuentran soluciones integrales porque no se les otorga la seriedad que se merecen; por lo cual, las soluciones a esos problemas, a través de los ciclos de políticas públicas, resultan fragmentadas y a veces inoperantes (predominancia de las soluciones inhibitoras y singulares). Darle seriedad a los problemas públicos implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Es simplemente reconocer que los problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y que sus alcances se engrandecen gracias al efecto dominó que genera su esencia más allá de su causalidad.

Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental vigentes en las cúpulas de toma de decisiones, tiende a simplificar esos problemas dando lugar a una confusión total a la hora formular e implementar las políticas públicas. Es por eso que gran parte de las soluciones a los problemas públicos hoy en día resultan inhibitoras y singulares. Buscar soluciones integrales a los problemas públicos implica adoptar una vía sistémica, misma que ayuda a descifrar las interacciones entre los diferentes componentes que llevan a esas soluciones. En su libro *Teoría general de sistemas aplicada a la solución integral de problemas*, Latorre (1996) partiendo de la hipótesis de que “la realidad social es muy compleja debido a que está sujeta a interacciones y retroalimentaciones sistémicas”, considera que el reto fundamen-

tal de las cúpulas de toma de decisiones es descubrir y potencializar de forma constructiva esas interacciones y retroalimentaciones a través de la planificación (Latorre, 1996: 82).

En realidad, como ya lo habíamos subrayado anteriormente, los procesos de comportamientos del ser humano se basan en sus valores, a partir de los cuales el individuo identifica unas necesidades y deseos, define un esquema de acción y si este esquema está acorde a sus intereses, ejecuta las acciones para solucionar los problemas; si las soluciones no son funcionales, identifica otro esquema de acciones. Asimismo, al analizar a las políticas públicas desde el enfoque de la complejidad, hemos asumido que la finalidad de éstas es dar solución a los problemas públicos. Que mejor que estas soluciones sean integrales, sistémicas y/o sinérgicas. Esto es posible siempre y cuando se adopte e implemente la ya citada perspectiva moriniana de que “la idea de unidad compleja va a tomar densidad si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagonista, las nociones de todo y de partes, de uno y de diverso” (Latorre, 1996: 82).

Planear las políticas públicas desde esa visión podría propiciar un cambio radical y multidimensional en la gestión de los problemas públicos. En efecto, la decisión de solucionar los problemas públicos habría de fundamentarse en las interacciones y *feedbacks* entre los componentes de las políticas públicas (tetragrama: Necesidades-Conocimiento-Contexto-Poder) para propiciar soluciones integrales a dichos problemas. Se trata antes que nada, de establecer relaciones entre el problema, sus posibles causas y las alternativas de soluciones a través de la generación de hipótesis acerca (entre otros) de:

- ¿Qué es ese problema? (ontología) para encontrar su esencia y su grado de importancia para la sociedad. ¿Es más importante generar empleos, ceder a los empresarios, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escasez de agua, ampliar la red eléctrica, pavimentar las calles, [...]?, ¿resolver lo inmediato o lo urgente o planear a largo plazo? Las hipótesis correspondientes a esas preguntas son integralmente comprobables siempre y cuando se encuentre la esencia, relevancia sociopolítica y económica del problema.
- ¿Por qué el problema? (causa material) para definir las causas del problema y poder enfrentarlo desde sus causas.
- ¿Cómo solucionar dicho problema? Para establecer los métodos y acciones de solución.

- ¿A quién, cuándo y dónde afecta el problema? Para poder definir las categorías y universos de las personas y actores que se ven afectados por este problema así como establecer su delimitación espacio-temporal.
- ¿Cuánto cuesta solucionar el problema? Para poder movilizar los recursos de todo tipo en términos reales y enfrentar el problema. En este caso, se tendría que tomar en consideración a cuánta gente o cuánta cobertura podrá tener el problema público para idear una política pública *ad hoc* al problema y a los recursos económicos (disponibles o generables) para solucionarlo.

Cualquier solución integral de un problema público debe sustentarse en la respuesta gradual a esas interrogantes de alta complejidad. Las respuestas a éstas llevan *ipso facto* a imaginar, pensar y construir alternativas de solución a través de la elección de los recursos, actores y acciones necesarios para enfrentar el problema público. Latorre considera que mientras más sean las alternativas para solucionar el problema, mayor será la posibilidad de alcanzar una solución integral. Una solución integral de un problema público se vuelve en sí misma, el barómetro de evaluación de la política pública. Como ya se ha mencionado es precisamente la solución que permite comprender si las decisiones y acciones de las políticas públicas fueron buenas, malas o inoperantes.

Como lo indica el esquema 4, las políticas públicas orientadas hacia la solución de los problemas públicos tendrían un triple impacto, justificando la anterioridad de la solución a los demás escenarios del ciclo de las políticas públicas: el primero, directamente hacia la redefinición de las necesidades sociales, debido a que un problema público solucionado con una política pública, mueve y reforma el subsistema de necesidades. El segundo, hacia el propio gobierno que de manera implícita puede experimentar el cambio, progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventado y redimensionando su contrato social para/con la sociedad. El tercero, el impacto sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que con soluciones sistémicas reforma la agenda del propio gobierno.

Una cuestión fundamental aquí sería: ¿Sobre quién recae la responsabilidad de transformar las políticas públicas en soluciones de los problemas públicos? Una respuesta a esta pregunta nos remite a la cuestión de los actores y procesos.

Actores y procesos hacia las soluciones integrales

De todo lo que precede, destaca que son precisamente los diferentes y varios actores con su racionalidad, a través de diversos procesos, los que son responsables de la conducción de las políticas públicas hacia las soluciones de los problemas públicos. En un estudio muy preciso, Merino (2008) desde el énfasis sobre la importancia de la ética en la conducción de las políticas públicas, considera algunos aspectos fundamentales. En primer lugar, hace mención de la importancia del reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico en el que se debaten los problemas y las soluciones disponibles, conforme a ciertos procedimientos y procesos basados en el Estado de derecho. En segundo lugar, se asume que la pluralidad de actores y opciones para llegar a las soluciones supone un cierto margen de libertad para decidir sobre la orientación de las políticas públicas, haciendo referencia no sólo a la negociación que se puede producir entre instancias de gobierno y particulares, sino también a la idea misma de la libertad que tienen los tomadores de decisiones de políticas públicas.

En tercer lugar, se asume el hecho de que sea fundamental el reconocimiento de los márgenes de libertad que tienen las personas que actúan a nombre del Estado para decidir sobre las orientaciones de las políticas públicas; en este sentido, el actor principal es el individuo (o los individuos) que toma decisiones y no las políticas públicas que se desprenden de esas decisiones; de este modo, esas personas no actúan a título privado, sino que están investidas de un legítimo poder político, para tomar decisiones que involucren el empleo de recursos públicos para atender las situaciones problemáticas del Estado.

