

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Número Especial

Nuevos paradigmas de políticas públicas

Vol. 8 Año (2021) Núms. 222-228, págs. 543-688

- Maximiliano García Guzmán Presentación (págs. 544-545)
- Lorena Torres Bernardino El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo (2021-222 págs. 547-562)
- Alex B. Ferreira M. do Nascimento, Antonio S. Araújo Fernandes, Mauro G. MaidanaCapelari, Marco Antonio C. Teixeira y Eduardo José Grin O processo de ação coletiva na produção de bens comuns: O Papel das Instituições (2021-223 págs. 563-580)
- Tania Nayely Rivera-Sánchez Políticas públicas integradas: Un enfoque decisorio en la competitividad del sector agrícola mexicano (2021-224 págs. 581-600)
- Daniel Ortega Carmona El marco conductual de las políticas públicas: Análisis de su desarrollo e instrumentos (2021-225 págs. 601-622)
- Jason A. Camacho Pérez El enfoque del cambio en las políticas: Un análisis de la política urbana en México (2021-226 págs. 623-640)
- Víctor S. Peña Políticas públicas y el regreso a lo básico: Una valoración contemporánea de las primeras ideas (2021-227. págs. 641-656)
- Maximiliano García Guzmán El enfoque de interconectividad de políticas: Tipología y aplicabilidad metodológica (2021-228. págs. 657-678)
- Recensiones** Beth Simone Noveck: *Solving Public Problems. A Practical Guide*
Adriana Plasencia *To Fix Our Government And Change The World*



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
(Director)

Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UAM. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Presentación Número Especial

Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos

García Guzmán, Maximiliano (coordinador de número)

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

✉ maximiliano_unam@yahoo.com.mx

ORCID ID: [0000-0003-2029-7262](https://orcid.org/0000-0003-2029-7262)

La acción de gobierno es un elemento clave en y para el desarrollo de la vida colectiva, pues es a través de las instituciones públicas que se entrelazan un sin fin de interacciones entre los individuos y las organizaciones que, de otro modo, correrían el riesgo de ser poco funcionales e incluso conflictivas. De hecho, uno de sus valores fundamentales es reducir la posibilidad de confrontación y en su caso, administrar o resolver las problemáticas que surgen de la convivencia entre actores, grupos y sectores.

En ese marco, uno de los instrumentos más acabados que se han desarrollado para dotar de esa funcionalidad a las instituciones son las políticas públicas, las cuales constituyen respuestas de gobierno a problemas públicos bajo la lógica del acuerdo democrático, la evidencia científica y el uso estratégico de los recursos limitados, haciendo posible que el cúmulo de necesidades colectivas pueda ser abordado de una manera más inteligente en un contexto permeado por la incertidumbre, las restricciones y los bríos ciudadanos.

Ese mérito que hoy en día le reconocemos a las políticas se ha construido a partir de los esfuerzos teóricos e institucionales que durante décadas se han desplegado por entender, analizar y realizar cada vez mejor las acciones de gobierno, y una de las herramientas que ha engrazado de manera destacada esas aspiraciones es lo que denominamos como ciclo de políticas, el cual representa un planteamiento metodológico simplificado sobre el proceso de gobierno, es decir, mediante diferentes etapas muestra, explica y aplica métodos que permiten definir un problema público, diseñarle una solución, ejecutarla y valorar lo obtenido o lo logrado.

En ese sentido, el ciclo ha permitido un mejor entendimiento de la acción de gobierno y ha favorecido orientar a las estructuras institucionales a un patrón de conducta más horizontal en su relación con la ciudadanía y el conocimiento científico. Sin embargo, aun con todas esas virtudes enunciadas y sin regatear ningún logro suyo, no puede perderse de vista que éste consiste en una visión metodológica de apoyo, es decir, no sustituye a la realidad ni mucho menos agota la complejidad de la acción pública, lo que lleva a sugerir que dadas las múltiples dimensiones que hoy en día se le reconocen a los problemas

públicos, esta herramienta requiere de una profunda revisión, actualización y, de ser el caso, replanteamiento.

Esta condición es precisamente el punto de partida de este número de la Revista, pues tiene por objeto analizar los límites de la funcionalidad actual del ciclo de políticas como herramienta metodológica, para sugerir nuevas formas de abordaje de la complejidad de la acción pública, tales como el problema de la interconectividad o entrelazamiento.

En ese sentido, los artículos que aquí se incluyen se orientan a contribuir a un renovado panorama de la acción de gobierno a partir de discusiones en las que distintos especialistas explican y analizan nuevos derroteros teóricos, conceptuales y metodológicos que pueden fortalecer el perfil del análisis de políticas bajo la lógica del diálogo entre saberes, pues es a través de él como se reconoce y aborda la complejidad de los problemas públicos y, por tanto, se favorecen soluciones en el mismo tenor, es decir, transversales, integrales e interconectadas.

En su conjunto, este ejercicio de repensamiento colectivo de las políticas públicas propone el conocimiento y comprensión en un sentido amplio de su estructura y funcionamiento, por lo que buena parte de la línea argumental que vincula a los distintos artículos se refiere a que la actuación y el estudio del gobierno no se limitan a cuestiones instrumentales o de procedimiento; por el contrario, se sitúan en un nivel que puede fortalecer sus referentes teóricos y empíricos, como es, entre otros, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas.

Finalmente, antes de dar paso al número, es importante hacer mención que los textos que lo integran constituyen productos centrales del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México", el cual es un espacio que ha permitido conjuntar voces académicas expertas en el tratamiento de sus objetos de estudio. Una mayoría de estos trabajos en sus versiones preliminares fueron presentados dentro de la *I Semana Virtual GIGAPP* organizada en septiembre de 2021 por la red del Grupo de Investigación en Gobierno y Políticas Públicas.

Por lo anterior, se expresa un reconocimiento a las autoras y autores que contribuyeron con sus ideas a la formación de este número, a nuestros colegas investigadores brasileños por su aporte en el marco del IAD, y también se brinda un agradecimiento especial a todo el equipo editorial del GIGAPP, que participó de manera comprometida en la conformación y puesta a punto de este número especial.

Asimismo, debe reconocerse ampliamente el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular de su Dirección General de Asuntos del Personal Académico, no sólo por el financiamiento otorgado para la realización de estas investigaciones, sino por su compromiso inquebrantable con el avance del conocimiento que se produce en nuestro país. 

Ciudad de México, diciembre 2021.

El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo¹

Torres Bernardino, Lorena

Sciences Po Lyon, France

✉ lorena.torres@ens-lyon.fr.

ORCID ID [0000-0002-1160-5254](https://orcid.org/0000-0002-1160-5254)

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

El conflicto es entendido como el revelador de las nuevas dimensiones de un problema, ya que es un constructor de normas sociales. Más que la existencia de un problema relacionado con el medio físico, el conflicto revela la existencia de una situación que ha sido designada como problema público por un grupo específico, e incluso por la magnitud de sus impactos se designa como un problema perverso (*wicked problem*). Este artículo busca responder a un primer cuestionamiento: ¿Cómo las coaliciones - implicadas en un conflicto-, inciden en la trayectoria de las políticas públicas? El objetivo es proponer un marco de reflexión, a partir del análisis del conflicto como factor de cambio en la trayectoria de la política pública; y de su reconocimiento metodológico como creador de coaliciones que sostienen, transforman, y alimentan diferentes fases del proceso de una política. Para esto, el texto propone tres momentos de reflexión primordialmente teórica: 1. El conflicto en la trayectoria de las políticas públicas; 2. El cambio en las políticas públicas, y 3. El conflicto y el marco de coaliciones promotoras (ACF por su nombre en inglés).

Keywords

cambio de las políticas, conflicto, marco de coaliciones promotoras, trayectoria de política, aproximación pragmática

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/3ooWsdB>.

Resumo

O conflito é entendido como revelador das novas dimensões de um problema, visto que é construtor de normas sociais. Mais do que a existência de um problema relacionado ao meio físico, o conflito revela a existência de uma situação que foi designada como problema público por um determinado grupo e, mesmo pela magnitude de seus impactos, é designada como perversa problema (*wicked problem*). Este artigo busca responder a uma primeira questão: como as coalizões - envolvidas em um conflito - afetam a trajetória das políticas públicas? O objetivo é propor um quadro de reflexão, a partir da análise do conflito como fator de mudança na trajetória das políticas públicas; e de seu reconhecimento metodológico como criador de coalizões que sustentam, transformam e alimentam diferentes fases do processo político. Para isso, o texto propõe três momentos de reflexão fundamentalmente teórica: 1. O conflito na trajetória das políticas públicas; 2. A mudança nas políticas públicas, e 3. O conflito e a estrutura de coalizão de advocacy (ACF).

Palavras-chave

mudança de política, conflito, estrutura de coalizões de defesa, trajetória de política, abordagem pragmática

Abstract

Conflict is understood as revealing new dimensions of a problem, since it is a constructor of social norms. More than the existence of a problem related to the physical environment, conflict reveals the existence of a situation that has been designated as a public problem by a specific group, and even by the magnitude of its impacts is designated as a wicked problem. This article seeks to answer a first question: How do coalitions -involved in a conflict- affect the trajectory of public policies? The objective is to propose a framework for reflection, based on the analysis of conflict as a factor of change in the trajectory of public policy; and its methodological recognition as a creator of coalitions that sustain, transform and feed different phases of the policy process. This paper proposes three moments of theoretical reflection: 1. Conflict within the trajectory of public policy; 2. The change in public policy; and 3. Conflict and the Advocacy Coalition Framework (ACF).

Keywords

policy change, conflict, advocacy coalition framework, policy trajectories, pragmatic approach.

El conflicto en la trayectoria de las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas, la trayectoria escribe los movimientos decisionales de los procesos humanos regulados por instrumentos de acción pública. Entonces nos enfrentamos a un nuevo entendimiento en la producción de las políticas, y por tanto una transformación en los modos de acción del Estado.

Sabemos que las políticas públicas intervienen en todos los modos de la vida cotidiana de cualquier Estado, o al menos así podría pensarse dentro de los parámetros de los sistemas democráticos – aunque actualmente las políticas no se restringen a la condicionalidad de la variable democrática-, sin embargo, la calidad, trayectoria e impacto de éstas, depende en gran medida de los actores y sus implicaciones en los instrumentos de acción pública, para determinar los cambios dentro de los procesos naturales de la política.

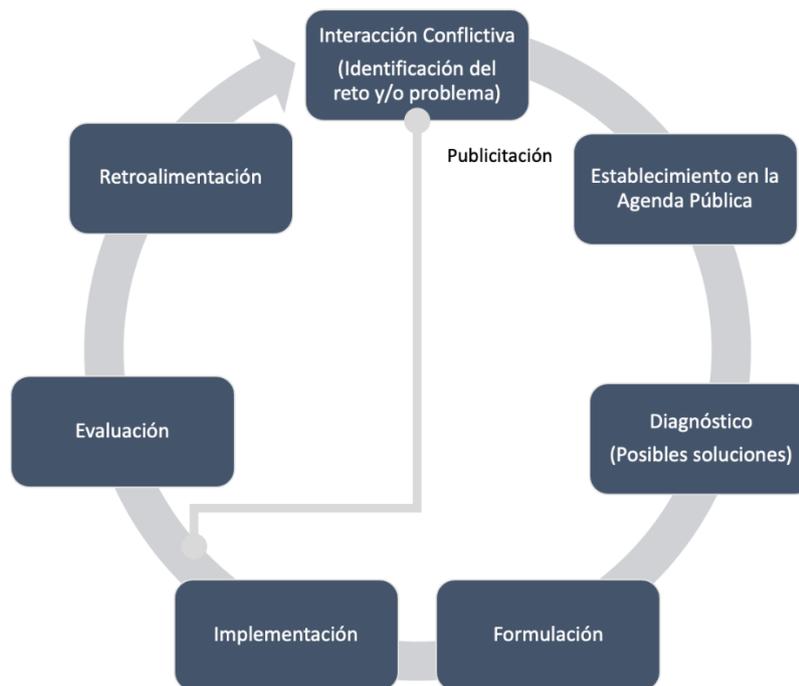
Los instrumentos de política representan también un modo de orientar las relaciones entre la sociedad política (vía la ejecución administrativa) y la sociedad civil. Éstos a su vez, son movilizados para rendir cuentas de las transformaciones en los modos de gobernabilidad /gobernanza de las nuevas articulaciones entre autoridades y actores sociales – económicos, en un contexto internacionalizado de las modalidades de regulación del Estado. En este sentido, surgen dos momentos de análisis: el primero sobre la recomposición del Estado, y el segundo sobre el cambio en las políticas públicas (Lascoumes, Le Galès, 2014). Entonces, vemos al Estado nuevamente cuestionado, pero reorganizado en dinámicas donde ya no es el centro en el proceso de políticas o de la regulación de conflictos. De ahí la pregunta clave de Muller (2015): ¿Pueden las políticas públicas cambiar la Política? O la afirmación de Zittoun (2013), al decir que las políticas públicas son en si mismas Políticas.

Así, desde la aparición formal del análisis de las políticas públicas en 1936, con la obra "*Politics: Who Gets What, When, How*" de Harold Laswell, la disciplina ha encontrado una constante movilización en la forma de entender la realidad pública, y en el propio proceso de las políticas (policy process). En este sentido, Herbert Simon (1945) fue el primer autor moderno que identificó las primeras etapas del proceso, en su libro *Administrative Behavior*. Identificando tres: 1) Inteligencia, 2) Diseño, 3) Decisión. Posteriormente, Laswell, en su obra de 1956 "The Decision Process", distingue siete: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Invocación, 5) Aplicación, 6) Terminación, y 7) Evaluación (Mendez, 2020: 60).

En la obra de Méndez (2020), también se pone en el análisis las aportaciones de Brewer (1974) con su visión de seis etapas: 1) Inicio, 2) Estimación, 3) Selección, 4) Implementación, 5) Evaluación, y 6) Terminación. Y Anderson (1984) que en su obra "*Public Policymaking*" define el proceso, iniciando con el establecimiento de la agenda. Así, para 1995 Howlet y Ramesh también utilizan el mismo término en su percepción del proceso de las políticas públicas. Y por su parte, el propio Méndez (2020) considera un proceso en cinco etapas: 1) Problematización, 2) Diagnostico, 3) Formulación, 4) Ejecución y 5) Evaluación. Incluso otros autores hablan de un ciclo, donde siempre se regresa a la primera etapa de problematización, o en el cual se traslapan las etapas.

En el presente artículo se identifican, además, los procesos de contención y conflicto como parte fundamental del proceso de política. Si bien en los trabajos de Matland (1995) y Lipsky (1980) se enfatiza la ambigüedad y el conflicto en la implementación, sobre todo durante los procesos burocráticos, y de implementación a nivel de calle (*Street level bureaucracy*); el tema de conflicto como factor de cambio ha sido marginalmente considerado en la elaboración de la política pública (*policy making*), incluso en el momento precedente del reconocimiento y acuerdo de un problema público, donde vemos con mayor claridad la figura de los *veto players* (Tsebelis, 2002). Y por supuesto el conflicto que surge por la decisión política, e implementación técnica, y que ambiciona influir en el proceso de la política para crear nuevas soluciones y/o poner en la agenda nuevos problemas públicos, como resultado de los aprendizajes, y negociaciones de coaliciones (Weible, 2018). Así, podríamos vislumbrar de manera general las siguientes etapas de política pública:

Figura 1. Etapas de Política Pública



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, en este artículo se pone en cuestionamiento el “ciclo clásico de políticas”, de manera constructiva, argumentando que es necesario ampliar el proceso de políticas, para considerar los paralelismos de convergencia con discursos, coaliciones, ideas, instituciones (formales e informales), instrumentos, conflictos, movilizaciones, etc. Es por esto, que los enfoques cognitivos se han colocado en la disciplina con una fundamentada legitimidad científica. Ya Robert Nakamura (1987) argumentaba sobre la dominación del marco clásico de políticas, al decir que este marco estaba convirtiéndose en un “*textbook approach*” (Jacquot, 2019).

Fue sobre todo en los años noventa cuando el análisis secuencial comenzó a ser cuestionado por su visión simplificadora alejada de los múltiples procesos discursivos en torno a cada etapa de la política pública. Tan sólo, Paul Sabatier (1999), en su primer trabajo sobre *Theory of the Policy Process*, comentaba que el enfoque secuencial ya había cumplido su tiempo, y que se debía reemplazar por nuevos planteamientos teóricos.

Pero, en los últimos años, el análisis secuencial ha retomado legitimidad, sobre todo con los estudios comparativos, ya que permite analizar los procesos en etapas reconocidas, y así generalizar los mecanismos e identificar las características comunes. Para interés particular de este texto, el conflicto permite generar un punto de partida y de retroalimentación dentro del análisis secuencial de las políticas.

El conflicto también se encuentra entre los elementos del cambio de un Estado (Tilly y Tarrow, 2015). Las principales causas de este cambio se pueden observar en tres categorías: 1) una conexión entre la reivindicación y la organización social, por ejemplo cuando una comunidad se organiza para generar una oposición; 2) la creación acumulativa de un sistema de signos generados por el conflicto mismo, por ejemplo las prácticas legales o de movilización social que los actores previamente han construido e implementado para la defensa de su territorio o de una causa de política pública; y 3) el funcionamiento de un régimen, donde las representaciones crean amenazas y sanciones sobre aquellos que cambian las dinámicas de un territorio o irrumpen en alguna etapa del proceso de la política (Torres, 2019).

Para Matlan (1995), el conflicto desempeña un papel fundamental al distinguir entre los modelos de toma de decisiones y los procesos de aplicación. Tanto los modelos de política racional como los de política burocrática de toma de decisiones, asumen que los actores individuales tienen un interés propio racional. Sin embargo, difieren en el grado de congruencia de objetivos que existe. Así, mientras que el modelo racional define la toma de decisiones de forma que no exista el conflicto, el modelo de política burocrática hace del conflicto su principal objetivo. Cuando el conflicto existe, las acciones cambian y los actores recurren a mecanismos de negociación para llegar a acuerdos, y mantener las coaliciones unidas. El proceso de negociación no conduce a un acuerdo sobre los objetivos, sino que se centra en alcanzar un acuerdo sobre las acciones.

Una aproximación pragmática de las políticas públicas

Por su parte, Philippe Zittoun (2013, 2017, 2019) propone una aproximación pragmática de las políticas públicas donde se detiene en los discursos, los conflictos/luchas, y las coaliciones. Y pone de relieve el proceso político de la formulación y el cambio de las políticas públicas, a partir de la producción, difusión, y de las luchas que emprenden los actores implicados en esos procesos. Y señala tres dimensiones en las cuales se debe poner atención cuando se trabajan los procesos de política pública: 1. El esfuerzo de definición de las propuestas para transformar las políticas públicas y dar sentido al Estado en acción; 2. La construcción de coaliciones discursivas para apropiarse y propagar las propuestas; 3. Las pruebas y las luchas que las coaliciones discursivas deben afrontar para imponer su propuesta y asegurar su dominación.