Con este acercamiento, resulta que en el sistema de las políticas públicas los actores constituyen el conjunto de agentes que participan en el ciclo. Melstner (1972) consideró que la definición de actores en políticas públicas se puede entender como: un individuo, función, grupo de interés, institución, comité, equipo burocrático, coalición, gobierno, partidos políticos, empresas públicas y privadas, etcétera, que interfieren de una u otra forma, y moldean el ciclo de las políticas públicas. Por su parte, Santibáñez, Barra y Ortiz (2012), en su artículo "La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas" clasifican a los actores de las políticas públicas en dos bloques: los actores públicos y los privados.

El subconjunto de los actores públicos está conformado básicamente entre otros por el gobierno, la Administración Pública, los partidos políticos, los organismos internacionales. El subconjunto de actores privados está básicamente conformado por las empresas privadas, los grupos de interés, los centros de investigación y los medios de comunicación. Por esa multitud de actores, Subirats (2005) subraya que sus formas de interacción e interconexión se dan según sus preferencias e intereses, determinando, asimismo, la peculiaridad y calidad de las políticas públicas. Es precisamente la capacidad de descifrar las potencialidades de esas interconexiones sistémicas por parte de esos actores, la que lleva a soluciones sistémicas.

En este sentido, Oyarce (2011) considera que la administración o gestión pública tradicional se basa en unas responsabilidades de trabajo administrativo enfocado en el cumplimiento de lo legalmente asignado, es decir, el mandato. En este enfoque, los mandatos, representados por requerimientos formales, leyes, ordenanzas, artículos de constitución, decretos, estatutos y otros similares, guían la conducción de las responsabilidades por el comportamiento del sistema. El rol de los administradores consiste en implementar decisiones. En situaciones complejas, los administradores públicos buscan en los mandatos formales una guía y dirección para la toma de nuevas decisiones en el ciclo de las políticas públicas. Es aquí donde esos actores han de abrir la caja de herramientas para definir las estrategias, los recursos y métodos de actuación que les permiten emprender acciones concretas en pro a la solución de los problemas públicos.

Para explicar la complejidad subyacente en el proceso de las políticas públicas orientadas a las soluciones de los problemas públicos en su libro *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos* (2013), Merino analiza los prolegómenos de las políticas públicas: mirada hacia las instituciones políticas, revisión de las restricciones burocráticas, análisis del modelo vertical tradicional, revisión del modelo administrativo weberiano, análisis del modelo de la tercera generación (gobernar por políticas), examen de la nueva gerencia pública (NGP) y el análisis de la ilusión posburocrática (2013: 53). Asimismo, considera que para solucionar los problemas públicos es indispensable establecer un proceso que reúna un conjunto de componentes y requisitos mínimos: una selección, una definición causal, un proyecto de ejecución y una propuesta de evaluación.

Esta idea de Merino que han planteado otros autores, implica tres momentos clave que cualquier actor inmerso en el ciclo de las políticas públicas debe dominar: 1) la selección de una teoría de entrada, que es imprescindible, para seleccionar con base en el conocimiento, los problemas

públicos susceptibles de ser objetos de una intervención del gobierno con la participación de los demás actores; este abordaje con fundamento epistemológico, implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptadas; 2) el diseño de un mapa de ruta, basado en la definición y explosión metódica del problema seleccionado para planear con base en los recursos disponibles (de todo tipo), el camino o ruta a seguir; camino que incluya también un método, un análisis de las restricciones y obstáculos que la política pública habrá de enfrentar y una definición racional del subsistema de las acciones; Merino enfatiza que este mapa de ruta no consiste sólo en el diseño de un programa de acciones, ni mucho menos en la confección de una dependencia para salir del paso, sino y sobre todo, en la construcción de una argumentación clara sobre el fin último de la política pública en cuestión. 3) La ejecución de las acciones que han de llevar a las soluciones constituye el campo de batalla, mismo que de igual manera está sujeto a las condiciones propias de la implementación, en las que habrá de desenvolverse la puesta en acto de la política pública ya diseñada.

Siguiendo esa lógica, los estudiosos y analistas han fragmentado el ciclo de las políticas públicas en diferentes etapas: previsión, decisión, formulación, ejecución y evaluación. Sin embargo, en la práctica se da la impresión de que esas etapas se desconectan en un modo en que las responsabilidades de llevar a buen puerto el proceso de las políticas públicas parecen aisladas. Por lo tanto, Pineda (2007) considera que estas etapas en realidad se entrelazan, se concatenan y empalman entre sí, de modo que el diagrama de la política pública, no se corresponde a una línea horizontal, sino más bien a una espiral en que las etapas se repiten una y otra vez en ciclos; por una parte, si las cosas marchan bien, se van haciendo cambios y avances paulatinos en el logro de las metas y objetivos; por otra parte, no se descarta el escenario en que las cosas no siempre marchan hacia adelante sino que hay pasos hacia atrás e incluso retrocesos. A veces, hay círculos virtuosos pero también hay círculos viciosos que pueden hacer que la espiral del ciclo de las políticas públicas sea ascendente de avances o descendentes de retrocesos e incluso circular de estancamiento.

Asimismo, en relación a la pregunta que recién establecimos ¿sobre quién recae la responsabilidad de transformar las políticas públicas en soluciones de los problemas públicos? Resulta que quienes asumen la responsabilidad de conducir las políticas públicas hacia la solución de los problemas públicos están llamados a realizar un esfuerzo tan minucioso a lo largo de todo el proceso. Esto es posible en primera estancia, siempre y cuando se tomen en serio los problemas públicos reconociendo la complejidad que los caracteriza

y trabajando para descifrar los nexos que generan esa complejidad. En segunda instancia, siempre y cuando el conjunto de actividades que se lleven a cabo por el conjunto de actores estén sistémicamente interconectadas.

En efecto, la política pública no es una acción fragmentada, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo. Esta perspectiva reconcilia todos los momentos, actores y procesos inherentes al ciclo de las políticas públicas. Como lo muestra el esquema 4, las nociones de necesidades, actores, decisiones, racionalidades, conocimiento, poder, intereses y acciones, convergen y confluyen en el espacio y tiempo para llevar a las políticas públicas hacia su fin último: la solución de los problemas públicos.

Del mismo modo, este enfoque rompe con las visiones posestructurales y pospositivistas (reduccionistas) que han fragmentado el análisis y comprensión de las políticas públicas, concibiéndolas sólo como una decisión del gobierno para atender una situación problemática. Esas posturas reduccionistas dominadas por la racionalidad incremental y limitada han establecido una ruptura o una frontera entre el gobierno (como actor de toma de decisiones de políticas públicas) y la Administración Pública encargada de gestionar esas decisiones. En la práctica, en América Latina y México en particular, esto ha disparado las soluciones inhibitorias y singulares, impactando en todos los subsistemas de los Estados y afectando el contrato social entre la ciudadanía y los gobiernos.

Las políticas públicas orientadas hacia las soluciones: herramientas de reencuentro entre la ciudadanía y el gobierno

Ya en la penumbra de este libro queremos destacar la importancia de las políticas públicas en el diario vivir de los ciudadanos. Estamos conscientes de que toda política pública implica de una u otra forma el involucramiento del gobierno y de otros actores, y que toda acción estatal o gubernamental es forzosamente una etapa de alguna política pública; es decir, la acción pública no es un escenario aislado o independiente; siempre está ligada a alguna política pública. Asimismo, es imperante reconocer que el conjunto de políticas públicas se vuelve objeto de incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, dado que su ejecución influye de una u otra manera en los intereses cada ciudadano.

La importancia de las políticas públicas hoy en día estriba en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado. Como lo plantean Ruiz y Cadénas (2005), las políticas públicas son relevantes, ya que constituyen el ámbito privilegiado de realización del pacto entre Estado y sociedad, por ser un conjunto de instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. En este sentido, potencializar este lazo implica enfatizar una visión de tipo instrumental considerando que son herramientas, es decir, un medio para, la resolución de los problemas públicos.

Una pregunta interesante aquí es: ¿Cómo se construye esta relación congenial? Como lo hemos planteado, por un lado, el gobierno, independientemente del régimen político, es el sujeto encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. En este sentido, los actores del gobierno, al menos en regímenes democrático, son representantes del pueblo; esto les da la facultad de decidir el rumbo del Estado en términos de desarrollo multidimensional. Por otro lado, está la sociedad en su conjunto (ciudadanía, iniciativas privadas, academia, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, etcétera), con todo tipo de necesidades, mismas que son canalizadas en el subsistema de los problemas públicos por el gobierno. En medio de ambos, están las políticas públicas como cordón umbilical, cuya fortaleza define las características y especificidades de la convivencia dentro del Estado.

Asimismo, las políticas públicas orientadas hacia la solución de los problemas públicos, se convierten en una herramienta fundamental capaz de energizar la relación entre el gobierno y la sociedad. En efecto, lo que quiere el pueblo es que sean atendidos de forma integral; los problemas públicos que emanan de todos los ámbitos: analfabetismo, falta de vivienda y de herramientas de comunicación, inseguridad, corrupción, desempleo, pobreza, marginación social, subdesarrollo, discriminación... Implementar y ejecutar políticas públicas a través de una serie de mecanismos y acciones incluyentes para atender estos problemas públicos, es ni más ni menos que consolidar la relación entre el gobierno y la sociedad.

Sin embargo, se nota una relación de dependencia absoluta entre el gobierno y la sociedad en materia de atención a los problemas públicos, debido al juego de intereses que se interpone en esta relación. Para diluir el efecto de esta dependencia en materia de ejecución de las políticas públicas en México, Aguilar y Lima enfatizan la importancia de la participación ciudadana. Ellos sostienen que las políticas públicas pueden volverse herramientas de desarrollo en México, siempre y cuando la variable de la participación ciudadana sea capitalizada, no sólo en términos electorales, sino también en términos de acción participativa en los asuntos públicos.

Además, se considera que la participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que se establezca un contrato social entre la sociedad y el gobierno mitigando los escenarios de conflicto, incertidumbre e intereses particulares; la inclusión de la participación social es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes; por lo cual, “vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas públicas, mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos” (Aguilar y Lima, 2009).

Desde un particular punto de vista, las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover la integración social y de cristalizar el camino hacia el desarrollo, es decir, en palabras de Ruiz y Cadénas “permiten que la sociedad viaje en el mismo avión”, haciendo referencia a las políticas públicas como herramientas de equidad y modelos de redistribución de los bienes y recursos del Estado, hacia todos los sectores sociopolíticos, económicos, culturales, educativos, públicos y privados. Capitalizar y consolidar la relación entre el gobierno y la sociedad a través de las políticas públicas, implica imperativamente la construcción de alianzas y coparticipaciones entre el gobierno (sector público) y los demás actores que participen en el ciclo de las políticas públicas, a fin de que cada uno, pueda aportar lo que le corresponda a las soluciones integrales de los problemas públicos. Es una perspectiva de contrato que funde un orden social y que atienda las carencias y necesidades multidimensionales del pueblo (Locke, 1662).

En realidad, se puede relacionar el grado de desarrollo o de subdesarrollo de un país, un estado, una ciudad, un municipio con el modo de ejecución de sus políticas públicas (como las hemos definido). Fontan Köhler ha demostrado que muchas grandes ciudades en el mundo (Bilbao, Essen, París, Liverpool, Londres, New York, etcétera) han alcanzado un altísimo nivel de desarrollo gracias a una visión integral de las políticas públicas. Sostiene que las políticas públicas de revitalización urbana de esas ciudades aparecieron en planes estratégicos municipales, como mecanismos de solución para todo tipo de problemas urbanos (físicos, económicos o sociales). Los gobiernos municipales de esas ciudades han diseñado y ejecutado un conjunto de políticas públicas en áreas industriales, antiguos núcleos deteriorados, áreas portuarias, no suficientemente utilizadas, edificaciones monumentales redundantes (a veces en proceso de ruina), patios de iglesias y parques públicos, etcétera, todo eso fue objeto de políticas públicas y proyectos de revitalización urbana que hoy en día, hace de esas metrópolis, unos referentes en materia de desarrollo urbano.

Al ir cerrando este primer acercamiento sobre el análisis de las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad, podemos afirmar que el subdesarrollo entre otros factores es resultado de falta de cristalización del potencial de las políticas públicas. El análisis de ciertos problemas públicos como la pobreza, inseguridad y marginación social muestra precisamente una ruptura de ese lazo congenial entre la sociedad y el gobierno. La situación actual de la capital de San Luis Potosí y de varias otras ciudades de México y de América Latina confirma este argumento. En el Plan Estatal de Desarrollo (2009-2015) de San Luis Potosí, por ejemplo, se reconoce que la entidad se ubica como la sexta con mayor índice de pobreza y marginación de México por el elevado déficit de servicios básicos, alto rezago educativo y bajos ingresos per cápita. Del mismo modo, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del total de la población que habita en esta entidad federativa, 52.6 por ciento se encuentra en situación de pobreza (15.5 por ciento en pobreza extrema y 37.1 por ciento en pobreza moderada) (Mballa, 2015).

Esta situación ha prevalecido desde hace ya varias décadas, a pesar de las políticas públicas y programas sociales que el gobierno del estado ha diseñado y aplicado para solucionar estos problemas públicos. El meollo del asunto, tal vez, no recae en la falta de políticas públicas para resolver esos problemas públicos en San Luis Potosí; gran parte de éstas se cristalizan en las políticas sociales vigentes en el Estado, sin embargo, los resultados de los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales muestran un estancamiento e incluso un retroceso en las estrategias de solución de los problemas públicos a nivel estatal según informes del propio Coneval.