Así, en la primera dimensión se observa la importancia de las prácticas discursivas en la lucha que las personas despliegan, provistos de sus competencias cognitivas y normativas, para definir, calificar, y analizar el mundo en el que se sitúan los problemas públicos inaceptables que quieren denunciar, y defendiendo una alternativa de política pública que desean implementar.

La segunda dimensión, se centra en la formación de coaliciones discursivas a partir de la producción de acuerdos entre actores, en torno a la definición común de una propuesta que se desea posicionar en la agenda gubernamental. Cabe destacar que esta formación es compleja, ya que la formación de estas coaliciones no depende únicamente de los intereses, valores, roles o identidades en común, sino también de la durabilidad de éstos durante la situación de lucha y/o conflicto, y por tanto del compromiso de los actores colectivos para seguir sosteniendo una causa. Muchas veces los intereses en ésta no son compatibles entre los actores o las coaliciones, pero requieren de una fuerza colectiva mayor para visibilizar múltiples causas.

Y una tercera dimensión reafirma la presencia de las coaliciones discursivas en los múltiples espacios de debate de los procesos de políticas públicas, en los cuales requieren imponer sus causas, generalmente con nuevas definiciones de política, de identidades, y de configuración de actores. Esta depende especialmente de las dinámicas de publicitación del conflicto y de las causas que se quieren posicionar en la agenda.

Este enfoque pragmático está en construcción, pero considero que puede realizar aportaciones importantes a la reconfiguración de la trayectoria de la política pública, a partir de las coaliciones que se crean para evidenciar una nueva forma de construir, analizar y redefinir un problema público, donde ahora la centralidad del Estado se comparte hacia la articulación de actores que luchan por posicionar diferentes causas, aparentemente negadas por las estructuras programáticas.

Cabe destacar que, dentro de esta propuesta, los discursos ocupan un lugar central, ya que constituyen un filtro político transgresor de la realidad. Y pone de relieve los conflictos y las luchas entre los actores, hasta la

imposición de una solución y la creación de una decisión y un decisor. El trabajo de convencimiento y persuasión termina, por tanto, con la decisión política. Sin embargo, varios estudios recientes subrayan que, durante el desarrollo de la acción pública, los actores implicados pueden estar de acuerdo con una solución política pública, pero por razones muy diferentes. Los argumentos de unos pueden no haber convencido a otros y, sin embargo, estos actores se han puesto de acuerdo en la adopción de una medida de política pública (Dupuy y Faure, 2014).

A continuación, nos enfocaremos brevemente en la agenda, para mostrar el paso que se da del conflicto hacia el establecimiento de un problema en esta agenda.

El posicionamiento en la agenda

La agenda no es el producto de la expresión espontánea de demandas sociales, o de la libre competencia entre grupos que buscan posicionar un tema. La inscripción sostenida de un problema en la agenda necesita recursos, movilizaciones, coaliciones y transacciones entre grupos, y es necesariamente el producto de relaciones de poder. Con base en Philippe Garraud (2015:59), existen numerosos modelos de posicionamiento en la agenda:

1. Modelo de la movilización externa, cuando grupos organizados consiguen transformar su problema en “una causa”, y la imponen en la agenda pública para forzar a las autoridades a colocarla en la agenda de gobierno;
2. Modelo de anticipación, cuando las autoridades gubernamentales juegan un rol de iniciador en el proceso de posicionamiento en la agenda. Debido a que comportamientos individuales tienen un costo colectivo fuerte pero difuso, entonces las autoridades son incitadas a intervenir proponiendo reformas, en este caso la agenda gubernamental precede a la agenda pública; y
3. Modelo de movilización interna, cuando los grupos externos tienen suficientes recursos relacionales y políticos para poder acceder directamente a la agenda gubernamental posicionando un problema particular, sin publicitación, ni mediatización.

Y la realidad es que estos modelos terminan mezclándose en el trayecto de la política, debido a la diversidad de dispositivos políticos accionados por los actores; ya sea en coaliciones, actores individuales, grupos de expertos, o elites políticas y/o económicas. También pone en evidencia el impacto que los conflictos y movilizaciones, tienen sobre la definición del proceso de “publicitación”, ya sea desde la toma de conciencia y la designación de un problema, la imputación de la responsabilidad, o la formulación de una reivindicación ante autoridades (Hassenteufel P., 2010).

Cabe destacar que el establecimiento de un problema público en la agenda responde también a una aproximación secuencial de la política pública. Sin embargo, este posicionamiento (*agenda setting*) ya no es lineal si se analiza, por un lado, desde las interacciones de la acción individual y los ordenes locales, y por otro, desde los retos políticos en común, los discursos sobre los proyectos, la legitimidad de poderes, y de la autoridad (Mas-sardier, 2008).

El cambio en el análisis de políticas públicas

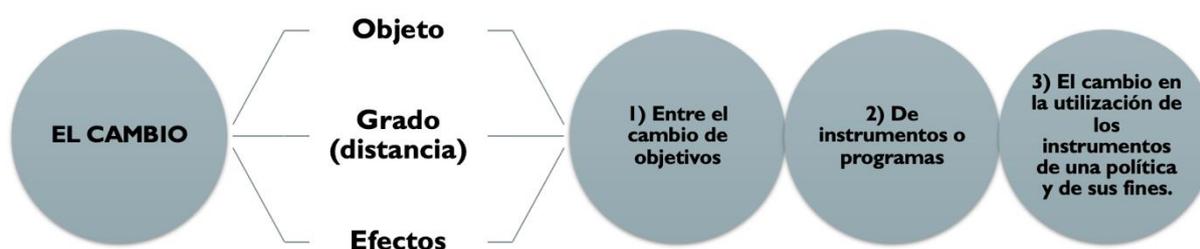
Una política pública es definida con respecto al *cambio* (Muller, 2015). Existen trabajos importantes sobre esta idea, los que van desde los análisis funcionalistas y sistémicos (Easton, 1974; Parsons, 1951), los trabajos sobre la implementación (Wildavsky, 1979), sobre las herencias de política (Hogwgood y Peters, 1983), o sobre la noción del reciclaje (Lascoumes, 1994).

El *cambio* en el análisis de políticas públicas se refiere a caracterizar lo que cambia dentro de la política, es decir estudiar el objeto, pero también el grado de cambio y sus efectos. El objeto puede incluir diferentes secuencias de la acción pública (colocación de un nuevo problema social en la agenda, decisión diferenciada, transformación en la implementación con respecto a modelos anteriores); otros trabajos se interesan más por en el cambio institucional o de los actores, mientras otros se han concentrado en el estudio de los instrumentos de la acción pública y de las ideas (Boussaguet et.al., 2019).

El grado o nivel (*degré*) del cambio es la distancia que separa el elemento que ha cambiado con respecto a la situación inicial. El modelo de los tres órdenes de cambio de Peter Hall (1993) distingue: 1) entre el cambio de objetivos, 2) de instrumentos o programas, y finalmente 3) el cambio en la utilización de los instrumentos de una política y de sus fines. Es decir, vemos que el cambio puede ir desde la adaptación de instrumentos, hasta el cambio total de la política.

Los efectos (*effets*) del cambio corresponden a las repercusiones en las instituciones y en los programas públicos (outputs), o en la sociedad (outcome). En este sentido, definir el marco temporal resulta fundamental, por ejemplo, en la contestación realizada en contra de afectaciones al medioambiente, se pueden observar cambios relevantes desde el inicio de la movilización, hasta la puesta en agenda de la causa específica, ya sea el agua, bosques, humedales, etc.

Figura 2. Tres órdenes de cambio



Fuente: Elaboración propia con base en Peter Hall (1993).

Entonces para explicar "el cambio", podemos recurrir a dos tipos de enfoques/aproximaciones que han logrado estructurar el debate reciente de las políticas públicas: 1. Aquel que pone atención en los cambios rápidos y radicales, enfatizando sobre las dimensiones cognitivas de la acción pública, y el 2. Los enfoques institucionales que revisan las transformaciones marginales de las políticas.

En los análisis que refieren a la acción pública, la estructura cognitiva y normativa que enmarca a los actores en un sector tiende a quedar invalidadas por los nuevos sistemas de creencias, con respecto a las primeras

motivaciones. Actualmente se aprecia un cambio entre un referente sectorial y un referente global, que se explica por los enfrentamientos entre diferentes regímenes constitutivos de un ciclo de acción pública, en este sentido “el cambio” no es reversible en términos de afectaciones socio-humanas, o sociopolíticas (Hoeffler, Ledoux, Prat, 2019).

Así, la visión por las coaliciones de causa o coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework) de Paul Sabatier, explica los cambios rápidos e importantes de las políticas públicas poniendo en evidencia el rol de esas coaliciones en la desestabilización de los sistemas de creencias y por la irreversibilidad del cambio. Con base en Sabatier y Jenkins (1993) el sistema de creencias se puede ordenar en tres niveles:

1. Los *deep core beliefs* (creencias fundamentales), que se aplican a todas las políticas públicas;
2. Los *policy core beliefs* (creencias específicas) que conciernen la aprensión de una política particular, y
3. Los *secondary beliefs* (creencias secundarias) que permiten pensar la operacionalización de las políticas públicas.

Así que cada nivel de creencias es permeable a los cambios, sin embargo, los valores fundamentales son los más difíciles a evolucionar. En esta perspectiva, el cambio de una política pública se debe más a la llegada de nuevas coaliciones que defiendan sus intereses, que a un cambio de creencias (Boussaguet et.al., 2019).

Existe una segunda visión sobre el cambio en las políticas, y se refiere a la continuidad institucional, postura que se recupera principalmente de las corrientes neo-institucionalistas, Uno de los elementos que se señalan en esta, es la debilidad y rigidez institucional (path dependence) para generar mecanismo de reforzamiento de las decisiones y priorización de los problemas públicas con los actores (Policy feedback) (Boussaguet et.al., 2019). Entonces, vemos que el cambio se debe fundamentalmente al resultado de crisis exógenas en el sistema institucional, las cuales desestabilizan el orden hasta ese momento establecido. Los trabajos sobre las coyunturas críticas (critical junctures) también ayudan a analizar esos desajustes, conflictos, y cambios de un camino al otro, en términos de política pública.

Actualmente, existen nuevos trabajos tratando de ir más allá del análisis clásico entre la dicotomía de cambios estables (path dependence) y los cambios radicales. Una primera pregunta puede dirigirse en torno a ¿Cómo rompemos con el monopolio de la política pública? Ese monopolio compuesto por tres elementos: el dispositivo institucional, la atención de lo público, y el lugar de decisión de las políticas públicas. Así, también tenemos como instrumento de transformación, el modelo de las tres i (ideas, instituciones e intereses) de Palier y Surel (2007), donde el cambio inicia en una de estas tres variables.

En los trabajos sobre la instrumentación de la acción pública, los instrumentos son analizados como “los reveladores” del cambio (Lascombes y Le Galès, 2005). Los instrumentos de acción pública tienen sus propias lógicas de cambio y pueden tener efectos sobre las políticas públicas, incluso al margen de grandes reformas.

Por su parte Wolfgang Streeck y Kathleen Ann Thelen (2005) elaboran una tipología de los cambios, desde la visión institucional. Primero mencionan aquellos que son graduales pero transformadores, lo interesante es que distinguen el cambio por: a) el desplazamiento de prácticas en las instituciones ya existentes (displacement), b) por la acumulación de políticas públicas o la estratificación de éstas (layering), c) por desviación de las instituciones al no tomar en cuenta la realidad socioeconómica (drift), y d) por agotamiento institucional (exhaustion). Así estos tipos de cambios graduales también permiten el desarrollo de tipologías de los actores de

acuerdo con el tipo de cambio en la acción pública. Y en los últimos años, el método del “policy tracing” ha tenido gran resonancia en el seguimiento del cambio de las políticas públicas.

Comunidad epistémica en el cambio de las políticas públicas

Designa los canales por los cuales las nuevas ideas circulan de las sociedades hacia los gobiernos, y/o de unos países a otros. Según Peter Haas (1992) son definidas como “redes de profesionales” teniendo un expertise y una competencia reconocida en un dominio particular de las políticas públicas, dependiendo del tema en cuestión. Su desarrollo responde a la necesidad de conocer mejor la acción pública en sus transformaciones actuales que incorporan tanto dinámicas de internacionalización y transnacionalización de políticas nacionales y/o locales, y una complejidad creciente de la decisión, tanto a nivel de los problemas a resolver, así como de las interacciones de los actores y los niveles de gobierno. También Haas (1992), reconoce elementos que los miembros expertos de una comunidad epistémica comparten: 1. Un conjunto de creencias normativas e ideológicas, 2. Creencias causales sobre el origen del problema y las soluciones a aportar, 3. Criterios de validez respecto a los saberes comprometidos en el tratamiento del reto a afrontar, 4. Las propuestas de acción públicas basadas sobre las prácticas comunes asociadas al problema que hace el objeto de su expertise.

Por ejemplo, para Haas (1992) una comunidad epistémica es capaz de formar ecologistas y científicos especializados en las cuestiones marítimas, debido a la influencia ejercida sobre los Estados, y la emergencia de un régimen internacional de lucha contra la contaminación del agua. Así, contrariamente a otros actores que intervienen en el proceso de decisión, las comunidades epistémicas combinan un conjunto de elementos compartidos (consensos normativos y analíticos, saberes e intereses comunes), que las distinguen de los legisladores, funcionarios públicos, e incluso de la comunidad científica (Bossy, Évrard, 2019). Su fuerza reside en la pluralidad de opiniones, por lo cual logran conjugar sus capacidades a involucrar a una gran diversidad de actores (políticos, mediáticos, etc.).

En este sentido vemos una primera aproximación del enfoque de Haas (1992), con el de coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), la diferencia es que en el primer enfoque solo se concibe una gran coalición, mientras que el segundo enfoque considera un subsistema de política pública compuesto por varias coaliciones en competencia. Es decir, las comunidades epistémicas únicamente consideran a la coalición ganadora, sin profundizar en los procesos de negociación (Bossy y Évrard, 2019). Esta situación se nota claramente en los movimientos ambientalistas, ya que en éstos las expertas y expertos no establecen una relación bilateral con los tomadores de decisión, sino que se insertan en una configuración más difusa y larga de actores, a pesar de que otros actores, especialmente los grupos de interés clásicos pueden entrar en el proceso de de política pública.

Cabe destacar que las comunidades epistémicas también son útiles para reforzar la legitimidad de las coaliciones promotoras, sobre todo en problemáticas de carácter ambiental, ya que éstas privilegian las síntesis cognitivas ante las controversias para impulsar la capacidad de las redes poco formalizadas a influir en las actividades institucionales clásicas (Bossy y Évrard, 2019: 146). Aquí la comunidad epistémica, considera a los actores dentro de la coalición ganadora, es decir, aparentemente la que logra posicionar su causa en la agenda pública, o la que logra “desestabilizar” el statu quo en alguna etapa del proceso de la política pública.

El conflicto y el marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*)

El marco de coaliciones promotoras (MCP), o de coaliciones de causa (ACF *Advocacy Coalition Framework*), apareció como planteamiento teórico en los trabajos de Paul A. Sabatier, de 1981 y 1988. Y a partir de mediados de los años ochenta este modelo teórico ha sido desarrollado junto con Hank C. Jenkins-Smith, a través de trabajos como el libro *Policy Change and Learning An Advocacy Coalition Framework* (1993), y *Theories of the Policy Process* (1999). Desde la primera aparición del modelo, éste se ha ido co-construyendo, innovando, y reinventando gracias a trabajos empíricos de varios científicos que han desarrollado estudios de política pública a partir de este marco.

También cabe recordar que en el libro de *Theory of the Policy Process* de 2007, Paul Sabatier retoma varios estudios de caso con aproximaciones al enfoque de coaliciones promotoras desde varias aristas (institucional, de elección racional...) en este documento hay trabajos de Elinor Ostrom, Christopher Weible, Edella Shlager, entre varios otros. Y en la edición más actualizada de 2018, Paul Sabatier junto con Christopher Weible, replantean el marco de coaliciones promotoras, bajo la lupa del proceso de política (*policy process*). Y reconocen el avance extraordinario del enfoque, y sus aplicaciones como parte del proceso de políticas, pero también su alcance en otras teorías como la del estilo de política (*policy style*), fundamentalmente en los estudios comparativos.

Así, el marco de coaliciones promotoras, tiene como objetivo explicar los cambios de la acción pública en periodos de diez años o más, y postula que el proceso de construcción de la política pública se produce primero por los especialistas en determinada política que buscan influir en el subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Su principio básico es que los actores se reagrupan en una o varias coaliciones promotoras, donde los miembros comparten un conjunto de creencias normativas y de percepciones del mundo, a fin de traducir sus creencias en una política pública. El marco permite comprender y manejar los problemas perversos (*wicked*), es decir aquellos que implican conflictos en términos de objetivos, controversias técnicas y de múltiples actores procedentes de diferentes niveles de gobierno (Sabatier, 2019), de ahí el surgimiento de las coaliciones multinivel.

El modelo de coaliciones promotoras se compone de dos elementos fundamentales: 1) La concepción de subsistemas de política pública anidados al interior de un sistema político más amplio; 2) El modelo de actor individual de política pública (*individual Policy actor*) (Jenkins-Smith y Sabatier, en Sabatier, 1999). Un subsistema de política está compuesto por actores provenientes de instituciones de diferentes niveles gubernamentales, de líderes de grupos de interés, científicos, y periodistas que intentan influenciar las decisiones políticas en un tema determinado. Los actores que comparten un sistema de creencias ligadas a la acción pública y coordinan sus comportamientos de cierta medida pueden ser reagrupados en una o varias coaliciones promotoras. Cada coalición desarrolla un conjunto de estrategias, incluyendo la utilización de sus recursos políticos (dinero, información, autoridad legal, etc.) en el objetivo de controlar la política pública. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestarias) producen resultados (*outputs*) e impactos, que provocan reacciones (*feedback*) en las estrategias y los sistemas de creencias de cada coalición (Sabatier, 2019:48).

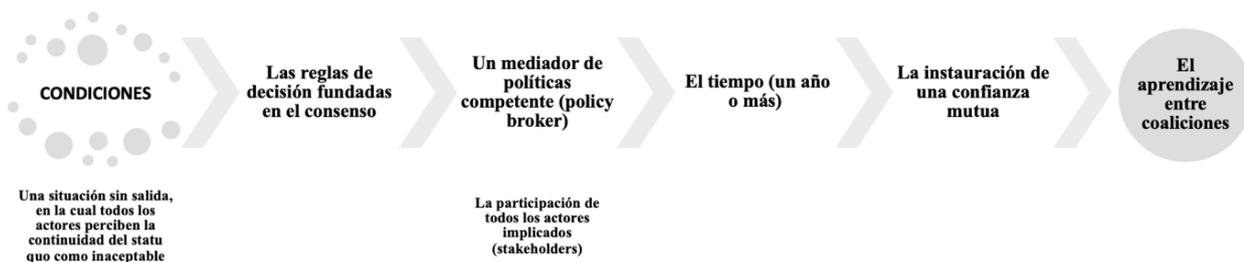
Sin embargo, si el 90% de los procesos del *policy-making* pasan al interior de los subsistemas, dos series de variables externas afectan igualmente las políticas públicas: 1. Factores tales como la distribución de los recursos naturales, los valores culturales fundamentales o las reglas constitucionales, que aparentemente quedan estables en el tiempo, pero que pueden afectar las limitaciones y los recursos de los actores de un subsistema; 2. Los cambios que se producen en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, los partidos políticos dominantes o las productividades de otros subsistemas (Sabatier, 2019). En este sentido, los actores

provenientes de coaliciones diferentes son llevados a percibir la misma información de forma muy diferente, lo cual conduce a la desconfianza mutua.