No cabe duda de que la persistencia de esos problemas públicos, a pesar de la implementación de diferentes políticas públicas y programas sociales para su solución, es resultado de procesos incongruentes e inacabados por parte de los diversos actores involucrados en los ciclos de las políticas públicas. En este sentido, es momento de comprender que más allá de los interminables debates teórico-conceptuales e ideologías vigentes sobre las políticas públicas y sus derivados, “al final del día, su éxito depende de las capacidades y las voluntades de quienes las diseñan y las llevan a cabo” (Merino, 2013). A pesar de que sean hechas de conceptos y palabras siempre hay que saber que detrás de las palabras están las voluntades de las personas que las pronuncian. Es solamente a través de soluciones integrales a los problemas públicos que se pueden dar un reencuentro y una reconciliación entre la sociedad y el Estado.

Consideraciones finales

Una atrevida perspectiva sistémica de las políticas públicas es no sólo un sueño, sino una convicción de ruptura frente al paradigma de la resistencia al cambio. La resistencia al cambio aquí se refiere a la visión dominante y reduccionista sobre las políticas públicas, según la cual, la política pública es una decisión y lo que sigue después de la decisión ya no es política pública.

En realidad, muchos cambios están ocurriendo a todos los niveles (local, regional, nacional e internacional), exigiendo una nueva postura por parte de los actores de todo tipo. Muchas veces, las personas no se comprometen con el cambio por la incertidumbre sobre lo que va a pasar; esto conlleva a la pasividad y miedo frente a las perspectivas de cambio. Sostenemos esos argumentos aquí, por el estancamiento que cada vez más se ha manifestado en los círculos de investigación sobre las políticas públicas, a razón de que lo nuevo no es algo definido; por lo tanto, una forma de defenderse de lo desconocido es agarrándose de lo conocido y consecuentemente, negando lo nuevo.

En este marco, no pretendemos afirmar que el análisis de las políticas públicas desde el enfoque de la complejidad sea algo totalmente nuevo. Sin embargo, en la práctica, se nota una desconexión entre los actores que participan en los ciclos de las políticas públicas al menos en países con deficiencias estructurales. Un proceso de cambio en el análisis, comprensión y ejecución de las políticas públicas puede ocurrir de forma muy eficiente si aceptamos que existe la posibilidad de rectificar el rumbo. En realidad, cada proceso o proyecto que emprende el hombre hoy en día, debería estar fundado en una idea de cambio y progreso, aun cuando exista o predomine la tendencia en mantener las cosas como están: la resistencia al cambio. Esta perspectiva está fuertemente vinculada con la idea de acción, en donde cada acción tiene una serie de consecuencias, resultados e impactos. Tomar a la política pública como un escenario sistémico y complejo, obliga a entrelazar todos los componentes que intervienen en ese ciclo.

En efecto, el análisis de las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad como búsqueda de un espacio de acción en conjunto o acción

integral, no puede escapar a la lógica de un camino hacia el progreso. Con el supuesto de que el fin último de las políticas públicas es solucionar los problemas públicos, este libro aporta un granito de arena a ese tumultuoso mar de reflexiones sobre las políticas públicas. Intentamos dar cuenta del modo en que la política pública hoy por hoy es factor de un rediseño o de reafirmación de las identidades ciudadanas y polos de referencia, tanto para los actores del gobierno (responsables de las decisiones) como para la sociedad en su conjunto (que tiende a mirar al gobierno desde afuera).

Es en este aspecto que la complejidad como teoría (y realidad), y las políticas públicas como cordón umbilical entre sociedad y el Estado, siendo el centro de interés de este libro se presentan como herramientas útiles, necesarias e indispensables para corregir el camino equivocado y contraproducente tomado por los responsables de solucionar los problemas públicos. Respecto a los problemas públicos, algunos autores afirman que el gobierno no lo pudo o no lo debe hacer todo; otros consideran que toda política es política pública. Sin embargo, frente a ese argumento podemos retomar el postulado de Charles de Gaulle, presidente de Francia (1890-1970), que sustentó que “la política es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de los políticos”; otros van más lejos tildando que la política pública no existe, lo que existe son simples acciones públicas, marcando un verdadero rompecabezas a la hora de reflexionar sobre las políticas públicas.

Esta confusión y tal vez ignorancia sobre una herramienta (políticas públicas) tan importante para el ciudadano común es de llamar la atención. Asimismo, en este libro, concebir a las políticas públicas como una estructura holística (totalidad) con identidad propia (autonomía) nos ha permitido explorar las modalidades de actuación de los principales agentes que participan en el ciclo para poder llevarlas a su fin último: la solución de los problemas públicos. Esto significa que la política pública es una estructura, un ciclo y un sistema que implica una serie de mecanismos interrelacionados, tendientes a armonizar la dinámica funcional de la relación entre el Estado y la sociedad.

Reconocer la existencia y efectividad de los problemas públicos es una tarea necesaria pero insuficiente como ocurre con los procesos predecisionales en la formulación de las agendas (subsistema de los problemas públicos). En el caso mexicano, por ejemplo, dos tendencias políticamente fraccionadas y empíricamente cuestionables sirven de herramientas para solucionar los problemas de desarrollo en general y los problemas públicos en particular: gobernar por leyes y gobernar por planes (Aguilar y Lima, 2009).

La primera (gobernar por leyes) ha implicado que ante la detección de un problema público, sus causas y sus consecuencias, éste puede ser resuelto con la estricta aplicación del marco jurídico. No obstante, no es un secreto que generar leyes no es generar políticas públicas (útiles para la sociedad), lo cual se obscurece cuando la impartición de la justicia (en todos los aspectos) es cuestionada. La segunda (gobernar por planes), deja la no grata impresión de que el diseño o concepción de un plan de desarrollo (municipal, estatal o federal) por sí mismo soluciona los problemas; sin embargo, esos planes se han vuelto una herramienta política que una vez presentados desresponsabiliza a los políticos frente a las necesidades reales de la sociedad. En realidad, por muy bien diseñado que sea un plan de desarrollo que no tome en cuenta, la dimensión esencialmente dinámica y compleja de los problemas públicos, simplemente se vuelve inoperante, quedándose sólo como una bandera política para las cúpulas de toma de decisiones.

Ahora bien, las meras acciones del gobierno (parchar las calles, alumbrar las avenidas, implementar operativos policiacos para la seguridad de los ciudadanos, distribuir despensas a los pobres, etcétera), nunca tendrán un efecto sistémico sino son consideradas como parte integral de alguna política pública; es decir, que siempre tendrán un efecto singular o inhibitorio, si no obedecen a las lógicas subyacentes en el ciclo de cualquier política pública como lo hemos definido a lo largo de este libro. Para los agentes responsables de la conducción de las políticas públicas, utilizar herramientas inadecuadas puede ser peor y contraproducente que no abordar un problema público. El caso de la implementación de la Foto Infracción como acción pública que hemos subrayado en este libro lo ejemplifica.