Así, el MCP se interesa también en el cambio de política pública a través del tiempo, y en el rol que el aprendizaje de la política, entre las coaliciones promotoras, juega en este proceso de cambio. En los trabajos recientes bajo este modelo se ha puesto en evidencia la posibilidad de un segundo camino de cambio en las políticas públicas, el cual concierne a las condiciones en las que las coaliciones en conflicto, durante varios años, pueden llegar a un posible acuerdo sobre los problemas principales de una política pública.

Es aquí donde resulta importante combinar las hipótesis del MCP (ACF) sobre el aprendizaje entre coaliciones, con lo referente a la resolución de conflictos en materia de soluciones políticas (alternative dispute resolution). Y las principales condiciones son: a) una situación sin salida (hurting stalemate), en la cual todos los actores perciben la continuidad del statu quo como inaceptable; b) La participación de todos los actores implicados (stakeholders); c) Las reglas de decisión fundadas en el consenso; d) El tiempo (un año o más); e) Un mediador de políticas competente (policy broker); f) La instauración de una confianza mutua; g) El aprendizaje entre coaliciones. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestarias) producen resultados (outputs) e impactos, que provocan reacciones (feedback) en las estrategias y los sistemas de creencias de cada coalición (Sabatier, 2019).

Figura 3. Aprendizaje entre coaliciones



Elaboración propia con base en Paul Sabatier, 2019.

Hasta ahora, pudimos reflexionar a nivel teórico sobre la creación de las coaliciones en situaciones de conflicto, y cómo éstas influyen en el cambio de política, a partir del despliegue de diversos instrumentos, herramientas, y discursos de política pública. Cabe destacar que en un principio el MCP consideraba a las coaliciones que se formaban en los ámbitos locales, como espacio donde los actores intercambian intereses, valores y creencias. Sin embargo, la aproximación ampliada hacia las coaliciones multinivel permite también considerar la circulación de políticas, discursos e instrumentos a nivel global. En trabajos más recientes que consideran al MCP como una primera entrada para entender el proceso de políticas, se estructuran trabajos desde la circulación de discursos y construcción de saberes a partir de tres trayectorias fundamentales: 1. La de política pública, 2. La de los discursos, y 3. La de las propias coaliciones en escalas multinivel.

Entonces, las coaliciones en un conflicto meten en cuestionamiento lo local y lo global como elementos complementarios. De esta manera, no solo las estructuras globales influyen en el micro nivel de lo local, sino que los actores locales también participan en las transformaciones de las constelaciones globales (Robertson,

1992). Y se observa que los actores locales se apropian de tecnologías y símbolos que circulan globalmente para negociar.

Por ejemplo, en el medioambiente, como problema público, la determinación de acciones públicas se debe en gran medida a la movilidad de discursos y actores. Pero el establecimiento en la agenda pública, de un problema socio ambiental, responde a varios procesos secuenciales dentro de la política pública pre-establecida; por lo tanto, la emergencia y la promoción de un problema es inseparable de los procesos cognitivos y normativos de definición y de calificación (o problematización).

Una coalición se estructura a través de las regularidades en las interacciones entre los actores que la componen y por los diversos recursos que estos actores son capaces de movilizar o intercambiar tales como financiamientos, afiliaciones institucionales o conocimientos prácticos. Para los actores individuales, la pertenencia a una coalición es un recurso que permite participar en las relaciones de poder.

Finalmente, y como una posible agenda teórica para continuar este trabajo, se menciona la irrupción del conflicto y las coaliciones en el proceso de implementación de la política. Para P. Hall (2016) en la implementación se deben reconocer los contextos, las estructuras sociales, tanto económicas, sociales y políticas, la interacción de sus actores, considerando la variable de tiempo y espacio donde se generan. Mazmanian y Sabatier (1980) también hablan de este proceso en diferentes etapas, donde en la formulación de una política se establece el problema, se definen los objetivos y al final se elabora una categorización para llevar a cabo el proceso de implementación.

D. Darbon (2018) profundiza en su interpretación diciendo que la implementación de las políticas públicas está condicionada a un orden cronológico en el que las intenciones expresadas preceden a la acción; una lógica causal lineal por la que los objetivos determinan los instrumentos, y los instrumentos determinan los resultados; y una jerarquía dentro de la cual la formación de políticas es más importante que la implementación de estas (Hill y Hupe, 2014). Es en este momento de implementación donde se ubica también un momento de fuerte conflictividad, y donde por lo regular las coaliciones reaparecen para reivindicar sus causas, pero de forma incremental, debido a la experiencia y aprendizaje con el que ya cuentan.

Conclusión

El presente texto representa un esbozo propositivo de "alargamiento del ciclo de políticas", en el cual el conflicto y las coaliciones permiten devolver a las políticas públicas su esencia básica: la construcción democrática de las decisiones. Reafirmando "al cambio" como algo inherente a las políticas. Si bien las tres trayectorias que se dejan anotadas requieren una profundización amplia. También se considera que el trazado de éstas depende del contexto específico de tratamiento, donde en algunos territorios las trayectorias constataran los grados de comunicación y publicitación de las políticas; mientras que en otros ya estamos observando un acortamiento de las políticas, a partir de la no concertación, y la única implementación de "políticas por proyectos". O incluso, en algunas regiones donde las constricciones del espacio público dejan la duda de si podemos hablar legítimamente de políticas públicas, en el sentido conceptual más básico desde su aparición.

Por su parte, la consideración de una aproximación pragmática en el análisis de políticas públicas permite comparar el discurso en el que los actores despliegan sus dispositivos para transformar un problema en posibles soluciones. Asimismo, el Modelo de Coaliciones Promotoras propone mecanismos causales para el cambio de políticas en relación con el comportamiento de las coaliciones, y trata de explicar los cambios en la acción

pública durante períodos de diez años o más, lo cual permite accionar distintos mecanismos de política. Desde el *policy tracing*, hasta la consideración del estilo de política (*policy style*). Este texto destaca las acciones que los actores realizan para mantener o transformar las políticas públicas durante un tiempo determinado, a partir de los dispositivos desplegados durante los conflictos, al interior de las coaliciones, y su interrelación.

Por último, el enfoque de coaliciones promotoras se ha encontrado con una actualización, reformulación e innovación constante de sus postulados. Y esto ha permitido que su aplicación como teoría y metodología sea de gran utilidad para el análisis de políticas públicas, a partir de los estudios comparativos. Por lo que este artículo, y la continuidad de las ideas que plantea, pretenden contribuir al marco de coaliciones, a través del alargamiento del ciclo de políticas públicas, y la apertura del proceso político de las políticas, donde vemos que el sistema de creencia es rebasado por los intereses, los discursos y los contextos. Incluso vemos un cambio en el significado mismo del aparato del Estado. ⁸¹

Referencias

- Boussaguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. (2019). *Dictionnaire de politiques publiques*, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.
- Bossy thibault y Évrard Aurelien. (2019). *Communauté épistémique*, En: *Dictionnaire de politiques publiques*, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.
- Darbon, Dominique & Proveni, Olivier. (2018). «Penser l'action publique» en contextes africains: Les enjeux d'une décentralisation. *Gouvernement et action publique*, OL7, 9-29.
- Dupuy C., Faure A., (2014). Philippe Zittoun: La fabrique des politiques publiques, *Gouvernement & Action Publique*, juillet- septembre 2014, vol. 3 n°3, p. 129-132.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Hassenteufel, Patrick «Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010, vol. 157, no 1.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296
- Hall, Peter. (2016). Politics as a Process Structured in Space and Time» In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, eds Orfeo Fioretos, Julia Lynch, Adam Steinhouse New York: Oxford University Press, p. 31-50.
- Hoeffler C., Ledoux C., Prat P. (2019). *Changement*, *Dictionnaire de politiques publiques*, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.
- Hill, M., and P. Hupe. (2014). *Implementing Public Policy*. 3rd ed. London: Sage.
- Jenkins Smith Hank y Sabatier Paul. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, dans Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 117-166.
- Lascombes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Massardier Gilles. (2003). *Politiques et action publiques*, Paris: Armand Colin, collection «U», 302p.
- Méndez José Luis. (2020). *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 364p.
- Palier Bruno, Surel Yves (dir.), (2007) *L'Europe en action, l'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 357 p
- Robertson, Roland. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.
- Sabatier Paul, Mazmanian, Daniel. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis, *Policy Studies Journal*, Volume 8, Issue 4.

- Sabatier Paul, Jenkins Smith Henri. (eds.). (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Sabatier Paul. (2005). *From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey*. En: Gornitzka Å., Kogan M., Amaral A. (eds) *Reform and Change in Higher Education. Higher Education Dynamics*, vol 8. Springer, Dordrecht.
- Sabatier Paul. (2019). *Advocacy Coalition Framework*, En: Boussguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po., p. 46-53.
- Streeck wolfgang y Thelen Kathleen Ann (Eds.). (2005). *Beyond Continuity: institutional Change in Advanced Political Economics*, Oxford, Oxford University Press.
- Tilly Charles and Tarrow Sidney. (2015). *Contentious Politics*, 2nd Edition, Oxford University Press.
- Tsebelis George. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, Nueva York: Princeton University y Russell Sage Foundation.
- Weible Christopher M., Sabatier Paul A. (2018). *Theories of the Policy Process*, Fourth Edition, Routledge, 416p.
- Zafonte Matthew y Sabatier Paul, *short term versus Long-term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control (1963-1989)*, *Policy Studies Journal*, 32 (1), 2004, p. 75-107.
- Zittoun Philippe. (2013). *La Fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris: Presses de Sciences Po, 329p.
- Zittoun Philippe. (2017). *La fabrique pragmatique des politiques publiques*, *Anthropologie & développement [Online]*, 45.
- Zittoun Philippe. (2019). *Approche pragmatique*, en: Boussguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po., p. 74-80.

Sobre la autora/About the author

Lorena Torres Bernardino cuenta con doctorado en Ciencia Política, por la Universidad de Lyon (TRIANGLE/UMR5206), en Francia (2017-2021). Fue becaria del CIG en la maestría en Ciencia Política, Alemania; y es maestra en gobierno y asuntos públicos por la UNAM. Realizó estudios de especialización en la Academia de Gobernanza, de China. Fue miembro del Programa BlueGrass "Luchas por el oro azul", financiado por la ANR de Francia. Es profesora de asignatura en la FCPyS de la UNAM. Entre sus publicaciones se encuentran los libros: 1) coordinado con el Dr. Eric Mollard, *Las Influencias Políticas en el Medioambiente en México*, editado por el IRD (Francia) y el INAP (México); 2) *Gestión del agua potable en la CDMX. Retos hídricos: gobernanza y sustentabilidad* (2017), y 3) *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua* (2014). Miembro del Polo de Sostenibilidad de ASFRAM en París.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

O processo de ação coletiva na produção de bens comuns: O papel das instituições

do Nascimento, Alex Bruno Ferreira Marques

Universidade Federal Campina Grande (UFCG), Brasil

✉ alex.bruno@ufcg.edu.br.

ORCID ID [0000-0001-9860-7350](https://orcid.org/0000-0001-9860-7350)

Fernandes, Antonio Sérgio Araújo

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil

✉ antoniosaf@ufba.br

ORCID ID [0000-0002-4171-7759](https://orcid.org/0000-0002-4171-7759)

Capelari, Mauro Guilherme Maidana

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

✉ capelari.unb@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-1259-9909](https://orcid.org/0000-0002-1259-9909)

Teixeira, Marco Antonio Carvalho

Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasil

✉ marco.teixeira@fgv.br

ORCID ID: [0000-0003-3298-8183](https://orcid.org/0000-0003-3298-8183)

Grin, Eduardo Jose

Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasil

✉ eduardo.grin@fgv.br

ORCID ID: [0000-0002-0488-8487](https://orcid.org/0000-0002-0488-8487)

Documento recibido:

02 septiembre 2021

Aprobado para publicación:

15 noviembre 2021

Resumo

O papel das instituições na produção de bens comuns em processos de ação coletiva é chave para explicar como as instituições em seu contexto influenciam os atores a agir. Para isso, o artigo traz dois quadros teóricos que têm se destacados na literatura recente como arcabouços para a compreensão do processo de ação coletiva visando a produção de bens comuns: o Institutional Analysis Development (IAD), e o Institutional Collective Action (ICA). Sendo assim, o objetivo desse ensaio teórico é caracterizar cada um desses frameworks versando sobre seus pontos de similaridades e diferenças. Ao fim, percebeu-se que ambas partem do princípio de

que a ação coletiva é influenciada por instituições contextuais locais, que influenciam a cooperação em diferentes formatos e momentos.

Palavras-chave

Ação Coletiva. Institutional Collective Action. Institutional Analysis and Development Framework.

Abstract

The role of institutions in the production of common goods in collective action processes is key to explaining how institutions in their context influence actors to act. To this end, the article brings two theoretical frameworks that have stood out in recent literature as frameworks for understanding the collective action process aimed at the production of common goods: the Institutional Analysis Development (IAD), and the Institutional Collective Action (ICA). Therefore, the objective of this theoretical essay is to characterize each of these frameworks by talking about their points of similarities and differences. In the end, it was noticed that both start from the principle that collective action is influenced by local contextual institutions, which influence cooperation in different formats and moments.

Keywords

Collective action; Institutional Analysis and Development Framework.

Resumen

El papel de las instituciones en la producción de bienes comunes en los procesos de acción colectiva es clave para explicar cómo las instituciones en su contexto influyen en los actores para actuar. Para ello, el artículo trae dos marcos teóricos que se han destacado en la literatura reciente como marcos para entender el proceso de acción colectiva orientado a la producción de bienes comunes: el Análisis Institucional de Desarrollo (DIA) y la Acción Colectiva Institucional (ACI). Por tanto, el objetivo de este ensayo teórico es caracterizar cada uno de estos marcos hablando de sus puntos de similitudes y diferencias. Al final, se advirtió que ambos parten del principio de que la acción colectiva está influenciada por instituciones contextuales locales, que inciden en la cooperación en diferentes formatos y momentos.

Keywords

Acción colectiva. Acción Colectiva Institucional. Marco de análisis y desarrollo institucional.

Introdução

A abordagem da Ação Coletiva é fértil no tocante às análises de cooperação intergovernamental e regionais. Segundo Bel e Warner (2010), tais análises assentam em duas abordagens distintas. De tradição europeia, os acadêmicos e pesquisadores buscam verificar os ganhos de eficiência da cooperação entre organizações do setor públicos na prestação dos serviços efetuados. Já os pesquisadores

norte-americanos têm se centrado no conhecimento das razões que levam à cooperação dessas organizações. Em face disso, esse ensaio se propõe discutir as similaridades e diferenças entre dois arcabouços teóricos da tradição norte-americana: *Institutional Colletive Action* e o *Institutional Analysis and Development Framework*.

O quadro teórico proposto pela *Institutional Colletive Action* (Feiock, 2004, 2007), pressupõe que mesmo em regiões de governos fragmentados – ou seja, regiões que possuem múltiplos governos interagindo entre si para a provisão de serviços públicos comuns – os governos locais são capazes de cooperar, manifestar interesses, compartilhar recursos e firmar regras de ação coletiva em diversos setores de políticas públicas.

O ponto central do ICA é oriundo de uma teorização anterior, chamado de *Common Resources*, e que se encontram presentes em alguns trabalhos da chamada escola de Indiana, sobretudo nas pesquisas desenvolvidas por Elinor Oström (1990), bem como com seus colaboradores de *Bloomington*. Oström e seus colaboradores, analisam a importância e os benefícios do compartilhamento de bens naturais. E nesse arcabouço é que os pesquisadores propõem o *Institutional Analysis and Development Framework*. Assim, vários estudos têm sido realizados no mundo, entretanto, no Brasil, identificam-se poucos trabalhos que utilizam o ICA, com destaque para Meza, Grin, Fernandes e Abrúcio (2018), e Fernandes, Pinheiro, Nascimento e Grin (2020).

Logo, este ensaio se justifica tanto do ponto de vista teórico quanto prático. Assim, empiricamente, observa-se o avanço das práticas colaborativas entre governo locais, e no Brasil, o contexto ganha complexidade singular face os dilemas da descentralização conturbada (Grin; Segatto & Abrucio, 2016).

Este ensaio é composto de 05 seções. Após esta introdução, segue-se à seção 2, apresenta-se a discussão originária contida na abordagem da escolha racional acerca de ação coletiva e instituições na produção de bens comuns. Na seção 3, apresenta-se a abordagem crítica à escolha racional, que tem no *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, que é a abordagem desenvolvida a partir da Escola de Bloomington (Indiana). Na seção 4, analisa-se uma abordagem derivada do IAD framework, que é a *Institutional Collective Action* (ICA) mostrando seus pressupostos. E na quinta seção são discutidos os pontos de semelhança e diferenças entre os dois quadros teóricos IAD e ICA. O texto finaliza com uma seção de considerações finais.

A discussão originária da ação coletiva em instituições e organizações

A discussão originária acerca da ação coletiva em organizações e instituições tem no campo de estudos da escolha racional sua principal referência. Grosso modo, neste campo de análise, um pressuposto é que a racionalidade é instrumental, ou seja, as ações são escolhas individuais visando meios eficientes para alcançar um fim ulterior. Basicamente segue-se a metodologia de escolhas individuais da economia neoclássica, para entender o comportamento das organizações e instituições políticas (Aarow, 1951; Downs, 1999 [1957]; Hardin, (1982); Becker, 1976; Ferejohn & Pasquino, 2001). Ou seja, uma lista de opções emparelhada forma a ordem de preferências de um indivíduo, de modo que a escolha é feita visando maximização da utilidade individual. Basicamente, a escolha racional leva em conta os interesses estratégicos dos atores individuais que moldam suas preferências. Ao agregar preferências individuais estabelecem-se escolhas/decisões coletivas e as preferências são limitadas pelas instituições. Os agentes podem ser firmas, instituições, organizações coletivas, coalizões de firmas ou pessoas, parlamentos, etc.

Os trabalhos publicados por Gordon (1954), Olson (1999 [1965]) e Hardin (1968) trazem importante debate para os dilemas comportamentais na ação coletiva dentro da perspectiva da escolha racional. Essas publicações relacionam-se à governança de recursos comuns, inseridas numa literatura mais ampla que trata de dilemas da ação coletiva (CAPELARI, 2017). Gordon (1954) estudou a gestão de recursos pesqueiros e o problema da sobre pesca, com destaque para a elaboração de uma gestão alicerçada em fatores econômicos de regulação e organização do sistema pesqueiro (Capelari, 2017). Assim, baseado na análise de que o pescador considera apenas os seus esforços individuais, este não percebe a incidência do seu esforço sobre os outros pescadores e sobre o estoque natural de peixes. Gordon conclui que se a pesca ou o acesso a áreas comuns fossem geridos por um dono, seja a iniciativa privada ou o Estado, poderia se conseguir o rendimento econômico máximo coletivo (Ostrom, 2011).

A teoria da ação coletiva de Olson (1999 [1965]) traz a discussão do comportamento individual dos membros em relação ao tamanho do grupo. Para Olson (1999 [1965]) a *ação coletiva*, é determinada por algum tipo de *incentivo* para mobilizar os indivíduos dentro de um grupo. No caso de *grupos pequenos*, este incentivo poderia ser simplesmente o *interesse individual* de cada um em obter o benefício coletivo. Entretanto, no caso de grupos com grande número de membros, as pessoas em geral não se sentem incentivadas a agir individualmente para buscar a obtenção do benefício coletivo, pelo principal motivo de que sua ação se torna imperceptível dentro de um grupo grande. Com base no comportamento individualista prevalecente nos grupos, a principal contribuição do trabalho de Olson é mostrar que os indivíduos não vão agir de forma cooperativa automaticamente para proporcionar bens públicos, mesmo que tenham benefícios com essa ação (Pinheiro, 2018).

O trabalho de Hardin (1968) tem também influência seminal nos estudos sobre a governança de recursos comuns. O exemplo da tragédia dos comuns de Hardin (1968) é de um pasto comum (aberto) a todos. É de se esperar que cada vaqueiro tente manter o maior número de gado possível no terreno comum. Entretanto, cada vaqueiro vai querer maximizar o seu ganho adicionando mais um animal ao rebanho. Cada vaqueiro individualmente vai ter lucro com o animal adicional. Entretanto, o excesso de pastagem será compartilhado por todos os pastores. Nesse cenário, encontra-se a tragédia (Hardin, 1968)

Estas abordagens tem a mesma preocupação em entender como grupos de usuários de recursos comuns ao enfrentarem dilemas da ação coletiva são capazes de promover mudanças em suas instituições locais, no âmbito das iniciativas de manejo comunitário de recursos naturais (Cunha, 2004).

Paralelamente às correntes relatadas, uma outra começou a se desenvolver na Universidade da Califórnia, Los Angeles, por meio dos estudos sobre a gestão de recursos hídricos. Essa corrente, diferentemente das três primeiras, enxerga a possibilidade de superação do dilema da ação coletiva, sobretudo por meio das instituições com base em governança de recursos comuns. Seus maiores representantes são Vincent e Elinor Ostrom (Capelari, 2017).

É a partir daí que uma abordagem micro e macro tem emerge desde os anos de 1970 e que se denomina de *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD), com base na Universidade de Indiana, com a chamada Escola de Bloomington, em que a professora Elinor Oström – foi uma das suas principais líderes. Esta abordagem tenta desenvolver uma análise integrada dos tipos de arranjos institucionais existentes. A definição de instituições assume que esses diferentes tipos de arranjo demandam a adoção de abordagens teóricas diferenciadas. Assim, no IAD serão utilizadas variáveis dependentes (atores individuais ou coletivos, por exemplo) e independentes (condições físicas e materiais,

características da comunidade onde se insere a ação e as regras em uso na mesma) (Raadschelders, 2005)¹.

Institutional analysis and development (IAD) framework

Como foi colocado na seção anterior, o ponto de partida originário do *Institutional Analysis and Development Framework* é a crítica às abordagens originárias que tratam de ação coletiva com ênfase na escolha racional, as quais se caracterizam por definir instituições a partir de escolhas individuais onde o cálculo de utilidade individual prevalece sobre a ação coletiva, salvo por mecanismos de incentivos e punições.

Os trabalhos com ênfase na escolha racional para analisar ação coletiva são criticados por Oström (1990; 2011) quanto à falta de comunicação e interatividade entre os atores. Desse modo, tal negligência compromete a expectativa de cooperação entre os membros, pois pode haver situações em que as relações de confiança, comprometimento e sensibilização quanto ao consumo do bem comum levem os atores a não cooperarem.

Como síntese de seu argumento, Oström (1990; 2011) propõe a Teoria dos Recursos Comuns (*Common Pool Resources* - CRPs). Os recursos de propriedade comum, de modo geral, dizem respeito (Ostrom; Ostrom, 1977; Ostrom; Cole, 2012), à capacidade de exclusão ou controle de acesso e subtração (divisibilidade) destes bens (Capelari, 2017). A exclusão diz respeito ao quão fácil ou custoso é excluir ou controlar o acesso de usuários ao recurso, sobretudo, devido à natureza e aos atributos físicos do recurso. A subtração (divisibilidade), diz respeito como a utilização do recurso por um novo indivíduo gera modificações na quantidade disponível de recurso para outros indivíduos que já se utilizavam dele. As duas características são fontes de conflitos e divergências entre a racionalidade individual e a coletiva (Capelari, 2017).

A Teoria dos Recursos Comuns (*Common Pool Resources* - CRPs) atribui às instituições o papel de criar interação e comunicação entre os atores, para estes, assim, agirem coletivamente (Oström, 1990; 2011). As instituições são como uma regra ou norma amplamente compreendida, ou ainda, uma estratégia que cria incentivos para o comportamento em situações repetitivas. Elas podem ser formalmente escritas em leis, política ou procedimento; ou podem ser informais como normas sociais, práticas operacionais ou hábitos culturalmente aceitos.

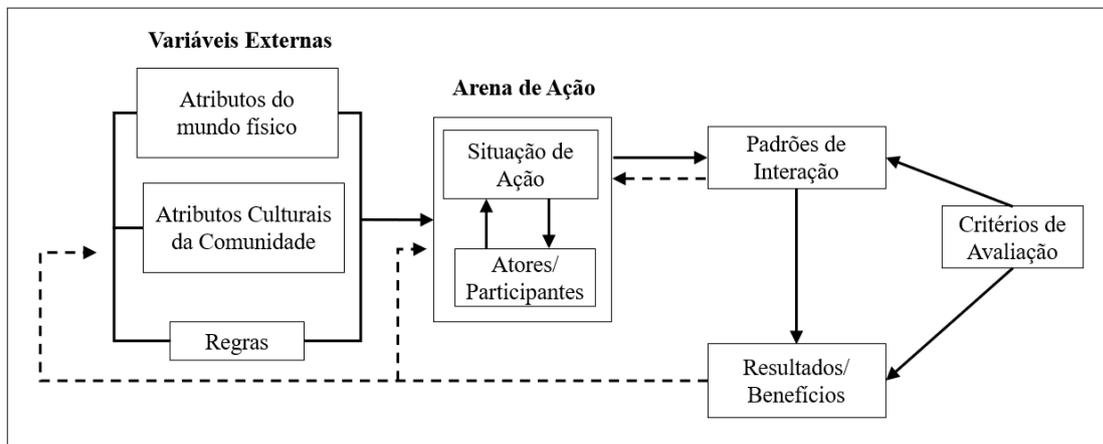
A partir dessa teoria e de pesquisas empíricas, Polski e Oström (1999) elaboraram um método para mapear e analisar estruturas de governos onde os atores são guiados por instituições que afetam suas ações, seus processos políticos e os resultados de suas decisões. Esse método foi chamado de *Institutional Analysis and Development Framework* – IAD, que pode ser dividido em níveis de tomada de decisão, do tipo: operacional; de escolha coletiva; e constitucional.

Na tomada de decisão de tipo operacional, os atores interagem sob incentivos para gerar resultados diretos. No nível de escolha coletiva, as decisões sobre políticas públicas são repetidamente tomadas dentro de um conjunto restrito de regras de escolha comum. Finalmente e para o nível constitucional, as decisões são tomadas sobre quem é elegível para participar na formulação de políticas públicas e

¹ Bom ressaltar que a crítica da escolha racional em organizações já é tratada de modo seminal por Simon (1971 [1947]). Para Simon, decisões em organizações caracterizam-se pelos limites da racionalidade. Os processos decisórios são complexos, repletos de incerteza e impossibilidade de medir todas as consequências. A escolha decisória baseia-se mais em elementos intuitivos ou na experiência do indivíduo, do que na lógica racional.

sobre quais as regras que serão usadas para formular essas políticas (Oström, 2011). O IAD pode ser visualizado na figura a seguir:

Figura 1 – Institutional Analysis and Development Framework – IAD



Fonte: Oström, Gardner e Walker (1994) [tradução livre]

Sobre as variáveis externas, compreende-se “atributos do mundo físico” aqueles que constituem o contexto natural e artificial (meio ambiente), onde as ações dos atores ganham significado prático. E quanto aos “atributos da comunidade”, entende-se os valores comportamentais aceitos na comunidade (Oström, 2005).

Das regras de incentivos/restrições, identificam-se as normas aceitas e prescritas que balizam as ações dos atores, pontuando aquilo que é permitido, proibido e obrigatório. A “arena de ação” é o momento de tomada de decisão, no qual se conhecem os perfis comportamentais dos atores e como isso interfere em suas escolhas. Tais características são fundamentais para compreender o momento de interação e comunicação entre os agentes, uma vez que é onde a cooperação cria bases para ocorrer. Ao fim desse processo, verifica-se a materialização das decisões dos atores que estão em interação dentro de uma situação de ação, podendo gerar resultados e benefícios (Oström, 2005; Polski & Oström, 1999).

Os resultados são avaliados conforme alguns critérios, quais sejam: (1) eficiência econômica; (2) equidade por meio da equivalência fiscal; (3) *accountability*; (4) conformidade com os valores locais; e (5) sustentabilidade.

A eficiência econômica é mensurada pela grandeza dos benefícios gerados em relação aos recursos alocados. Esse critério está relacionado com avaliação de viabilidade econômica, e no caso do IAD, busca perceber, também, as mudanças de comportamento dos atores em interação, bem como os resultados institucionais gerados por esses atores (Oström, 2011). A equidade por meio de equivalência fiscal diz respeito ao critério de distribuição igual de um benefício proporcionalmente ao esforço que o ator faz para alcançá-lo. O segundo critério de avaliação se refere à prestação de contas dos atores (*accountability*), que avalia se atores publicam os resultados, pois se o fizer, aumenta a colaboração dentro do arranjo, a eficiência econômica, as trocas de informações, assim como contribuem para os critérios de equidade na distribuição de custos e ganhos (Oström, 2011; McGinnis, 2011).

O penúltimo critério de avaliação, a conformidade com valores locais, valoriza a manutenção e reprodução da cultura local por meio dos resultados da ação coletiva. Assim, as interações dos atores precisam preservar os ritos tradicionais locais para que os arranjos coexistam com os modelos tradicionais já existentes. Finalmente, o critério da sustentabilidade sugere que a avaliação dos resultados presume a manutenção dos recursos ambientais, ao passo em que as ações coletivas garantam instituições flexíveis que equilibrem a preservação dos recursos com a cooperação entre os atores (Oström, 2011; McGinnis, 2011).

Em resumo e do ponto de vista da avaliação dos resultados da ação coletiva, o IAD proposto por Oström (1990; 2011) apresenta uma preocupação mais qualitativa dos resultados, buscando compreender como os critérios de avaliação dos benefícios afetam as localidades em que os arranjos estão inseridos. Excetua-se o critério de eficiência econômica, aquele que mensura quantitativamente os benefícios coletivos gerados.

Se por um lado, Gordon (1991), Olson (1965) e Hardin (1968) centraram suas análises de ação coletiva na racionalidade individual dos atores, por outro lado, Oström (1990; 2005; 2011) trouxe elementos institucionais mais abrangentes, porém, ainda na perspectiva individual via interação entre os atores para, então, decidir cooperar ou não. E é para ampliar essa visão, que Feiock (2004) desenvolve a teoria da Ação Coletiva Institucional (*Institutional Collective Action – ICA*), a qual procura aliar a racionalidade dos atores aos aspectos institucionais regionais intervenientes em um cenário de governança regional fragmentada e que passamos a descrever.

Institutional collective action – ICA

Para compreender a ação coletiva em cenários onde haja múltiplos governos, Feiock (2004) propõe a “Ação Coletiva Institucional (*Institutional Collective Action – ICA*)”, que tem como cerne a ideia de que aspectos institucionais regionais presentes em um cenário de governança regional fragmentada influenciam a racionalidade dos atores, conduzindo-os a agirem, ou não, coletivamente.

Vale ressaltar que o ICA não é uma evolução direta do IAD, mas um construto teórico que analisa a entrega de serviços públicos via cooperação, em contextos de governos fragmentados. Nessa propositura de ressurgimento da governança regional, Feiock (2004) ressalta a necessidade de se abordarem temas urgentes como habitação, transporte e gestão ambiental, sobretudo por se tratar de governos fragmentados e muitas vezes deslocados dos centros econômicos, conseqüentemente, com baixo poder de representatividade política para captar ou atrair recursos que se destinem a suas próprias políticas públicas.

Assim, essa abordagem da governança regional é mais “relacional”, e por isso se atribui o termo “governança regional descentralizada” ou “governança sem governo” (Feiock, 2004; Andrew & Feiock, 2010). Tendo como explicação central o fato de os atores governamentais poderem agir coletivamente por meio de uma rede formal e institucional, com regras claramente definidas e com o intuito de extrair benefícios políticos ainda que haja custos de transação envolvidos.

Essa abordagem intergovernamental pode ser entendida como a combinação entre aspectos estruturais e contextuais que moldam as instituições governamentais e influenciam o modo como os atores governamentais se relacionam (Feiock, 2004). O ICA presume que ações colaborativas produzam ganhos coletivos para os atores (governos) participantes, porém, tais ganhos não são necessariamente suficientes para manter a cooperação, mesmo em situação de forte vínculo e interatividade. Isso

porque, segundo Feiock (2004, 2007, 2013) governos locais nem sempre percebem os custos envolvidos para produzir os benefícios coletivos, e nem o potencial de ganho desses benefícios.

Além disso, outros fatores podem ser restritivos como: limitações geográficas entre as cidades; diferentes poderes de barganha, seja por tamanho populacional, interesses específicos de políticas públicas, capacidade econômica e/ou até por diferentes poderes políticos entre os representantes de cada governo local (Feiock, 2004; 2007). Vale ressaltar que a busca por ganhos, ponderadas as perdas, pode ser motivada tanto para satisfazer interesses públicos e organizacionais quanto individuais, baseado por interesses econômicos, políticos e sociais dos agentes (Feiock e Scholz, 2013; Yi & Cui, 2018).

A percepção de ganho coletivo associada aos benefícios individuais dos agentes públicos, forja o cenário para a cooperação. O tipo de política pública (bem coletivo), reforça a ação indutora de outros governos apoiada na disseminação de efeitos benéficos e motiva os agentes a buscarem parcerias locais para a formação de acordos coletivos (Kim, Andrew e Jung, 2017). Nesse cenário complexo, urge a necessidade de entender os interesses coletivos e individuais envolvidos na cooperação entre municípios visando criar mecanismos de coordenação que prolonguem a ação coletiva e mensurem seus efeitos. A literatura internacional tem sido unânime em indicar que a prestação de serviços públicos se torna mais eficiente quando há o compartilhamento de conhecimentos, em razão da criação de economias de escala (Hulst e Montfort, 2007; Bel, Fageda e Mur, 2012; Bel & Warner 2015a, 2015b; Silvestre *et al.* 2019; Voorn, Genugten & Thiel, 2019). Nos países europeus, pesquisas indicam que a cooperação entre governos pode inclusive reduzir custos em escala (Niaounakis & Blank, 2017).

Assim, o ponto inicial do ICA está na caracterização da "arena política", na qual os atores e a natureza do problema coletivo são delineados. Nesse cenário, é possível classificar os problemas de ação coletiva em três tipos: a) problemas de ação coletiva horizontal, quando os governos locais são muito pequenos para produzir um bem, e portanto, buscam parcerias com governos de mesmo nível para solucionar esse problema; b) problemas de ação coletiva vertical, quando diferentes níveis de governo compartilham o mesmo problema, e portanto, decidem cooperar para solucioná-lo em conjunto, como problemas de saúde pública; e c) problemas de ação coletiva funcionais, quando os problemas surgem da combinação entre serviços ou setores da administração pública, como por exemplo, os dilemas de intersectorialidade entre saúde, educação e assistência social (Feiock, 2007, 2013).

Diante desses problemas coletivos, os atores se reúnem para definir regras, tomar decisões sobre planejamento, execução e usufruto do bem coletivo. A clareza nessa fase pode promover incentivos seletivos que motivem outros governos locais a participar, ou não, dos arranjos associativos criados para solucionar o problema coletivo. É a combinação entre o contexto regional, o problema coletivo e as características dos governos locais, que irão formar um desenho favorável, ou não, para a ação coletiva (Bel e Warner, 2015a; 2015b)

Nesse sentido, Feiock (2004; 2007; 2013) propõe o quadro teórico do ICA que se sustenta em torno de uma explicação sistemática de como as características da região, dos arranjos formais e informais, o acesso à informação, as regras de coordenação, negociação e controle formam o arcabouço para que ocorra a ação coletiva. Com base nessa lógica, Feiock (2007) apresenta o ICA com o intuito de estimar como cada um desses fatores contextuais afetam os custos de transação envolvidos na decisão de cooperar, e obviamente, no sucesso do acordo voluntário.

Baseado nisso, Feiock (2007) sugere que ao enfrentar problemas sociais e fiscais comuns, os municípios cooperadores podem mitigar os custos de transação envolvidos, uma vez que a negociação, monitoramento e controle de contratos são menos onerosos em arranjos coletivos. Nesse sentido, Feiock (2004; 2007; 2016) afirma que custos de transação são dependentes da(e): (1)

características da comunidade; (2) estrutura das redes de políticas públicas; (3) instituições políticas; (4) características de transação do bem (*commodities*).

Primeiramente, as “**características das comunidades**” forjam as preferências dos atores em relação aos bens coletivos e contribuem para identificar os potenciais ganhos, bem como os custos de transação envolvidos. Portanto, Feiock (2007; 2013) afirma que quanto mais homogêneos forem os interesses entre os atores (governos locais), maior é a probabilidade de haver ações coletivas em torno de soluções comuns. Isso porque a homogeneidade das comunidades em termos sociais, econômicos, partidários e ideológico dos cidadãos reduz os custos de transação na hora de decidir sobre a agregação das preferências (Feiock, 2007, 2013).

Assim, comunidades homogêneas fornecem uma proteção contra as diferenças de poder político e econômico que beneficiariam uma das partes e promoveria problemas para negociar divisões justas de benefícios coletivos (Gerber, Henry & Lubell, 2013). Outro elemento que caracteriza a homogeneidade dos grupos é a proximidade geográfica, pois quanto mais próximos estiverem os municípios maiores serão os incentivos para cooperar e uma vez que os custos de compartilhamento de serviços serão menores (Tavares & Feiock, 2017).