Es lo mismo que Santos (2004) trata de decir en el caso de la prestación de servicio del agua en la zona conurbada de San Luis Potosí; sostiene que la acción pública organizada entre 1995 y 2001 para solucionar el problema de agua en San Luis Potosí se caracterizó por la preeminencia de los actores del gobierno estatal, quienes orientaron el conjunto de acciones; sin embargo, las acciones construidas por acuerdos y/o imposiciones entre actores respondieron más al reacomodo de los actores políticos del Estado que a resolver el apremiante problema del agua; según el autor, esta situación se debió a que aunque fundadas en un marco jurídico bien establecido, esas acciones se implantaron de manera paralela y coyuntural, con poca interconexión entre las agencias involucradas, dando lugar más a un conjunto de acciones orientado a la oferta del servicio que a la demanda real de la ciudadanía.

Desde un particular punto de vista, esta falta de interconexión se explica por una falta o carencia de una visión sistémica de los problemas públicos

en general, y en este caso, el de abastecimiento de agua potable. Asimismo, como lo hemos postulado a lo largo de este libro, un acercamiento sistémico obliga a establecer de una u otra forma esa interconexión entre los actores involucrados en los procesos de las políticas o acciones públicas.

Los problemas públicos como la pobreza, la falta de agua potable, la inseguridad, el desempleo, el analfabetismo..., si no son considerados como subsistemas altamente complejos, nunca encontrarán soluciones integrales a través de la implementación de las políticas o acciones públicas. Esto significa que el problema no es el problema público; éste siempre estará allí de forma latente, y renovándose permanentemente; el problema es cómo entendemos el problema, cómo lo abordamos, cómo lo tratamos, cómo y con qué pretendemos solucionarlo. Aquí la voluntad política para solucionarlo se pone por encima de los recursos, porque éstos siempre están disponibles; sólo hay que saber conseguirlos y administrarlos (recursos materiales, financieros, humanos, tecnológicos, etcétera).

Con estos supuestos, quedan abiertas la reflexión y la investigación sobre las políticas públicas. Este libro encuentra toda su relevancia al reafirmar que los gobiernos no son los únicos actores en los escenarios de las políticas públicas; si bien, toda política pública es propiciada por el gobierno, los mecanismos de implementación de esa política pública involucran de forma inmediata a todos los demás actores. Es decir, a través del planteamiento de este libro, se puede entender qué son las políticas públicas y para qué sirven, de modo tal que, tanto servidores públicos como lectores interesados en entender su complejidad, tengan una herramienta útil y sencilla para comprender y rescatar su esencia: soluciones a los problemas públicos.

En efecto, hemos plasmado que el análisis y comprensión de las políticas públicas se ha estancado por la preeminencia de los enfoques pospositivistas. Esos enfoques al no estar diseñados para ver las interconexiones propias de los fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales; la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad). Las políticas públicas, tanto en su marco analítico como en su dimensión empírica no han logrado escapar a esa lógica reduccionista. En muchas publicaciones contemporáneas sobre las políticas públicas, el concepto de complejidad aparece de manera muy repetitiva; sin embargo, pocos autores se atreven a buscar el significado, las causas y las consecuencias de esa complejidad, como si el concepto de complejidad fuese autoexplicable.

Sin embargo, al visualizar a las políticas públicas como sistemas complejos se abre la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre los

diferentes actores que participen en sus ciclos; esto ayuda a los actores involucrados a trabajar de manera integrada y colaborativa para encontrar soluciones integrales a los problemas públicos. Como lo hemos mencionado, esta perspectiva desnuda en toda su infinita profundidad la complejidad de las políticas públicas, lo cual permite asociar de forma complementaria elementos antagónicos y comprender su inevitable cohabitación.

Asimismo, abordar la complejidad que gira en torno a las políticas públicas implica indagar las relaciones dinámicas del todo (políticas públicas como sistema) con las partes (elementos constitutivos). Esto nos ha permitido ratificar que las políticas públicas no son sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, sino que, responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Esta estructura (o sistema) está compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior del sistema en un flujo dinámico, transformándolo por los intercambios con el medio. Es lo que hemos llamado: estructuración sistémica de las políticas públicas.

En efecto, esa estructuración sistémica nos ha llevado a establecer al tetragrama Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder como el vector de materialización de la complejidad en el ciclo de las políticas públicas. Si bien en términos conceptuales y prácticos cada una de esas unidades tiene sus características propias en el ciclo de las políticas públicas, esas características propias se diluyen en un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas; esto se debe a que se encuentran interrelacionadas e interactuando entre sí, en todo el ciclo de las políticas públicas. El análisis de las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad nos ha permitido verlas como un todo a través de las interacciones entre las necesidades, el conocimiento, el contexto y el poder.

Ahora bien, el gran reto no solamente para el analista de las políticas públicas sino también para los agentes encargados de ejecutarlas es interiorizar e institucionalizar el hecho de que las unidades que componen el sistema de las políticas públicas aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo ciclo porque están sujetas a sus reglas sistémicas y organizacionales. Las funciones de retroacción-retroalimentación —*feedback*— entre esas unidades en caso de ser canalizadas de manera constructiva por los diferentes actores, sin lugar a dudas, pueden favorecer el logro de soluciones integrales a los problemas públicos.

Esto se puede alcanzar, siempre y cuando, se admita que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser exac-

tamente lo que va a dar sentido a la razón de ser de las políticas públicas. Por el contrario, es preciso considerar que las políticas públicas constituyen una compleja interconexión de procesos en la cual, los problemas públicos deben ser constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución.

A final de cuentas, es la solución de los problemas públicos y el grado de satisfacción que genera a la ciudadanía, la que permite comprender la esencia, el fundamento y la razón de ser no solamente de las acciones, sino y sobre todo, de las decisiones que han precedido esas acciones. Con este argumento, hemos establecido, epistemológicamente hablando, el argumento de la anterioridad de la solución ante los problemas y acciones públicas; es decir, definir un problema público es empezar a solucionarlo porque la solución siendo anterior al problema, marca la premisa de la definición de dicho problema. Asimismo, encontrar soluciones integrales a los problemas públicos consiste antes que todo en descifrar y rearmar los rompecabezas de la complejidad de ese problema. Es sólo en este sentido, que una solución integral de algún problema público se vuelve en sí misma el barómetro de evaluación de la política pública.

El campo de reflexión queda ampliamente explorable y abre el telón para iniciar una especulación puntual sobre los problemas públicos específicos. Asimismo, se pretende en el próximo libro abordar el tema de *La pobreza como problema público: un análisis desde la Teoría de la Racionalidad Compleja*. Esta investigación nos permitirá hacer una explosión metódica del tema de la pobreza, definir sus unidades de análisis y proponer algunos métodos de solución integral. Lo mismo se puede hacer con cualquier problema público, siempre y cuando estemos convencidos de que la idea de unidad compleja va a tomar densidad si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas de forma a la vez complementaria y antagonista, las nociones de todo y de partes de uno y de diverso.

Fuentes consultadas

- ABERCOMBRIE, N. *et al.* (1986), *Diccionario de sociología*, Madrid, Cátedra.
- AGUILAR ASTORGA, C. y Lima Facio, M. A. (2009), “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993), *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- (2007a), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.
- (2007b), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- (2007c), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- ALGUACIL GÓMEZ, J. (1998). *Las necesidades humanas: descender un escalón en la complejidad*, Madrid, Praxis.
- AMAYA VENTURA, Ma. de L. (2010), “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 19, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., pp. 37-77.
- AMPARO CASAR, Ma. y Maldonado, C. (2008), *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, México, CIDE.
- ANDER-EGG, E. (1984), *Diccionario de trabajo social*, Buenos Aires, Lumen.
- ARELLANO GAULT, D. y Blanco, F. (2013), *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- ARENDT, H. (1951), *The Origins of the Totalitarianism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- ASHFORD, D. (1989), *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BARDACH, E. (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México, CIDE.
- BECKER, G. S. (1995), “Human Capital and Poverty Alleviation”, *HRO Working Papers*, núm. 52, Washington, DC, The World Bank.
- BENITO SEOANE, J. (2011), “Teoría social clásica y pospositivismo”, *Barbarói*, núm. 35, agosto.
- BENTHAM, J. (1789), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Clarendon Press.
- BERGER, P. y Luckmann, T. (1975), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

- BERRIEN, F. K. (1968), *General and Social Systems*, New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press.
- BERTALANFFY, L. V. (1968a), *General Systems Theory*, New York, George Brasilier.
- (1968b), *General System Theory*, New York, Foundations Development Applications.
- BLOJ, C. (1998), "De las necesidades y derechos a las políticas. Investigaciones antropológicas y políticas sociales", *Nueva Sociedad*, núm. 156, julio-agosto, pp. 143-155.
- (2005), *Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempo*, San José, Costa Rica, CEPAL/GTZ.
- BONOME, G. M. (2009), *La racionalidad en la toma de decisiones: análisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon*, La Coruña, Netbiblo.
- BOUZADA FERNÁNDEZ, X. (1994), "Sobre las necesidades sociales y culturales: entre la necesidad constatada y la necesidad construida. Una aproximación al debate de las necesidades a propósito de las lógicas productoras de equipamientos socioculturales", *Revista de Sociología*, pp. 53-76.
- BRADSHAW, J. (1972), *Taxonomy of Social Need*, Harvard, New Society, marzo.
- BUCHHEIM, H. (1985), *Política y poder*, Barcelona, Alfa.
- CABRERO, E. (2001), "La acción pública en municipios urbanos: una propuesta de marco teórico para su estudio", *Documento de trabajo*, núm. 104, México, CIDE, División de Administración Pública.
- (2004), "Prólogo", en J. Santos Zavala, *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, Porrúa.
- CÁRDENAS, M. L. y Rivera, J. F. (2004), "La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela", *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, núm. 9, Universidad de los Andes Mérida, enero-diciembre, pp. 131-141.
- CARPISO, J. (1999), "El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXII, núm. 95, nueva serie, mayo-agosto.
- CASAR, A. y Maldonado, C. (2008), *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, México, CIDE.
- CHÁVEZ CARRERA, J. C. (2013), *Los derechos de las víctimas y la falta de reparación en los casos que se tramitan en los juzgados de tránsito*, Universidad Nacional de Loja.
- COLELLA GUILLERO, G. (2011a), "Introducción a la idea de organización y complejidad en el pensamiento de Edgar Morin", en Leonardo G. Rodríguez Zoya (coord.), *Exploraciones de la complejidad. Aproximación introductoria al pensamiento complejo y a la teoría de los sistemas complejos*, Universidad de Buenos Aires, Centro Iberoamericano de Estudios en Comunicación, Información y Desarrollo (CIECID).
- (2011b), "Complejidad y políticas públicas: modelo de la Telaraña", *Revista e-universitas*, vol. 1, núm. 4.

- CORAGGIO, J. L. (2011), *Economía social y solidaria: las relaciones entre conocimiento y políticas públicas*, vol. 1, núm. 10, IAEN, noviembre.
- COVENEY, P. y Highfield, R. (1996), *Frontiers of Complexity*, New York, Fawcett Columbine.
- CRUZ-RUBIO, C. N. (2002), "La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática", en Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), *Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, núm. 27.
- DAVENPORT, T. y Prusak, L. (2001), *Conocimiento en acción: como las organizaciones mejoran lo que saben*, Buenos Aires, Pearson Editores.
- DEL ARENAL, C. (2003), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.
- DOYAL, L. y Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*, London, Macmillan.
- DRYZEK, J. (1993), "Policy Analysis and Planning: From Science to Argument", en F. Fischer y J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- DURAN, P. (1999), "Penser l'action publique", *LGDJ*, Paris, col. Droit et Sociét, núm. 27.
- DURKHEIM, E. (1982), *El suicidio*, Madrid, Akal.
- EASTON, D. (2007), "Categorías para el análisis sistémico de la política", en A. Batlle, *Diez textos básicos en Ciencia Política*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- FEINBERG, J. (1973), *Social Philosophy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- FERRER FIGUERAS, L. (1998), Del paradigma mecanicista de la ciencia al paradigma sistémico, Valencia, Ayuntamiento de Valencia/Universitat de Valencia.
- FISCHER, F. y Miller, G. J. (2006), *Handbook of Public Policy Analysis; Theory, Politics, and Methods*, CRC Press.
- FLORES, J. (2014), *Introducción a los servicios sociales*, Andalucía, Universidad Jaén.
- FOLLAND, G. B. (1984), *Real Analysis: Modern Techniques and Their Applications*, New York, John Wiley & Sons.
- FONTAN KÖHLER, A. (2013), "Políticas públicas de revitalización urbana y fomento al ocio, turismo y entretenimiento: la creación de recintos urbano-turísticos en Manchester, Inglaterra", *Revista Cuadernos de Turismo*, núm. 32, julio-diciembre, pp. 115-139.
- FOREST, J. y Mehier, C. (2001), "John R. Commons and Herbert A. Simon on the Concept of Rationality", *Journal of Economic Issues*, vol. 35, núm. 3, pp. 591-605.
- FORTUNATO CONTRERAS, C. y Tito Huamani, P. L. (2013), *La gestión del conocimiento y las políticas públicas*, Lima, UMA.
- GALTUNG, J. y Wirak, A. (1976), *Human Needs, Human Rights, and the Theory of Development*, University of Oslo, Chair in Conflict and Peace Research.
- GARCÍA VALDEZ, M. (2014), "Reingeniería vial, tras reconfiguración de Foto infracción". Disponible en: <http://sanluis.gob.mx/reingenieria-vial-tras-reconfiguracion-de-foto-infraccion-mgv/>