O segundo fator é a “**Estrutura de Redes de Políticas**”, o qual parte do pressuposto de que quando um governo possui várias relações diádicas com outros governos locais, juntas elas formam um governo regional em nível macro que se configura em uma “Rede de Política”. Portanto, ao longo do tempo, essa rede regional de política constrói uma reputação confiável entre parceiros com potencial de cooperação (Feiock, 2007; Carr, Hawkins & Westberg, 2017).

Deste modo, a confiabilidade gerada pela reciprocidade entre atores fortalece o vínculo e minimiza problemas de custos de transação, pois aumenta as informações disponíveis sobre a conduta de cada membro, e evidencia a credibilidade dos atores em cumprir seus acordos. Isso é observado na pesquisa de Kim, Andrew e Jung (2017) ao demonstrar associação positiva entre o efeito do vínculo e a eficácia da cooperação, na análise de 114 organizações de saúde pública da Coréia do Sul.

Formados os laços de credibilidade entre atores, a cooperação é mais provável quanto maior o tempo de relacionamento, e com as repetições de acordos, cada ator pode se beneficiar ao adquirir e preservar uma reputação positiva. Se as forças de repetição e reputação são suficientemente fortes, os próprios incentivos dos governos locais garantem que não serão tentados a se desfazer de seus compromissos (Shrestha e Feiock, 2010; Feiock, 2013).

Portanto, a estrutura de redes de políticas é uma variável utilizada no quadro teórico do ICA para estimar a probabilidade de surgimento e durabilidade dos acordos coletivos. Ao fortalecer os laços de vínculos entre atores se cria o capital social necessário para a cooperação. Fato comprovado em pesquisa realizada na Itália por Percoco (2014), o qual evidenciou que um largo capital social e um histórico de colaboração aumentam a probabilidade de um plano estratégico de colaboração nas cidades italianas.

Portanto, tais evidências corroboram duas proposições de Feiock (2007, p.14): a primeira é que “a probabilidade de surgimento de acordos intergovernamentais cooperativos e sua durabilidade estão positivamente relacionadas a relacionamentos de rede fortemente “agrupados” entre os governos locais”; e a segunda é a de que “a probabilidade de surgimento de acordos intergovernamentais cooperativos e sua durabilidade estão positivamente relacionadas a um histórico de relações diádicas recíprocas nas arenas políticas”

Contudo, Casula (2019), ao analisar a abordagem de escolha racional de segunda geração no contexto europeu a partir do ICA, afirma que as redes pré-existentes de relações locais seriam capazes de influenciar a decisão dos atores de cooperar ou não, somente nas fases iniciais ou em um sistema com ausência de mecanismos de incentivos objetivamente estruturado. E para a institucionalização da cooperação, Casula (2019) sugere a presença de uma homogeneidade de intenções e preferências dos atores municipais envolvidos.

Em relação às “**Instituições Políticas**”, são fatores que guiam os governantes eleitos e são moldadas por legislações estaduais e federal, logo, estão ligadas à cooperação intergovernamental local, pois atuam incentivando ou restringindo as decisões daqueles governantes eleitos. Contudo, os atores desempenham um papel na criação de alianças cooperativas com outros governos locais, mas diferem nos seus recursos de barganha e nas suas instituições (Feiock, 2004, 2007).

Segundo Feiock (2007), essas instituições políticas presentes na região podem facilitar ou dificultar a cooperação. Primeiramente no tocante à legislação específica e analisando o caso estadunidense, o autor lembra que, apesar de variações de estado para estado, em geral, as leis de cooperação intergovernamental são bem permissivas e possibilitam que as jurisdições possam implementar coletivamente qualquer ação que não possa implementar individualmente.

No segundo aspecto das instituições políticas estão os mecanismos de gestão que compreendem o grau de profissionalização da gestão em si. Quanto mais profissional for a gestão dos governos regionais, menores são as chances de ocorrerem comportamentos oportunistas. E apesar das instituições políticas moldarem o comportamento dos atores (governantes e funcionários), seu comportamento é motivado, potencialmente, por interesses particulares que podem destoar dos interesses coletivos (Shrestha & Feiock, 2010; Feiock, Krause & Hawkins, 2017).

Para o terceiro, Jang, Feiock e Saitgalina (2016) afirmam que há um dilema político ligado à governança regional, que é o fato de autoridades locais terem que renunciar a sua autoridade para apoiar um projeto regional que possa ser contrário aos interesses dos seus eleitores. Ainda que haja benefícios coletivos, essas autoridades podem não querer delegar a condução dos projetos quando isso presume perda de capacidade de direcionar os benefícios diretamente para a população de sua localidade.

Em localidades cujo município central tenham grande representatividade regional, o representante daquele pode apresentar dificuldades em aderir a acordos coletivos que não deem visibilidade direta junto de seus eleitores. Vale lembrar que as regras para o compartilhamento de benefícios coletivos devem ser claras e exaustivamente difundidas entre os participantes, para que comportamentos individualistas sejam minimizados.

No quarto aspecto institucional político, o ICA destaca a influência dos ciclos políticos das autoridades locais face à cooperação. Para Feiock (2004; 2007), quando as instituições políticas se prolongam por um tempo maior, os ganhos a curto prazo por deserção são menores que os ganhos a longo prazo de cooperação. Desse modo, o mandato prolongado no cargo para técnicos administrativos e agentes eleitos reduz a incerteza e promove a tomada de decisões com base em considerações de longo prazo sobre os benefícios coletivos.

O último aspecto se refere à homogeneidade dos grupos, e Feiock (2004; 2007) diz que é quando os agentes públicos tendem a se alinhar com quem partilha valores profissionais, ideologias e diretrizes semelhantes, facilitando assim as relações de troca (Carr, Leroux & Shrestha, 2009; Teles, 2016; Carr, Hawkins & Westberg, 2017). Entre os representantes políticos, esse fator pode ser verificado por meio dos partidos políticos aos quais eles pertencem, bem como às coligações e proximidades ideológicas (Esquerda, Centro e Direita).

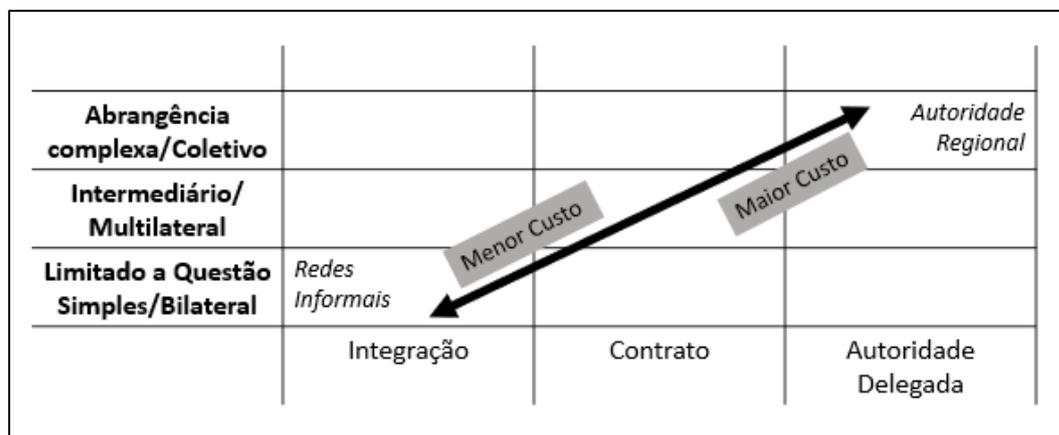
Meza *et. al.* (2019) compararam o Brasil e México com o objetivo de atestar das probabilidades políticas que afetam a cooperação intermunicipal. Os autores evidenciam que as alternâncias partidárias estão associadas negativamente à cooperação intermunicipal. No que se refere à ideologia partidária, o estudo demonstra que no caso brasileiro, pertencer a partidos de esquerda aumenta a probabilidade de haver associação, contudo, no México tal pertença política se associa negativamente a essa cooperação. Portanto, são indicadores relevantes para a compreensão da cooperação intermunicipal, conforme afirma a literatura.

As “**Características de Transação de Bens**” dizem respeito às características dos serviços objeto da cooperação, ou seja, o próprio bem coletivo que os indivíduos buscam usufruir. Segundo Feiock (2004; 2007), as diferentes especificidades de problemas coletivos influenciam a forma como os atores buscam soluções. Assim, problemas públicos que tenham soluções coletivas com baixos custos de transação tendem a maiores probabilidades de acordos coletivos. Como ocorre na Suécia, onde os altos custos de transação dificultam a ação coletiva, ainda que a estratégia de implementação tenha sido do tipo *bottom-up* (Johansson, Niklasson & Persson, 2015).

A respeito de *custos de transação*, Shrestha e Feiock (2010) diz que eles são altos quando envolvem dificuldades em mensurar os efeitos do bem coletivo, ou quando envolvem ativos significantes, como recursos financeiros ou bens de patrimônio.

Assim, a aplicação do ICA sugere que os dilemas da ação coletiva possam ser minimizados. Para tanto, Feiock (2013) indica alguns arranjos coletivos que exemplificam genericamente meios de superação dos dilemas, mecanismos esses que variam conforme o número de atores e o grau de colaboração. E ainda, tais mecanismos podem ter custos de transação MENORES quando envolverem uma abrangência menor e alta integração dos atores; assim como serão MAIORES quanto maior for a abrangência de atuação e menor integração dos atores (cfe.Fig.4).

Figura 2. Mecanismos de Integração e Custos de Transação



Fonte: Autores, adaptado de Feiock (2013)

Por Redes Informais entende-se os mecanismos onde haja maior autonomia local e relações de confiança que podem favorecer parcerias, bem como minimizar as chances de deserção. E no outro extremo, a Autoridade Regional (âmbito de Autoridade Delegada), são exemplos de mecanismos de colaboração com alcance funcional delimitado, no qual as ações coletivas são institucionalmente implementadas mediante uma autoridade previamente estabelecida (Feiock, 2007).

E a partir da interpretação dos postulados de Feiock (2004, 2007, 2013), entende-se que a relação entre os custos de transação e os ganhos gerados são fundamentais para que o mecanismo de colaboração

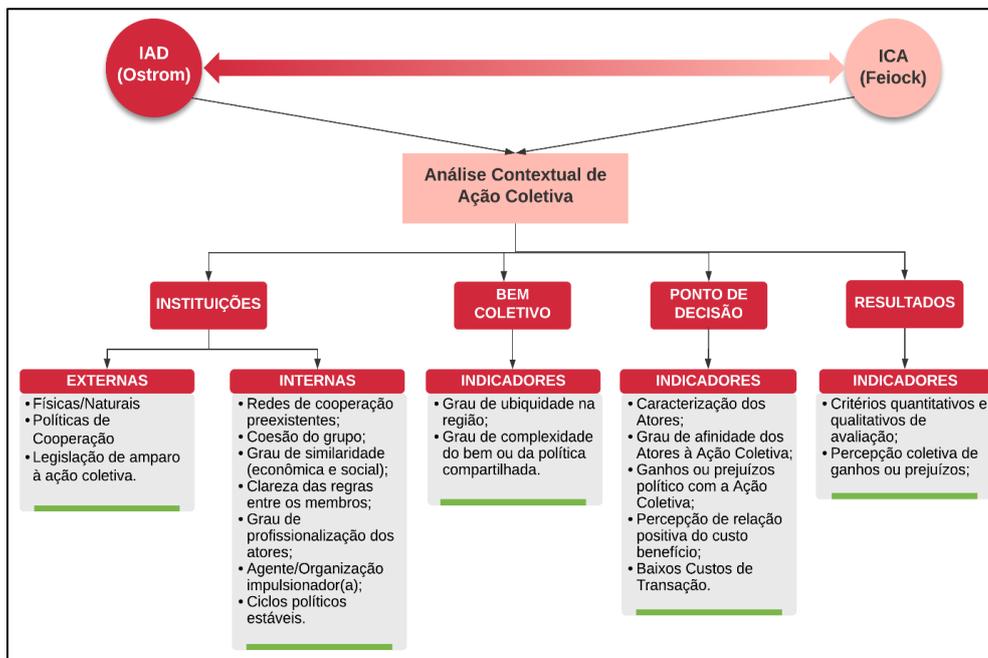
se mantenha em funcionamento, por isso, a aplicação do ICA e suas dimensões de análise não se limita em compreender os elementos que induzem a ação coletiva, mas também contribuem para entender a permanência dos arranjos e os benefícios coletivos gerados. Muitos dos problemas que podem prejudicar os benefícios coletivos advêm dos conflitos entre os atores envolvidos, pois à medida que eles externalizam as decisões por questões de transparência, os interesses mais particulares são expostos e nem sempre são consoantes aos interesses coletivos (Argento & Grossi, 2010). Além disso, há dois riscos nas ações coletivas: ineficiência dos benefícios coletivos *ex-post*, quando a ação coletiva produz efeitos piores do que os esperados; e ineficiência *ex-ante*, quando a ação coletiva literalmente não acontece (Vorn, Genugten e Thiel, 2018).

Em resumo, a *Institutional Collective Action* se constitui como uma abordagem recente e que torna possível a avaliação da dinâmica institucional em uma perspectiva governamental. Notadamente, quando se trata de acordos interjurisdicionais, aqueles que resultam da união de forças para resolver problemas de recursos comuns, visando principalmente economias de escala e ganhos individuais nas ações coletivas.

Interseções e disseções entre: IAD e ICA

Em relação ao *Institutional Analysis and Development Framework* e ao *Institutional Collective Action*, observa-se que, enquanto o primeiro centra sua análise nas interações entre atores na arena de ação, e como instituições (geográficas; características internas do grupo; regras) influenciam tais decisões, o segundo tem seu foco em governos fragmentados e aprofunda sua análise de como as instituições (homogeneidade dos grupos; instituições políticas; características das redes; características do bem coletivo; e custos de transação) têm efeito na ação coletiva. Apresenta-se a seguir um diagrama síntese dos pontos comuns entre o IAD e o ICA, com acréscimos dos autores dessa pesquisa:

Figura 3. Análise Contextual da Ação Coletiva: interseções entre IAD e o ICA



Fonte: Os Autores, com base em Oström (1990; 2011) e Feiock (2004; 2007; 2013).

Quanto às instituições externas, ou seja, aquelas que circundam a região e influenciam a cooperação de forma indireta, têm-se: as características geográficas (físicas), como por exemplo a proximidade

física e/ou a área de atuação do arranjo coletivo podem influenciar os atores a se solidarizarem em um dilema coletivo (Silva, Silvestre e Embalo, 2020); desenho de políticas que ensejam a cooperação; e a própria legislação (base legal para cooperação) (Oström, 1990; Feiock, 2007). Esses fatores são tratados por ambas as abordagens (IAD e ICA), em maior ou menor profundidade.

Em relação às instituições em suas dimensões internas, ou seja, as características intrínsecas ao grupo, observa-se que a confluência do IAD com o ICA tende a ocorrer que há uma cultura de cooperação preexistente na região fortalecendo o capital social e a coesão na localidade (Caldas, 2007). Além disso, as similaridades internas do grupo favorecem o senso de identificação entre os pares, ou seja, os atores percebem o dilema local como problema comum e, portanto, de resolução coletiva (Oström, 1990; Feiock, 2007). Se esse grau de similaridade estiver associado ao grau de profissionalização dos atores e dos servidores públicos nessas localidades, a possibilidade de percepção ampla dos detalhes do dilema coletivo terá maiores probabilidades.

Outro ponto que recebeu destaque pelo IAD, forma as regras de cooperação, sobretudo, no que se refere a sua clareza (Oström, 1990). Esse fator é fundamental para que os atores conheçam as normas, deveres e benefícios ao agirem coletivamente, minimizando o efeito da tragédia dos comuns, mencionado por Hardin (1968). Soma-se a isso, a estabilidade dos ciclos políticos, ou seja, quanto menores as mudanças político-ideológicas, menores as chances de rupturas em ações coletivas (Feiock, 2007).

E aqui, um ponto acrescentado a partir dessa pesquisa: a presença de um agente ou organização impulsionadora. Isso tem ocorrido em estados como no Ceará (Ceará, 2017), que tem o governo estadual como impulsionador; em Santa Catarina, que tem a Federação Catarinense de Municípios – FECAM como articuladora e apoiadora (Abrúcio; Filipim; & Dieguez, 2013), dentre outros.

Tais agentes impulsionadores são denominados por Abrúcio e Sano (2013) como “empreendedores políticos”, entretanto, essa nomenclatura subentende alguém dotado de capacidade de inovação, iniciativa, que assume riscos e que decide sobre o uso de recursos escassos (Gartner, 2001). A questão é que os agentes/organizações locais impulsionadores, não necessariamente são empreendedores políticos, mas podem ser atores com visão dos benefícios da cooperação na região ou simplesmente ser uma organização (associação de municípios, por exemplo) com poder de articulação intermunicipal suficiente para influenciar a cooperação. Por isso, denominou-se aqui de “Agentes/Organizações impulsionadores”.

Sobre as características do bem coletivo em si, o IAD oferece menos destaque que o ICA. Para Feiock (2007), quanto maior o grau de ubiquidade, maiores as possibilidades de cooperação, ou seja, quanto maior a percepção de que o dilema é um problema comum a todos os atores de uma região, maior o senso de cooperação entre eles. Portanto, quando o bem coletivo envolve um problema que está presente em todas as localidades, os atores tendem a perceber melhor a solução coletiva como a mais vantajosa. Além disso, o grau de complexidade do bem coletivo e, conseqüentemente, do dilema coletivo, é fator influenciador na decisão de cooperação. Portanto, quanto maior o grau de complexidade do bem coletivo, menos interessados os atores poderão estar em agir coletivamente.

Quando ao momento de decisão, o IAD oferece maior destaque que o ICA. Apesar de Feiock (2004; 2007) atentar para as características extrínsecas e intrínsecas dos atores, bem como à redução de custos de transação na hora de decidir cooperar, é Oström (1990) que registra maior destaque à situação de ação, ou seja, o momento em que os atores decidem cooperar. Para tanto, a autora atribui às características dos atores, suas afinidades e à repetição desses padrões de interação como atributos influenciadores dessa ação. Esse é um aspecto importante, pois com esta dimensão é possível analisar

o grau de adesão dos atores àquela ação coletiva, seus interesses comuns e particulares e, a partir disso, como este aspecto influencia na execução da política ou na manutenção de um bem coletivo.

Nesse momento de decisão e apesar da limitada racionalidade (Simon, 1955), o decisor é levado a refletir racionalmente a relação custo-benefício e a minimizar os custos de transação envolvidos, e assim, decidir de fato cooperar ou não (Silvestre et al., 2019).

E um último aspecto por nós observado que é comum entre o IAD e o ICA refere-se ao tipo de resultado que é observado com a ação coletiva. Enquanto o IAD de Oström (1990) centra análise em diferentes critérios de avaliação (seção 02), Feiock (2004; 2007) se concentra na percepção positiva da relação custo-benefício, ou seja, menores custos diante de melhores benefícios gerados com a ação coletiva. E por isso são tão complementares.

Considerações finais

O artigo buscou discutir a origem e evolução da abordagem ação coletiva a partir de sua discussão originária, baseada na Escolha Racional e as correntes que se colocaram tendo como centro a construção de instituições como capazes de conter dilemas de ação coletiva, quais seja, o *Institutional Analysis Development* e o *Institutional Collective Action*, buscando ver também vinculações existentes entre as duas abordagens – IAD e ICA.

A abordagem teórica do *Institutional Collective Action* (ICA) possui aplicação em pesquisas relacionadas a problemas de cooperação intergovernamental em todo o mundo e no Brasil ainda é pouco conhecida, com potencial de difusão deste arcabouço conceitual. Essa possibilidade reside no fato de que a origem conceitual do ICA que é o *Institutional Analysis Development* ser já bem mais conhecida no país e já se tornar um campo de aplicação teórica mais habitual na realidade política e social brasileira.

O IAD e o ICA são quadros teóricos que, por natureza e definição, servem como um primeiro modo de observação acerca das instituições de uma determinada localidade. Especialmente no Brasil, os pressupostos do ICA pouco foram testados e por isso, esse ensaio sugere como agenda de pesquisa a aplicação do ICA nos arranjos colaborativos tais quais: Regiões Metropolitanas, Arranjos Produtivos Locais, Consórcios Públicos e outros. 

Referencias

- Abrucio, F. L.; Filippim, E. S.; & Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47(6), 1543–1568.
- Abrucio, F. L. & Sano, H. (2013) *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; Editora IABS.
- Argento, D. & Grossi, G. (2010). The 'externalisation' of local public service delivery: experience in Italy and Sweden Torbjörn Tagesson and Sven-Olof Collin. *J. Public Policy*, v. 5(1), 41–56.

- Andrew, S. A., & Feiock, R. C. (2010). Core–Peripheral Structure and Regional Governance: Implications of Paul Krugman’s New Economic Geography for Public Administration. *Public Administration Review*, 70(3), 494–499.
- Becker, G.C. (1976), *The economic approach to human behavior*. Chicago: Chicago University Press.
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. (2009). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 29(3), 553-57. <https://doi.org/10.1002/pam.20509>.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015a). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 19(2) 91-115, (December).
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015b). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Ceará, Secretaria de Saúde do Estado do Ceará. (2017). *Consórcios públicos em Saúde*. Ceará.
- Caldas, E.L. (2007). *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de São Paulo. São Paulo.
- Capelari, M. G. M. (2017). *Instituições para a governança: o papel das regras formais e informais no controle do desmatamento em reservas extrativistas da Amazônia*. 221 f., il. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília.
- Carr, J. B., Hawkins, C. V., & Westberg, D. E. (2017). An Exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials. *Economic Development Quarterly*. v. 31(3), 210–227. <https://doi.org/10.1177/0891242417710325>.
- Casula, M. (2019). A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, v. 22(12), 1819-1851. doi:10.1080/14719037.2019.1665700
- CNM (2019). *Confederação Nacional dos Municípios. Mapeamento dos Consórcios públicos Brasileiros*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/materiais-tecnicos>. Brasília.
- Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, (versão orig. 1957).
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397–425.
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63.
- Feiock, R. C., Krause, R. M., & Hawkins, C. V. (2017). The Impact of Administrative Structure on the Ability of City Governments to Overcome Functional Collective Action Dilemmas: A Climate and Energy Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 615–628. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux021>

- Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (2013). Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas. *Public Administration*, 91(2), 517–519.
- Feiock, R. C. (2016). Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability in China. *Public Administration Review*, v. 78 (4), 556-566.
- Ferejohn, J.; Pasquino, P. (2001). A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 16(45). <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100001>
- Fernandes, A. S. A., Pinheiro, L. S., Nascimento, A. B. F. do, & Grin, E. J. (2020). Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional, *Revista de Administração Pública*, 54(3), 501–523. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190237>
- Gerber, E. R.; Henry, A. D. & Lubell, M. (2013). Political Homophily and Collaboration in Regional Planning Networks. *American Journal of Political Science*, v. 57(3), 598–610.
- Gartner, W. B. (2001). Is there an elephant in entrepreneurship? Blind assumptions in theory development. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 25(4), 27-41.
- Gordon, H. S. (1991). The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *Bulletin of Mathematical Biology*, v. 53(1), 231–252.
- Grin, E. J; Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: CRAVACUORE, D; CHACÓN, A.. *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*. Santiago de Chile: Asociación de Municipalidades de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, p. 65-10.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162(3859) 1243–1248.
- Hardin, R. (1982), *Collective action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hulst, R. & Montfort, A. V. (2007). *A. Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, The Netherlands, Springer.
- Jang, H. S., Feiock, R. C., & Saitgalina, M. (2013). Institutional Collective Action Issues in Nonprofit Self-Organized Collaboration. *Administration & Society*, v. 48(2), 163-189.
- Johansson, J., Niklasson, L., & Persson, B. (2015). The role of municipalities in the bottom-up formation of a meta-region in Sweden: drivers and barriers Introduction: The role of municipalities in regionalization processes. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 71–88.
- Kim, K., Andrew, S. A., & Jung, K. (2017). Public Health Network Structure and Collaboration Effectiveness during the 2015 MERS Outbreak in South Korea: An Institutional Collective Action Framework. *International Journal Environmental Research and Public Health*, 14(1064), 1-15.
- Mcginnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169–183.
- Meza, O. D., Grin, E. J., Fernandes, A. S., & Abrucio, F. (2019). Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter? *Urban Affairs Review*, 55(3), 887–922.

- Niaounakis, T., & Blank, J. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. *Local Government Studies*, v. 43(4), 533-554. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>
- Olson, M. (1999). *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: EDUSP, 1999.
- Oström, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Oström, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oström, E.; Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Institutional Analysis and Common-Pool Resources in Rules, games, and common-pool resources*. The University of Michigan Press.
- Oström, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Percoco, M. (2014). Strategic Planning and Institutional Collective Action in Italian Cities. *Public Administration Review*, v. 18(1), 139-158. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.969758>
- Pinheiro, L. S. (2018). *Região Metropolitana e consórcio intermunicipal: fatores influenciadores da formação de consórcios intermunicipais em regiões metropolitanas*. 157 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador.
- Polski, M. M. & Ostrom, E. (1999). *And Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. (Workshop Working Paper Series, nº W 98-27)
- Raadschelders, Jos, (2005). Fresh Water Management as Collective Action in Time: a multi-dimensional and multi-level challenge of governance in an inter-disciplinary context. In *The Institutional Arrangements for Water Management in the 19th and 20th Centuries*. Amsterdam: IOS PRESS, pp.: 1 – 21
- Silva, D. P. Silvestre, H. C., & Embalo, A. A. (2020). A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1239-1259.
- Simon, H. A. (1955) A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, v. 69(1), 99-118. (Feb., 1955)
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, M. C. (2019). Is cooperation cost reducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government public. *Local Government Studies*, v. 46(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615462>
- Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299–316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Intermunicipal Cooperation* (1st ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137445742.0001>

Voorn, B., Genugten, M. V., & Thiel, S. V. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97, 671–685 (January). <https://doi.org/10.1111/padm.12587>

Sobre lo autores/ About the authors

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento, Doutor e Mestre em Administração (UFRN); graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Piauí, Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Pós-Doutor em Administração Pública pela University of Texas at Austin e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA) no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA (NPGA-EA-UFBA). Mauro Capelari, Doutor em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB), onde também é professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB (PPGA/UnB). Marco Antonio Carvalho Teixeira, Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e professor do departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da FGV de São Paulo, onde coordena o mestrado em gestão e políticas públicas. Eduardo José Grin, Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da FGV de São Paulo, onde também é professor do Departamento de Gestão Pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Políticas públicas integradas: Un enfoque decisorio en la competitividad del sector agrícola mexicano¹

Rivera Sánchez, Tania Nayely

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 taniarivera_unam@hotmail.com

ORCID ID [0000-0002-2991-2439](https://orcid.org/0000-0002-2991-2439)

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

En los últimos años el Enfoque de Integración en política pública se ha convertido en una herramienta inherente en la gestión de un problema multicausal. Motivo de ello es la complejidad y multidimensionalidad que atañen a los problemas públicos actuales, los cuales rebasan el tratamiento tradicional del ciclo en políticas públicas. Una de las políticas más reveladoras que exige esta atención en su especificidad y en conjunto con otros espacios de políticas es la política agrícola. Esta política es parte de un trabajo sistemático por excelencia conducido por diversos espacios de políticas pertenecientes a una mayor. Actualmente, su diseño ha limitado la intervención integral e integrada en la competitividad de las productoras y productores en México. Como consecuencia se ha continuado con una política superficial que promueve la exclusión de agricultores, fragmentación de procesos agroalimentarios y ausencia de complementariedad en los instrumentos que promueve. Por lo comentado, el objetivo del siguiente documento es analizar el Enfoque de Integración en políticas públicas y su pertinencia en el diseño de la política alimentaria federal, de manera particular en la política agrícola.

Keywords

integración, políticas públicas, coherencia, política alimentaria, sector agrícola.

Resumo

Nos últimos anos, a Abordagem de Integração nas políticas públicas tornou-se uma ferramenta inerente à gestão de um problema multicausal. A razão disso é a complexidade e a

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/3ooWsdB>.

multidimensionalidade que afetam os problemas públicos atuais, que vão além do tratamento tradicional do ciclo nas políticas públicas. Uma das políticas mais reveladoras que requer essa atenção na sua especificidade e em articulação com outros espaços de política é a política agrícola. Esta política enquadra-se num trabalho sistemático por excelência conduzido por vários espaços políticos pertencentes a uma grande área. Atualmente, seu desenho tem limitado a intervenção abrangente e integrada na competitividade dos produtores mexicanos. Como consequência, deu-se continuidade a uma política superficial que promove a exclusão dos agricultores, a fragmentação dos processos agroalimentares e a falta de complementaridade dos instrumentos que promove. Com base no exposto, o objetivo do documento a seguir é analisar a Abordagem da Integração nas políticas públicas e sua relevância no desenho da política alimentar federal, em particular na política agrícola.

Palavras-chave

integração, políticas públicas, coerência, política alimentar, setor agrícola.

Abstract

In recent years, the Integration Approach in politics has become inherent tool in multi-causal management. This is due to the complexity and multidimensionality that affect current public problems, which go beyond the traditional treatment of the cycle in public policies. One of the most revealing policies that demand this attention in its specialty and in conjunction with other policy spaces is agricultural policy. This policy is part of a systematic work par excellence conducted by various policy spaces belonging to a larger one. Currently, its design has limited comprehensive intervention in the competitiveness of producers in Mexico. As a result, a superficial policy that promotes the exclusion of farmers, fragmentation of agri-food processes and absence complementarity in the instruments it promotes has continued. Therefore, the objective of the following document is to analyze the Integration Approach in public policies and its relevance in the design of federal food policy, particularly in politics.

Keywords

integration, coherence, public policies, food policy, agricultural sector.

Introducción

A partir de la década de 1990 las transformaciones que el aparato gubernamental ha enfrentado como lo son la descentralización, las privatizaciones y reducción del Estado y la tendencia de evaluación por resultados (Acuña, 2010), han forjado evidencia de la complejidad y multicausalidad que definen a los problemas públicos actuales. Sin embargo, los modelos de intervención pública tradicionales difícilmente permiten visualizar la complementariedad que exigen políticas interrelacionadas que son partícipes en una misma problemática o comparten objetivos comunes. Como consecuencia se fragmenta no sólo a los procesos de intervención pública sino los resultados que deben participar en agregado en la solución. Estos desafíos enmarcados en las relaciones interinstitucionales revaloran a la integración como un proceso inherente en la promoción y unificación de programas comunes. Este proceso estudiado por el enfoque de Política Integrada (PI) promueve un trabajo

continuo y compartido que cuestiona constantemente la coherencia existente entre los objetivos de políticas, las relaciones en las estructuras políticas y procedimientos, y las relaciones entre los instrumentos de política que buscan contribuir en objetivos comunes.

En este contexto, el enfoque de Política Integrada (PI) precisa una herramienta de análisis que identifica el tratamiento de diferentes subpolíticas pertenecientes a una mayor que en conjunto buscan generar resultados en agregado. Pero ¿Cuáles son los elementos que caracterizan el enfoque de Política Integrada?, ¿Qué problemáticas motivan la aplicación de este enfoque en políticas públicas? “No todo el quehacer de la política requiere necesariamente un nivel de interacción de alta intensidad. Para algunos casos sólo es necesario que exista coordinación entre las acciones de los diversos sectores a modo de no sobreintervenir o traslaparse” Leytan; Cortínez y Fernández (2017:11). Y es éste el argumento que debe delimitar con nombre y apellido el problema multidimensional que exige una mirada integrada, ya que mientras algunos de ellos dependen de la interconexión para perfeccionar diferentes tareas administrativas, otros dependen de la integración para transformar los resultados en el sector.

Por lo comentado y a fin de considerar la consistencia y definición del enfoque de integración en políticas públicas, el objetivo principal del presente documento es analizar los elementos que caracterizan el enfoque de Política Integrada y su pertinencia en el diseño de la política alimentaria federal, de manera particular en la política agrícola. La estructura de la política alimentaria como eje de gobernanza mayor atiende espacios de política que requieren inherente atención en su especificidad y atención en su interrelación, ya que existe un condicionamiento de tareas en los procesos que se gestionan. Se consideran al menos dos aspectos relevantes en la elección de dicha política: 1) las relaciones entre objetos de políticas, es decir, los diversos subsistemas de políticas que se impulsan tienen un alcance común o tratan una faceta complementaria del cometido de la política, y 2) las relaciones entre los actores políticos, ya que existe una serie de actores y valores comunes que intervienen en las distintas políticas que despliega la política mayor para su cometido económico o social.

A pesar de que las condiciones estructurales y sistémicas del sector agroalimentario pueden constituir un factor determinante en el uso de herramientas integradoras, son las consecuencias ocasionadas por la fragmentación de programas quienes han evidenciado la importancia de valorar conjuntamente la multicausalidad del problema. Actualmente, las dinámicas globales impulsadas en los sistemas alimentarios han dejado al descubierto que la estructura programática que los gestiona permite obstaculizar resultados o reciclar políticas que no resuelven en agregado los malestares en el sector. Y es que mientras en el pasado la política alimentaria se usaba principalmente para indicar toda una gama de esfuerzos de políticas que afectan los resultados de políticas del sistema alimentario, la noción se ha utilizado cada vez más para enfatizar la necesidad de estrategias integradoras que alineen estos esfuerzos de políticas en un todo concertado, (Candel y Pereira, 2017: 89). En la diversidad de alimentos producidos, el rubro de granos básicos gestionado por la política agrícola (maíz, frijol, trigo y arroz) se encuentra ampliamente afectado por las medidas mercantiles impulsadas a nivel global y la creación de instrumentos que promueven su competitividad en relación con los alimentos importados, ya que el diseño de la política no es confluyente con las nuevas dinámicas agroalimentarias, las necesidades de los productores y la articulación del mercado interno.

Enfoque de integración en problemas públicos multidimensionales

Los retos de la gestión pública en términos de relaciones e intersectorialidad enfrentan nuevos desafíos administrativos y estructurales para la construcción de propuestas coherentes y coordinadas que necesiten vincular diferentes sectores, niveles de gobierno, empresas privadas, ONG y voluntariado, “Gobiernos más abiertos tienen la tarea de promover mejores relaciones intergubernamentales, así como virtuosas interacciones intersectoriales” (Repetto, 2014). El enfoque de integración en políticas públicas constituye una propuesta alterna al enfoque del ciclo de la política pública para gestionar problemas multidimensionales y/o transversales que no pueden ser concebidos de manera aislada. Motivo de ello es que difícilmente el enfoque tradicional permite observar la relación o simultaneidad de ciclos entre dos o más políticas que trabajan bajo una misma dirección de objetivos, es decir, que dependen de su conexión para generar resultados complementarios y no convertirse en limitantes u obstaculizadores de la política general.

El concepto de integración en el lenguaje de los programas públicos suele ser de uso común en diversos procesos de gestión inherentes a la implementación de políticas públicas. Evert Meijers y Dominic Stead (2004) asumen dicho argumento sumando a los conceptos mencionados términos relacionados con la literatura organizacional que se relacionan con la integración de políticas sectoriales dentro y entre organizaciones como los son la coordinación interorganizacional (Rogers y Whetten, 1982), la colaboración interorganizacional (Alter y Hage, 1993; Huxham, 1996), gestión intergubernamental (Agranoff, 1986) y gestión de redes (Kickert et al, 1997). Sin embargo, a pesar de que estos conceptos encarnan similitudes conceptuales y teóricas en relación con el énfasis de las relaciones y vínculos entre los actores y las instancias, sus dimensiones refieren aspectos distintos en el objeto de estudio, enfoques teóricos de políticas u organizacionales que no tiene como finalidad única la integración, Trein, Meyer y Magguetti (2019).

Para clarificar su significado y cobertura como enfoque en el debate de políticas públicas, debe precisarse que la palabra integración fue utilizada por primera vez por Arild Underdal en 1980, haciendo referencia a la política marina integrada. Su referente conceptual motivó una mirada de interés en la transversalidad de los problemas ambientales y los efectos que la coordinación generaba entre la multiplicidad de sectores para la resolución de determinadas problemáticas. Su uso se adjudicó como una constante en el marco de desarrollo sostenible (Integración de Política Ambiental (EPI por sus siglas en inglés) y ahora como Climate Policy Integration (CPI)) que la utilizan como una estrategia indispensable en el tratamiento de la problemática, motivando la importancia de perfeccionar los procesos integradores. A pesar de que en el transcurso de los años el enfoque y los estudios en el tema fueron reiterados y complementados, no significó que el concepto se encapsulara sólo en el tema. Su énfasis en la multidimensionalidad de los problemas complejos permitió que su finalidad como enfoque se compaginara con otros problemas sociales y económicos que enfrentaban problemas relacionados a la fragmentación de acciones, omisión de políticas relacionadas y multiplicidad de actores e instancias que buscan resolver el mismo problema. De esta manera el avance en el estudio de integración de políticas trascendió de un dominio dominante en el medio ambiente hacia un estudio aplicable a problemas complejos y multidimensionales.

¿Pero cuáles son los elementos que definen el enfoque de integración? Etimológicamente el Diccionario de la Real Academia Española menciona que el concepto está formado con raíces latinas y significa “acción y efecto de hacer algo entero usando partes”. En esta lógica el término en contexto de la política pública construye una estrategia de unificación e incorporación de elementos en una concepción más grande que es objeto de influir en el conjunto de decisiones y acciones comprendidas por el gobierno para dar solución a un problema público, una vez que los ciudadanos y el propio gobierno consideran la prioridad del mismo. “La política integrada,

entonces, significa una política donde los elementos constituyentes se reúnen y se convierten en sujetos de una sola y se someten a una sola concepción unificadora” (Underdal, 1980:159).