- GARSÓN, D. (2003), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en L. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- GUBA, E. G. (1990), *The Paradigm Dialog*, London, Sage.
- HABERMAS, J. (1999), *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra.
- HALBWACHS, M. (1950), *La Mémoire Collective*, Paris, PUF.
- HAYLES, K. (1998), *La evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*, Barcelona, Gedisa.
- HELLER, A. (1978), *Teoría de las necesidades en Marx*, Barcelona, Ediciones Península.
- (1996), *An Ethics of Personality*, Cambridge, Basil Blackwell.
- HENAO CALAD, M. y Arango Fonnegra, M. (2006), "Soluciones tecnológicas que apoyan la gestión del conocimiento", *Revista Administer*, núm. 8, enero-julio.
- HERBERT A., S. (1994), *Administrative Behavior. How Organizations Can Be Understood in Terms of Decision Processes*, Roskilde University.
- HOPENHAYN, M. (2003), "Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico", en Carlos F. Toranzo Roca, *Necesidades básico y desarrollo*, Santiago, Chile, ILPES.
- HUAYLUPO ALCÁZAR, J. A. (2010), *Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado*, SEP, Universidad de Costa Rica.
- IZUZQUIZA, I. (1990), *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*, Barcelona, Anthropos.
- KUHN, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- LANDAU, M. (2003), "El ámbito propio del análisis de políticas", en L. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas pública*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- LATORRE ESTRADA, E. (1996), *Teoría general de sistemas aplicada a la solución integral de problemas*, Santiago de Cali, Universidad del Valle.
- LASSWELL, H. y Lerner, D. (1951), *The Policy Sciences: Recent Development Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- LEÓN CORONA, B. (2007), "Las políticas públicas y las relaciones de poder: su efecto sobre el desempeño organizacional", *Redpol*, núm. 6, Universidad Autónoma Metropolitana.
- LINDBLOM, C. E. (1991), *El proceso para elaboración de las Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Porrúa.
- LOCKE, J. (1662), "Natural Rights to Life, Liberty, and Property", *The Freemann Publisher*, New York, Irvington.
- LUHMANN, N. (1997), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Anthropos.

- (1990), *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós.
- MBALLA, L. V. (2011), *Construcción comunitaria en África: obstáculos y perspectivas*, Madrid, Editorial Académica Española.
- (2013), *Microfinanciamiento del desarrollo local en México: políticas y procesos de toma de decisiones*, México, UASLP.
- (2015a), "Public Policies as a Government Challenge to Fight against Poverty in San Luis Potosí", *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation (AARF)*, vol. 3, núm. 12, diciembre, pp. 99-112.
- (2015b), "Formación de emprendedores sociales para la ciudadanía en desventaja: una opción de lucha contra la pobreza y marginación social en San Luis Potosí", en J. C. Neri Guzmán et al., *Prácticas exitosas en la implementación de políticas de innovación y competitividad local*, México, Plaza y Valdés.
- MCCARTHY, T. (1992), *Ideales e ilusiones. Reconstrucción y deconstrucción en la Teoría Crítica Contemporánea*, Madrid, Tecnos.
- MEDELLÍN TORRES, P. (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago, Chile, CEPAL.
- MEIXUEIRO NÁJERA, G. (2013), *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: la experiencia en la Cámara de Diputados*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- MELTSNER, A. (1992), "La factibilidad política y el análisis de las políticas", en Luis Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MERINO, M. (2008), "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41, Caracas.
- (2013), *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- MIER, R. (2002), "Complejidad: bosquejos para una antropología de la inestabilidad", en Rafael Pérez-Taylor (comp.), *Antropología y complejidad*, Barcelona, Gedisa.
- MIRANDA DE LOS SANTOS, J. (2015), "Filosofía de las políticas públicas", *Revista Anagénesis Jurídico*, noviembre.
- MORIN, E. (1977), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- MORGENTHAU, H. (1986), *Política entre las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- NIETO NAVARRO, J. R. (2014), "Concentran programa de 'Foto Infracción' en la vía Salvador nava Martínez". Disponible en: <http://sanluis.gob.mx/concentran-programa-de-foto-infraccion-en-la-via-snm/>
- O'DONELL, G. (1982), *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, De Belgrano.

- ORO TAPIA, L. R. (2009), "En torno a la noción de realismo político", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 7, núm. 10, pp. 15-46.
- OROZCO, D. (2015), "Definición de solución". Disponible en: <http://conceptodefinicion.de/solucion/>
- ORTIZ, J. R. (1997), *La constelación racional. Un estudio sobre los límites de la racionalidad*, Caracas, Universidad Nacional Abierta.
- OYARCE, H. (2011), *Gerencia Pública*, Buenos Aires, ILPES-CEPAL.
- PARRA, C. (2015), "Metodología de la investigación". Disponible en: <http://metodouba.blogspot.mx/2015/07/el-termino-contexto-latin-contextus.html>
- PARSONS, T. et al. (1951), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- PATOKORPI, S. E. (2008), "Paradox Bounded Rationality and the Computer Metaphor of the Mind", *Human System Management*, vol. 27, núm. 4, pp. 285-294.
- PINEDA PABLOS, N. (2007), "El concepto de política pública: alcances y limitaciones", *Seminario de Políticas Públicas*, México, Colegio de Sonora.
- POPPER, K. (1959), *The Logic of Scientific Discovery*, London, Hutchinson.
- POSE, C. (2014), "¿Qué es la racionalidad instrumental?", *Revista Eidon*, núm. 41, junio, pp. 125-133.
- PUIIG LLOBET, M., Sabater Mateu, P. y Rodríguez Ávila, N. (2012), "Necesidades humanas: evolución del concepto según la perspectiva social", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 54, Universidad de Barcelona, julio, agosto y septiembre.
- REALE, G. y Antiseri, D. (1988), *Historia del pensamiento filosófico y científico*, Barcelona, Herder
- (2010), *Historia del pensamiento filosófico y científico*, Madrid, Herder.
- REYNOSO, C. (2007), *Edgar Morin y la complejidad: elementos para una crítica*, Buenos Aires, Grupo Antropocaos.
- RICOEUR, P. (2004), *Le conflit des interprétations: essais d'herméneutique*, Paris, Seuil.
- RINCÓN, J. I. E. y Burgos, C. A. P. (2003), *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*, Centro de Proyectos para el Desarrollo, Cendex.
- RIVERA, F. C. (2004), "El imperativo categórico en la fundamentación de la metafísica de las costumbres", *Revista Digital Universitaria*, vol. 5, núm. 11.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994), *Teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough*, Madrid, PPE.
- RODRÍGUEZ URIBE, M. (2011), "Los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: una aproximación desde la ciencia política". Disponible en: <https://gobiernoyadministracion.wordpress.com>
- ROMERO PÉREZ, C. (2007), "Paradigma de la complejidad, modelos científicos y conocimiento educativo", *CIRET, Ágora digital*, núm. 6, Universidad de Huelva.