Por lo comentado, la reunión e inserción de diversas políticas en una comprensión unificadora se convierte en la premisa central de la definición. Sin embargo, el contenido del enfoque es más demandante que sólo una tarea unificadora. Jeroen Candel y Robbert Biesbroek (2016) agregan en la definición la cualidad de ser un proceso que implica varios elementos que no se mueven de manera concertada, integrar es el verbo e integración es el fin. Este proceso se caracteriza por ser continuo y consciente de la multiplicidad de aspectos diferentes que no suelen moverse en la misma dirección y a la misma velocidad. En este sentido, los flujos de información se convierten en una previsión inicial y necesaria en la toma de decisiones para generar intereses compartidos y relaciones entre las agencias involucradas (Cejudo, 2015). Su finalidad es lograr promover en las diferentes etapas de la política la coherencia en las decisiones y programas seleccionados.

Como consecuencia: “Hay integración de las políticas cuando se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando ella es utilizada para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos de objetivos común que se busca alcanzar” (Cejudo, 2015:45). Compartir la información no es tarea de un solo momento, en la ausencia exacta y lineal de etapas cíclicas de la política pública, los flujos de información serán requeridos y retroalimentados las veces que sean necesarias. Esta tarea implica que los riesgos de unificar y promover comunicación entre funcionarios y agencias que usualmente están acostumbrados a operar de manera independiente enfrenten diferentes obstáculos en la aceptación y disposición de compartir información o bases de datos por los dirigentes de agencias individuales.

Al respecto Rayner y Howlett (2009) indican que parte de ello es la incrustación que enfrentan las políticas actuales en contraposición a la integración buscada y que deben ser objeto de atención en el enfoque para promover un modelo de política que permita perseguir coherentemente múltiples objetivos de política y consistencia en la mezcla de sus instrumentos. Ya que “la integración es el reemplazo de elementos específicos de políticas existentes- mezclas o regímenes- las metas, objetivos y calibraciones de herramientas y objetivos de políticas existentes- por una nueva combinación de políticas, con la expectativa de evitar el resultado de políticas contraproducentes o subóptimas que surgen del tratamiento de regímenes y componentes de políticas interrelacionadas de manera aislada”, Rayner y Howlett (2009:100). Este reemplazo se encuentra lleno de riesgos que tienen que ver con la dificultad de alinear el trabajo compartido y traducirse en limitantes para la resolución de problemas: celos profesionales e intereses políticos, escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, desigual capacidad institucional en distintas organizaciones, deficit de gestión de políticas coordinadas, intenciones provinciales o nacionales, muy rígidas, entre otros (Repetto, 2012).

En continuación, los diferentes aspectos en que puede estudiarse la integración de una determinada política se han relacionado con los niveles institucionales que son parte de la estructura gubernamental. Es decir, “Se propone que el IP se interprete como 'integración de políticas', refiriéndose a un proceso de costura y coordinación de diversas políticas, tanto sobre (horizontalmente) como a través de (verticalmente) niveles de gobernanza, modificándolos adecuadamente si es necesario, para crear un sistema de políticas entrelazadas, jerárquicas, poco acopladas, multinivel, que funciona armoniosamente en la unidad” Briassoulis (2004). Esta precisión identifica que el análisis de integración puede atender a dos direcciones que buscan impulsar coherencia entre las políticas: vertical y horizontal. La dirección vertical refiere al análisis de instituciones y actores que se encuentran en el mismo nivel espacial organizativo y buscan la intervención adecuada de todos los involucrados que son parte de una política determinada o complementan dicha política. La dirección horizontal pretende influir en la participación integrada de los proyectos generales o federales que se replican en diferentes centros

de poder y organizativos impulsados por los gobiernos centrales o locales. En un sentido utópico, pero óptimo, diversos analistas concluyen la relevancia de que la integración sea posible en las dos direcciones pues es el argumento ideal para hablar en términos estrictos de integración.

En función de lo comentado, el terreno que contextualiza y define el enfoque de integración, se caracteriza por seis aspectos analíticos: 1) La unificación; 2) El carácter procesal; 3) La Interrelación de flujos de información; 4) La promoción y disponibilidad de mezclas de políticas; 5) La gestión de problemas multidimensionales y/o transversales; y 6) La intervención bidireccional. Con estos elementos es posible considerar al enfoque de integración de políticas públicas como un proceso continuo bidireccional (vertical y horizontalmente) que busca la unificación de políticas en una concepción mayor a través de flujos de información compartidos y un trabajo conjunto (sector privado, sector público, ONG's, instituciones internacionales y ciudadanos). Su principal objetivo es concretar la combinación de políticas en un modelo congruente que gestione problemas multidimensionales o trasversales que son objeto de instituciones complementarias o comunes para la resolución de sus causas.

Para términos de precisión en el enfoque de Política Integrada (PI) es importante contextualizar y discernir su diferencia con el concepto integral, ya que es un término que comúnmente es mencionado por la literatura en materia. Las siglas "PI" suelen referirse también a la política integral y no propiamente al término integrado, sobre todo cuando su concepción refiere a la "comprensión de todos los elementos o aspectos de algo", características similares a la integración. Sin embargo, en terrenos operativos podrían ser objeto de abordar espacios distintos, aunque no se tenga la suficiente evidencia sobre las relaciones o discrepancias entre ellos. En este contexto de manera puntual Engel (2004) plantea que una política integral "es aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial (diferentes sectores), descentralizada (diferentes niveles de gobierno), participativa (diferentes poderes gubernamentales —ejecutivo, legislativo y judicial—, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado). Así las políticas integrales de acuerdo con Engel (2004,10:11) tienen cinco principios básicos: multidimensionalidad, focalización, ciclos de vida, participación social y centralidad en la familia. Su logro es dependiente de la integración programática e integración institucional para cumplir los objetivos (García, 2007:163).

Por otro lado, Underdal (1980) señala el término de integralidad como un factor que permite calificar a la integración: inclusividad, agregación y coherencia. La inclusividad tiene que ver con el tiempo, espacio, actores y temas en la etapa de entrada, es decir, la integralidad (reconociendo un alcance más amplio de las consecuencias de la política en términos de tiempo, espacio, actores y problemas). La agregación tiene la aplicación de criterios generales para evaluar la eficacia en la etapa de procesamiento de insumos (un grado mínimo de alternativas políticas) que se evalúan desde una perspectiva "general", y la coherencia con los productos determinan la consonancia entre sí de los componentes que la caracterizan (un grado mínimo en el que una política penetra en todos los niveles de políticas y todas las agencias gubernamentales). La operación de cada requisito requiere tareas y procesos que permitan su cometido.

En terrenos de Engel, la política integral es un fin que a partir de ciertas integraciones institucionales y programáticas logra los objetivos esperados, y aunque las características tengan presente la participación bidireccional de niveles, instancias y actores, la finalidad de la integralidad es lograr recoger o concertar las diferentes dimensiones del problema en una concepción general que permita la intervención completa y con mayor alcance. Debe mencionarse que su análisis es focalizado en el tema de la pobreza, un sector que involucra vertientes muy diversas y con múltiples enfoques, por ello la integralidad implicaría incluir todas las cualidades que

enfrenta la problemática para trabajar en una estrategia pertinente y efectiva en los objetivos planteados. Es decir, encarar la multicausalidad tomando distancia de los reduccionismos al imputar monocausalidades que reproducen ineficiencia en el entendimiento y gestión pública (Acuña, 2004).

En la misma línea, Underdal coloca el término de integralidad como una característica particular de la integración en el diseño de la política pública que permite incluir de forma pertinente y consciente todos los actores e instancias que requieren ser contemplados para los fines esperados. De esta manera, la conjunción adecuada impulsará la integralidad de la política que será capaz de concretarse a través de la integración. Dichas precisiones permiten legitimar el concepto de integración como el referente principal en el enfoque de las políticas públicas, en el cual, la integralidad será objeto de necesidad en el diseño de la política para diagnosticar las diferentes dimensiones en que se desagrega la problemática y las instancias que deben ser partícipes en su solución.

Integración en el diseño de la política pública

Considerando el alcance y problemas que son objeto de un enfoque de integración, una interrogante significativa consiste en preguntarse el núcleo de elementos o conceptos metodológicos que permiten identificar los niveles de integración en un problema multidimensional. Para tratar de establecer algunas referencias al respecto debe subrayarse que si bien la integración óptima es objeto bidireccional de instancias en todas las etapas del ciclo de las políticas, el diseño de la política pública constituye una etapa fundamental en el tratamiento integrado: “éste no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno” (Gault y Blanco 2013:46).

Como toda intervención pública, el diseño de la política pública no suele caracterizarse por ser definitivo, ello implica la posibilidad de generarse nuevas políticas o las existentes estén sujetas a un rediseño continuo que mejore en la medida de lo posible sus resultados. “Aquí se establecen las cargas y la distribución de los beneficios; cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras. ¿Quién toma estas decisiones, por qué, con qué evidencias? Por todo esto el diseño es un paso crítico, público, deliberativo” (Gault y Blanco, 2013: 49). El análisis del enfoque integrado en el diseño de la política pública federal tampoco es inequívoco. “El concepto de política de integración esta bajo teoría, parte en relación con su naturaleza de proceso inherente y no hay una teoría general de integración en las ciencias políticas” (Candel y Biesbroek, 2016). Por ello, en esta ausencia de teoría general y única los marcos analíticos que ofrecen Jeroen J.L. Candel y Robbert Biesbroek (2016) y Helen Brassioulis (2004) constituyen un insumo revelador en el análisis metodológico del enfoque.

Robbert Candel propone un marco analítico procesual de cuatro dimensiones de integración: 1) Marco de políticas; 2) Participación en el Subsistema; 3) Objetivos de políticas; e 4) Instrumentos de Políticas. El marco de políticas refiere al marco de gobernanza que permite la definición y problematización de un determinado problema, es aquí donde se detecta la transversalidad o no del problema y, de serlo, se cuestiona en qué medida debe interferir un enfoque de gobernanza holística. La participación del subsistema implica la gama de actores e instituciones involucradas en la gobernanza de un problema de política transversal particular. En un sistema de gobernanza y subsistema dado, los objetivos de políticas se refieren a la preocupación explícita de sus políticas y las estrategias que llevarán a cabo el sistema y sus subsistemas. Y por último, los instrumentos de

políticas, los cuales pueden ser sustantivos y/o procesuales, refieren a la consistencia que adquieren los mecanismos propuestos para la consecución de los objetivos planteados. Estas cuatro dimensiones son objeto de varios elementos que no se mueven de manera concertada y que dependen de un análisis integrado para cumplir determinados fines. Esta situación implica que los avances no sean similares en todas las dimensiones y aumenten o disminuyan los ritmos inclusivos y de interacciones.

Por su parte Hellen Briassoulis identifica y plantea cuatro dimensiones a lo largo de las cuales puede estudiarse la Política Integrada: 1) Dimensiones sustantivas; 2) Dimensiones analíticas; 3) Dimensiones procesales y 4) Dimensiones prácticas. Las dimensiones sustantivas tienen que ver con la constitución de objetos a integrar, temáticas conceptuales y de valor. La dimensión analítica tiene tres componentes: a) espacial que refiere a las relaciones dentro y entre los actores estatales y no estatales involucrados en la formulación de políticas; b) temporal que tiene que ver con la congruencia entre los sistemas temporales que adopta la política; y c) metodológicas que refieren a las relaciones de los métodos y técnicas para el análisis de políticas asociadas con diferentes políticas. Las dimensiones procesales refieren a las relaciones estructurales y de procedimiento, medios a través de los cuales la PI se materializa y por último las dimensiones prácticas reflejan los problemas relacionados con la disponibilidad y compatibilidad de datos e información necesarios para analizar el objeto de la PI. Las cuatro dimensiones constituyen grupos amplios de dimensiones interrelacionadas e interdependientes en términos de integración.

Los marcos que se mencionan líneas anteriores no son propiamente excluyentes o alternos sino complementarios. El enfoque procesual que plantea Candel y Biesbroek explica de manera explícita y gradual los pasos y procesos que deben tomarse en cuenta en el análisis de dos o más políticas que son objeto de la integración. Por tanto, no condiciona una etapa particular de la política pública sino la política en general. Sin embargo, si desea puntualizarse en términos de diseño, el esquema también puede aplicarse, condicionando los indicadores que deben ser considerados en cada dimensión. Es decir, en la formulación de la política pública, la participación en el subsistema, los objetivos y los instrumentos de las políticas se concentrarían en los aspectos que permiten a los actores e instancias involucradas diagnosticar y diseñar conjuntamente una estrategia.

Por consiguiente, si la intención es identificar los grados de integración en la implementación, el objetivo sería seleccionar los indicadores que permiten observar las relaciones que logran operacionalizar las instancias y actores involucrados en las actividades y ejecución de los instrumentos formulados. Por ello es que a pesar de que la integración óptima se busque en todo el ciclo de la política a nivel horizontal y vertical, los pasos deben ser graduales, identificados y bien definidos en cada etapa. "Incluso si se diseña un esquema de IP perfecta en niveles espaciales/organizacionales más altos los desajustes sustantivos e institucionales que surgen durante la implementación son difíciles de predecir en la etapa de formulación" Brassioulis (2004:21)

En complementariedad al enfoque procesual, Helen Briassoulis precisa una serie de dimensiones que deben observarse en el proceso de la política pública, y que a diferencia del enfoque procesual, éste puede considerarse como el conjunto de indicadores que evidencian la existencia de políticas complementarias como lo son las relaciones entre los objetos de políticas, la consistencia interna y efectividad de los arreglos procesales, las relaciones entre los actores involucrados, congruencias entre los sistemas temporales, entre otros. En precisión a los diferentes indicadores que son pertinentes identificar en los marcos metodológicos, Guillermo Cejudo y Cinthya Michel (2015) realizan una esclarecedora clasificación, a partir de su análisis sobre la política social en México desde una lógica integral, identifican a la coordinación de estructuras y procesos y a la coherencia como dos componentes inherentes de la integración.

En el objetivo de articulación gubernamental, la coherencia es conformada por tres aspectos: población objetivo, instrumentos y objetivos complementarios. Estos dos componentes promueven políticas que permiten complementarse o reforzarse para resolver en conjunto problemas complejos. Causa de ello es que las políticas públicas bien implementadas no significan que sean sinónimo de ser complementarias y resuelvan en agregado las dificultades del sector. "Existen políticas que persiguen el mismo objetivo y no queda claro ¿Cuál es el objetivo amplio que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán? Por separada es coherente, pero en conjunto presentan vacíos o duplicidades" (Cejudo y Michel, 2015:5). Por lo comentado, mientras la coherencia es un primer acercamiento a la integración de una política, la coordinación atañe a una estructura organizacional representada por agencias y funcionarios, es decir, las instituciones participantes en los dominios de políticas consideradas. El análisis de Guillermo Cejudo ve en la integración dos aspectos, un modelo que permite resolver problemas complejos y congruentes a través relaciones armónicas que en conjunto alcancen los objetivos propuestos que gestionen en todos los espacios que lo requieran, y un proceso de articulación que a través de la coherencia y la coordinación resolverán dichos problemas.

A pesar de que la coherencia y coordinación no son dos conceptos presentes en las dimensiones de los marcos analíticos mencionados inicialmente, los elementos que los caracterizan tienen como intención principal analizar la coordinación y coherencia entre actores, instancias y estrategias. La participación en el subsistema encierra un tinte más político, tiene que ver con la coordinación de las instancias, actores y actividades partícipes de la política, subsistemas involucrados (subpolíticas y sectores) e interacciones presentes en este proceso. En el caso de los objetivos e instrumentos de la política, éstos son parte de la coherencia como un aspecto que sintetiza el nivel de complemento que existe en las estrategias de los diferentes programas, considerandos así un proceso más técnico del enfoque. En consecuencia, la participación en el subsistema y la coherencia logran posicionarse como dos dimensiones centrales en el diseño de una política pública con una lógica de integración. A pesar de la ausencia de un modelo único que los identifique, es posible interpretar que son un punto de referencia sustantivo del enfoque de PI, que si bien enfrentan desafíos interpretativos y operativos también permiten nutrir una herramienta de estudio indispensable en el tratamiento de problemas complejos.

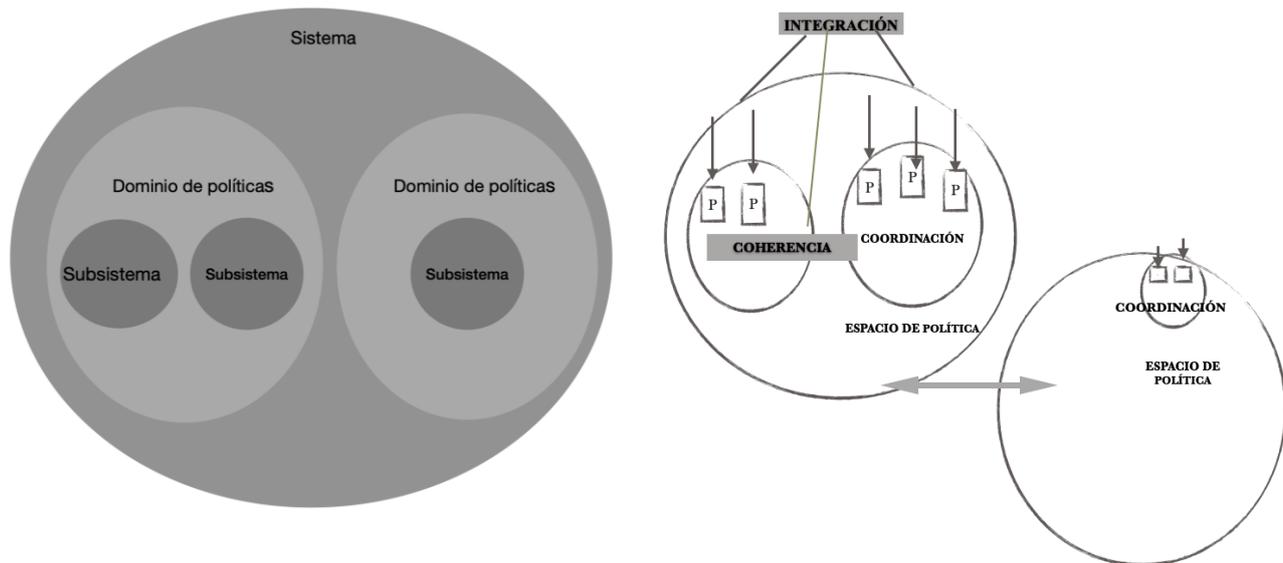
Política alimentaria: un sector multidimensional y sistémicamente interrelacionado

Los problemas actuales son quienes condicionan la búsqueda constante de impulsar nuevas alternativas que incidan en su tratamiento, esto significa que es el problema que a continuación se señalara el motivo principal que legitima la relevancia de analizar un enfoque de PI. Para ello es importante iniciar describiendo el marco analítico que representa la diversidad de conexiones entre políticas que pueden ser objeto de la integración. En función de las características y dimensiones mencionadas que definen el enfoque, es posible contextualizar como estructura analítica la existencia de diversos conjuntos de políticas que forman parte de políticas más generales. Es decir, Jeroen Candell y Robert Biesbroek (2016) lo denominan dominio de políticas, un campo sustantivo de formulación de políticas dentro de un sistema de gobernanza más amplio que a su vez son constituidos por subsistemas para significar las configuraciones asociadas de actores e instituciones que participan en este proceso de dominio de políticas.