- RORTY, R. (1990), *El giro lingüístico*, Barcelona, Paidós.
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2007), "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico", *Revista Ciencia Política*, núm. 3, enero-junio.
- (2008), "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: de la razón científica al arte retórico", *Estudios Políticos*, núm. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 67-91.
- (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- RUIZ LÓPEZ, D. y Cadénas Ayala, C. E. (2005), "¿Qué es una política pública?", *IUS, Revista Jurídica*, núm. 18. Disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla18/>
- SABATIER, P. A. (1991), "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, pp. 147-156.
- SALAZAR VARGAS, C. (2009), "La evaluación y el análisis de políticas públicas", *Revista Opera*, núm. 9, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 23-51.
- (2010), "Análisis de políticas públicas", *Revista Agenda* (primera parte). Disponible en: <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politicas-Publicas.pdf>
- SANTIBÁÑEZ, H., Barra, R. y Ortiz, M. (2012), "La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas". Disponible en: <http://www.colpos.mx>
- SANTOS ZAVALA, J. (2004), *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, Porrúa.
- SCARTASCINI, C. y Tommasi, M. (2012), *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*, Universidad de San Andrés, Banco Interamericano de Desarrollo.
- SENT, E.-M. (2005), "Simplifying Herbert Simon", *History of Political Economy*, vol. 37, núm. 2, pp. 227-232.
- SIMON, H. (1976), *Administrative Behavior*, New York, Mcmillan.
- (1982), *Models of Bounded Rationality*, vol. 2, Behavioural Economics and Business Organization, Cambridge Mass (MIT), p. 505.
- SPICKER, P. (1993), "Needs as Claims", *Social Policy and Administration*, vol. 27, núm. 1.
- STEIN, E. et al. (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- SUBIRATS, J. (2005), *El análisis de las políticas públicas*, Barcelona, UAB.
- THCENIG, J. C. (2007), "Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique", en Daniel et Gilbert de Terssac. *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarés, pp. 285-306.
- (1997), "Política pública y acción pública", *Rev. Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1, primer semestre.

- VARGAS HERNÁNDEZ, J. G. (2007), "Escisión entre la racionalidad económica instrumental y la gobernabilidad de la sociedad", *Contribuciones a la Economía*, septiembre. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2007c/jgvh.htm>
- VILA MERINO, E. S. (2004), "De la racionalidad instrumental a la racionalidad comunicativa en el mundo de la educación", *Revista Agora*, vol. 10, núm. 7.
- WEISZ CARRINGTON, G. (2002), "Leyendas luminosas de la complejidad", en Rafael Pérez-Taylor (comp.), *Antropología y complejidad*, Barcelona, Gedisa.

LOUIS VALENTIN MBALLA. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), Perfil PROMEP, secretario ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión (REINICIG), miembro del Seminario Permanente de Estudios Africanos. Actualmente profesor-investigador en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Contaduría y Administración. Publicaciones recientes: “Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LXII, núm. 229, enero-abril de 2017, pp. 101-128. (2013). *Microfinanciamiento del desarrollo local en México: políticas y procesos de toma de decisiones*, México, UASLP. 2015. “Formación de emprendedores sociales para la ciudadanía en desventaja: una opción de lucha contra la pobreza y marginación social en San Luis Potosí”, en J.C. Neri Guzmán *et al.*, *Prácticas exitosas en la implementación de políticas de innovación y competitividad local*, México, Plaza y Valdés, 2015. “Public Policies as a Government Challenge to Fight against Poverty in San Luis Potosí”, *GE-International Journal of Management*, vol. 3, núm. 12, Research Associated Asia Research Foundation (AARF), diciembre, 2015, p. 99.

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO	
<i>Manuel Fermín Villar Rubio</i>	9
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO 1	
DEL POSPOSITIVISMO A LA COMPLEJIDAD:	
UNA APROXIMACIÓN SISTÉMICA	
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
Una nota sobre el positivismo:	
corriente unitaria de pensamiento.....	17
El pospositivismo y el camino hacia la complejidad	19
Aproximación sistémica de la complejidad.....	21
La complejidad como teoría:	
el antídoto del reduccionismo.....	24
La pauta de Edgar Morin y su relación	
con las políticas públicas.....	26
Estructuración sistémica de las políticas públicas:	
en busca de las unidades de análisis	30
CAPÍTULO 2	
ANÁLISIS INTRA: CARACTERIZACIÓN DE LAS UNIDADES	
DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	39
Las necesidades sociales como fuente	
de determinación de los problemas públicos:	
tipología y sistematización de las necesidades	39
El conocimiento y la racionalidad	
en los procesos decisionales	58
Los avatares del contexto en la conceptualización	
de las políticas públicas.....	74
El poder en el sistema de las políticas públicas.....	85

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS INTER: MATERIALIZACIÓN

DE LA COMPLEJIDAD DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	99
Nexos entre las unidades de análisis	99
Las necesidades: materia prima	
para el ejercicio del conocimiento y racionalidad	100
Necesidades-Contexto:	
relación de dependencia	101
Necesidades-Poder: sujeción	
a las circunstancias de la naturaleza humana	103
Conocimiento-Contexto: adaptación	
a las exigencias contextuales	103
Conocimiento-Poder: vector	
de energización de las políticas públicas	105
Contexto-Poder: principios	
de cambio y de conservación	105
Necesidad-Conocimiento-Contexto-Poder:	
tetragrama de la complejidad de las políticas públicas	106

CAPÍTULO 4

LA RAZÓN DE SER DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS	111
La acción pública: antesala de la solución	
de los problemas públicos	111
Contenido epistemológico de la solución:	
la anterioridad de la solución a la acción pública	114
Soluciones integrales (<i>comprehensive solutions</i>)	
para problemas públicos complejos: el triple efecto	116
Actores y procesos hacia las soluciones integrales	120
Las políticas públicas orientadas hacia	
las soluciones: herramientas de reencuentro	
entre la ciudadanía y el gobierno	123
CONSIDERACIONES FINALES.....	127
FUENTES CONSULTADAS	133
SOBRE EL AUTOR	141

De la obra
Políticas públicas y complejidad:
en búsqueda de soluciones a los problemas públicos,
el proceso editorial se terminó en la Ciudad de México durante
el mes de junio del año 2017. La edición impresa sobre
papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



La importancia de las políticas públicas hoy en día, estriba en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado. Asimismo, potencializar este lazo congenial, implica adoptar una visión de tipo instrumental considerando que las políticas públicas son herramientas, es decir, “un medio para la resolución de los problemas públicos”.

El gran reto o desafío no sólo es para el analista de las políticas públicas, sino también para los agentes encargados de ejecutarlas, es interiorizar e institucionalizar el hecho de que las unidades que componen el sistema de las políticas públicas, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo sistema, porque están sujetas a sus reglas sistémicas y organizacionales.

Se puede enfrentar ese desafío sólo si se logra concebir a las políticas públicas como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía); esto desde el supuesto de que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser exactamente lo que va a dar sentido a la razón de ser de las políticas públicas. Por el contrario, es preciso considerar que las políticas públicas constituyen una compleja interconexión de procesos en la cual, los problemas públicos deben ser constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución.



POLÍTICAS
PÚBLICAS

MA Porrúa
librero-editor • México



REINICIG

Red Internacional de Investigadores
en Ciencias de la Gestión



POLÍTICAS
Públicas
SERIE