Las diferentes dimensiones son tangibles de observar cuando en un sistema de gobernanza dado existen políticas potenciales de necesitar el complemento de otra política para concretar sus objetivos. Los espacios de políticas construyen dominios de políticas representativas en un sector determinado, estas políticas en su interior conforman subsistemas de políticas que desencadenan una serie de programas o acciones que en conjunto

deben responder a las exigencias que el sistema de gobernanza y los dominios de políticas promueven. Por su parte Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015) consideran un esquema similar, pero refiriéndose al dominio de políticas como una serie de políticas que son parte de un espacio de políticas mayor. Este espacio puede delinear tres niveles de coherencia: 1- Coherencia interna 2-Coherencia entre políticas de un mismo espacio y 3- coherencia entre espacios de política (ver figura 1.1). Los niveles de coordinación y coherencia pueden desarrollarse entre espacios de políticas, al interior del espacio de políticas y en las subpolíticas que conforman los diferentes espacios.

Figura 1.1 Esquema analítico del enfoque de política integrada



Elaboración propia a partir de las dimensiones que señalan Helen Brassioulis (2004), Candel y Biesbroek (2016), Cejudo y Michel (2015) para analizar los niveles de integración en una política.

Estos esquemas ejemplifican que la integración es potencial de generarse desde 1) un conjunto de programas (supolítica o subsistema) que atienden una parte del problema; 2) entre diversos conjuntos de programas (dominios de políticas); o 3) entre diversas políticas (espacios de política o sistemas de gobernanza) que contemplen conjuntos de programas para contribuir en objetivos mayores. En consecuencia, los resultados de la política general buscados serán condicionados por los espacios de política que lo componen, exigiendo diferentes niveles de integración según sus objetivos.

En este contexto, una de las políticas más reveladoras que es representativa de dominios de políticas ampliamente interrelacionados es la política alimentaria. Es decir, la correlación estructural que caracteriza un sistema agroalimentario inherente y participe en el recorrido de un alimento condiciona la existencia de diferentes subsistemas intrínsecamente vinculados. La producción de un alimento en el mayor de los casos debe involucrarse en actividades posteriores a su cultivo como lo son la transformación, distribución-comercialización y consumo. Estas etapas ejemplifican que la disponibilidad de alimentos a nivel nacional e internacional es resultado de la capacidad que los sistemas agroalimentarios sustentan para abastecer a todos aquellos lugares que no son potenciales de producirlos. Por consecuencia, un alimento que sea sólo participe de programas dirigidos a su producción sesgara importantes recorridos del producto nacional.

En la identificación del marco analítico integrado en el sector alimentario, la política alimentaria se interpreta como el espacio de políticas mayor, sector o sistema de gobernanza que atiende en su conjunto todos los problemas relacionados a los alimentos. A pesar de que esta política no tiene una definición única que precise su

alcance o un documento oficial que justifique la terminología conceptual de las agrupaciones de políticas que son objeto de la política, sus estrategias generales construyen las bases conceptuales de agrupación. Por un lado, genera estrategias relacionadas a los procesos agroalimentarios y las necesidades de los mismos, como son la producción, transformación/distribución y comercialización, y por otro lado, motiva estrategias dirigidas a los aspectos de ingesta protéico-energética focalizadas en el consumo y acceso. Esta distinción define diversos rubros programáticos con sectores de atención que en conjunto buscan objetivos compartidos y atienden diferentes procesos agroalimentarios (ver agrupaciones A de la figura 1.3).

Para justificar lo comentado, algunos documentos señalan al respecto. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitido por el gobierno federal posiciona la gestión de la política en función de los procesos agroalimentarios y la compensación directa subsidiaria a grupos sociales que no son beneficiados por el sistema. A partir del objetivo de Desarrollo Sostenible 2 de la Agenda 2030 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas que tiene como contenido "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible", el PNUD contempla dos objetivos que tienen que ver con el desarrollo sostenible y la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo, los que a su vez son desagregados en objetivos alineados a las estrategias centrales. Estos objetivos buscan operacionalizarse en políticas que son parte del Programa Sectorial y Desarrollo Rural 2020-2024, y los programas de Asistencia Alimentaria (programas de desarrollo social de la Seguridad Alimentaria Nutricional), dos políticas que a su vez derivan en otras políticas de intervención particular.

El Programa Sectorial y Desarrollo Rural derivado del Plan Nacional de Desarrollo y emitido con apego al marco constitucional y legal impulsa en este contexto una de las políticas con mayor alcance: la política agroalimentaria. La política agroalimentaria tiene como finalidad "apoyar y fomentar prioritariamente a los productores que, por sus carencias, requieren asistencia en insumos, procesos y bienes colectivos, sin dejar al margen a quienes han hecho de México una potencia productora y exportadora de alimentos". Sus programas se suscriben a su vez en tres subpolíticas: agrícola, pecuaria y pesquera. La política agrícola a su vez tiene dos supolíticas: los programas encaminados al sector de granos y los programas encaminados al sector hortofrutícola. Ello porque "México produce 750 cultivos a nivel nacional, sin embargo, dada la necesidad de focalizar las acciones y los recursos de la política pública nacional se conformó una selección de 38 cultivos que constituyen un conjunto estratégico para el sector agrícola y que representa el 75% del valor de la producción agrícola total" (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030). En la política de granos se focaliza una política particular de granos básicos: arroz, frijol, maíz y trigo, grupo de alimentos imprescindibles en la dieta diaria de los mexicanos por su alta aportación de nutrientes.

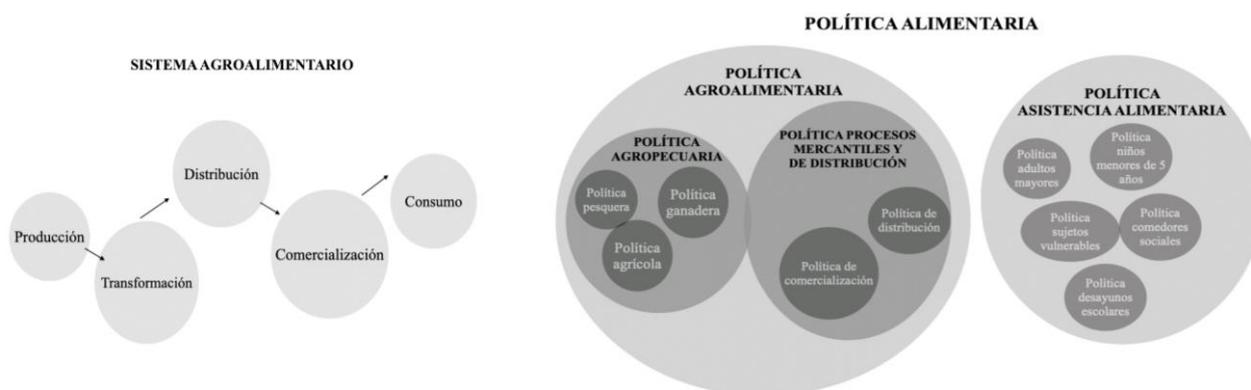
En el caso de la política pecuaria, esta se desagrega en programas dirigidos en función del ganado. Comprende la producción, tanto de carne en canal y animales sacrificados. El seguimiento se realiza para siete especies: bovina, porcina, ovina, caprina, ave, guajolote y abeja. Los precios y volumen de producción también se captan para leche de bovino, leche de caprino, huevo para plato, miel, cera y lana (Normatividad para la generación de estadística básica agropecuaria y pesquera, 2010). Al igual que política pecuaria, la política pesquera también desagrega sólo programas en función de las especies gestionadas. "La cobertura temporal es similar a la agrícola, por lo que se dispone de Programas anuales de producción, Avances mensuales de la producción y Cierres definitivos con información para 53 especies pesqueras" (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030).

En función de las agrupaciones que se desagregan en la política agroalimentaria, los procesos de transformación, comercialización y distribución se insertan en algunas de las estrategias e instrumentos que motiva esta política, aunque no estén claramente definidos o postulados, por ello estos subsistemas podrían clasificarse

como una subpolítica de la política agroalimentaria que se ocupa de los procesos mercantiles y el sistema de distribución. La política agrícola, la política ganadera y la política pesquera constituyen lo que también se conoce como la política agropecuaria: “el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el estado en materia agropecuaria con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo” (López, 2013). Por su parte, la política de Asistencia Alimentaria impulsa diferentes políticas que agrupan grupos vulnerables de diferentes edades.

La intervención de la política de asistencia alimentaria compensa la dificultad que enfrentan los grupos más desfavorables en la dimensión de acceso para comprar los alimentos de la canasta básica o consumo calórico necesario por día. A pesar de que esta diversidad de políticas conjuntan el trabajo de un mismo sector que trabaja desde su trinchera social en el complemento de objetivos compartidos por contemplar aspectos interrelacionados del sistema, la eficiencia en su interior es una interrogante importante, sobre todo, porque el concepto de multidimensionalidad en las políticas mencionadas implica que las dimensiones de desarrollo social, crecimiento económico y protección ambiental sean objetivos latentes en la construcción y resultados de la política en general (ver agrupaciones B de la figura 1.2).

Figuras 1.2. Dominios de políticas que conforman a la política alimentaria
A (sistema agroalimentario) y B (política agroalimentaria)



Elaboración propia a partir de los programas relacionados con Seguridad Alimentaria Nutricional (Plataforma SAN) y los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Estas clasificaciones de políticas que estructuralmente mencionan los planes de desarrollo agrupan en diferentes políticas las estrategias que influyen de manera directa en un mismo objetivo nacional: seguridad y soberanía alimentaria. En la agrupación de políticas B se muestran diferentes espacios de atención que son desagregados de la política alimentaria. Como resultado de esta desagregación, los grados de integración logran ser diferentes entre cada grupo de programas. Es decir, la política agroalimentaria contiene una subpolítica agropecuaria que exigiría niveles de integración altos con la política mercantil por el papel que representa en el seguimiento del producto, pero de menor intensidad con sus políticas pares (política agrícola, política ganadera y política pesquera). Esto es porque tratan áreas de intervención que exigen un tratamiento totalmente distinto en la actividad primaria que no exige instrumentos complementarios. Sin embargo, los programas que componen cada política sí exigirían niveles de integración altos por impulsar instrumentos que deben ser partícipes en un mismo sector.

Si los niveles de integración no son de alta intensidad entre las dos subpolíticas que componen la política agroalimentaria (política agropecuaria y política de procesos mercantiles y de distribución) entonces existe un quiebre total en los objetivos perseguidos durante la producción. Si los referentes de objetivos de la política

alimentaria y de desarrollo rural atienden características de seguridad y soberanía alimentaria, el producto tendría que ser gestionado hasta el final de la cadena. Ello explica que no sólo deba tenerse una política explícita y concreta en los niveles intermedios y finales del sistema, sino interrelacionada inherentemente a las políticas de producción. En ello la política de asistencia alimentaria como componente de la política social, exigiría en el marco también alineado a las premisas nacionales tener niveles de integración con la producción nacional, estimulando que el tipo de alimentos dirigidos a los grupos vulnerables se conforme por la diversidad de alimentos locales.

Como conclusión de este apartado, la política alimentaria cumple con los requisitos que son objeto de atención de un enfoque de política integrada: "Se refiere a la gestión de cuestiones transversales en la formulación de políticas que trascienden los límites de los campos de políticas establecidas, que a menudo no corresponden a las responsabilidades institucionales de los departamentos individuales" Meijers y Stead (2004). Situar y analizar los desafíos de la integración de políticas exige la elección de espacios de política que requieran inherente atención en su especificidad y atención en su interrelación, atención a problemas de carácter multidimensional que en conjunto condicionen la coherencia de distintas políticas pertenecientes a una mayor. Esta multiplicidad de espacios es consecuencia de interpretar y adjudicar a la multicausalidad como una característica imprescindible de las problemáticas que enfrenta la política. La política alimentaria sustenta el objeto de la integración en políticas que Hellen Briassoulis (2004) señala: 1) relaciones entre objetivos de políticas (metas y objetivos); 2) relaciones entre estructuras políticas (vínculos horizontales entre los aparatos organizativos y administrativos de las políticas individuales, como estructuras y procedimientos comunes, no conflictivos, cooperativos y coordinados; y 3) relaciones entre instrumentos de política: a) relaciones entre instrumentos del mismo tipo, b) relaciones entre instrumentos de diferentes tipos y c) uso de instrumentos integradores.

Integración "integral": procesos decisorios en la competitividad del sector agrícola

La característica estructural-sistémica e ideal de los planes considerados en la política alimentaria no se posiciona como defensa suficiente para integrar a las subpolíticas o programas que la componen (aunque sea un argumento sólido), sino las consecuencias que derivan de la fragmentación para avanzar o retroceder en la seguridad y soberanía alimentaria del país. A pesar de la obtención de resultados positivos en la individualidad de las subpolíticas (en el mejor de los casos), éstos no son suficientes si no logran complementarse en los cometidos del sistema. Antropólogos, economistas, sociólogos, agrónomos, ecologistas, entre otros especialistas, han citado constantemente a la desintegración como un problema persistente en el sector alimentario. ¿Pero de dónde deriva este problema de integración desde un enfoque de políticas públicas? Para dar respuesta a ello vale la pena precisar particularidades de la desintegración en la política de granos básicos, subpolítica de la política agrícola.

En los últimos años, la política federal dirigida a los granos básicos (programas que intervienen en la atención de alimentos esenciales en la alimentación mexicana: arroz, maíz, frijol y trigo) ha sufrido importantes consecuencias tras la liberalización comercial. Entre 2008 y 2018, la producción nacional de maíz blanco, maíz amarillo, frijol y arroz creció 11.4%, en tanto que las importaciones de estos mismos cultivos crecieron en 82.2%, es decir, 7.2 veces más que el crecimiento de la producción nacional. "Al mismo tiempo, la participación de la producción interna en el consumo nacional disminuyó; pasó de 72.1% a 62.4%, una reducción de -9.8%, en tanto que las importaciones incrementaron su participación en 11.6% al pasar de 28.1% a 39.7%" (SIAP, 2109). Estos datos indican que, a pesar del aumento de la producción nacional en estos alimentos, ésta no es suficiente a la

demanda nacional, condicionando una fuerte dependencia con Estados Unidos y Canadá. Este aumento de importación coincide con un evidente abandono y superficialidad en el tratamiento competitivo de los productores y las productoras en México.

Algunas de las causas y consecuencias de este tratamiento, es resultado de una visión fragmentada en la problemática que suele masificarse con la disminución de políticas dirigidas al fomento económico y social que son promovidas por este modelo económico. En función de las dimensiones que se mencionan en el enfoque de política integrada: 1) Marco de políticas; 2) Participación en el Subsistema; 3) Objetivos de políticas; e 4) Instrumentos de Políticas, el diseño de programas públicos a nivel federal que oferta la política enfrenta importantes inconsistencias. Diferentes reportes presentados por las evaluaciones individuales de Diseño emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de programas federales dirigidos al fomento de la producción de granos básicos: Programa de Producción del Bienestar (PPB), Programa Fertilizantes (PF), Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPGPAB), Programa Agromercados Sociales y Sustentables (PASS), Programas de Competitividad Agroalimentaria (PCA) y Programas de Apoyo Alimentario (PAA) (algunos de ellos iniciativas nuevas emitidas por gobierno federal actual) señalan que existe un problema de diagnóstico y detección de población potencial.

Causa de lo comentado es que no existe congruencia en la justificación y precisión de los instrumentos que intervienen en el sector de cada programa, impidiendo visualizar su aportación a la resolución real de la problemática. En el caso de los beneficiarios, la precisión referente a la población potencial, la población objetivo y la población beneficiada también suele excluir o simular apoyos dirigidos a la competitividad de los actores que más necesitan el recurso; los cuales en gran medida son partícipes en la estructura interna del campo y potenciales de contribuir en la productividad nacional pero no son focalizados adecuadamente por gestionar sistemas de producción competitivos. Ello implica que la política posiblemente continúe acciones rutinarias gestionando sus objetivos a través de patrones de cambio basados en la estratificación. Es decir, "se agregan nuevas metas e instrumentos a un régimen existente sin abandonar los anteriores" (Rayner y Howlett, 2009). En realidad, la política continúa con la misma dinámica de trabajo, pero con una exigencia de generar mayores respuestas sin resolver los problemas estructurales

Evidencias históricas en el sector agrícola arrojan elementos que argumentan a favor de lo comentado y que tiene que ver con 1) la coherencia y consistencia en los instrumentos que intervienen en la competitividad de la producción nacional y 2) la construcción congruente y transparente de los padrones de beneficiarios que son acreedores del recurso. El primer aspecto tiene que ver con la problematización y el diagnóstico (mencionado por los reportes de CONEVAL) utilizado en el sector agropecuario. Los instrumentos utilizados no tienen una justificación concreta que explique el modelo de implementación que se elige. Este factor encierra muchas interrogantes que cuestiona la aplicación de políticas que gestionan la productividad nacional, ya que continuamente se han fragmentado los instrumentos sociales de bienestar en el productor (condiciones necesarias en la competitividad nacional) de los instrumentos económicos que condicionan las herramientas y capacidades productivas. Scott (2010) señala que históricamente se han separado los instrumentos categorizados en la política social o la política económica trabajando de extremo a extremo en los programas.

Como consecuencia, el asistencialismo ha predominado como el modelo de tratamiento principal a las necesidades rurales sin que justifique su impacto en el desarrollo rural. "Cabe destacarse que, de cada diez pesos invertidos en el campo, seis corresponden a programas sociales, de educación y de salud y sólo dos a políticas de apoyo productivo (vertiente de la productividad), FAO (2019: 40). Estas dos políticas de apoyo productivo que señala la FAO y que son desarticuladas de las políticas sociales también se caracterizan por tener inconsistencia

en su finalidad como apoyo a la producción, los servicios técnicos y el financiamiento. Hector Manuel (2013) los esclarece después de una revisión minuciosa que realiza a los programas productivos, señalando que la implementación de apoyos de Fomento Productivo: Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Ingreso Agropecuario; Prevención y Manejo de Riesgos, Fondos Regionales (FRI), Programa de la Mujer del Sector Agrario (PROMUSAG) y Fondo para el Apoyo de proyectos productivos de Núcleos Agrarios (FAPPA), por mencionar sólo algunos, se otorgan sin que sea necesario u obligatorio dar capacitación o asistencia técnica, segregando así los resultados o efectividad de la política. No existe la certeza de que el apoyo productivo sea complementado con otros instrumentos técnicos que permitan implementar adecuadamente un apoyo de esta índole.

La inconsistencia de los programas también es conflictuada por la ausencia de coherencia entre objetivos o finalidades que cada programa persigue y su contribución a los objetivos estratégicos a los que se encuentran alineados. Al menos los objetivos de los 20 programas a nivel federal que van desde apoyos para equipamiento e infraestructura, mejoramiento del ingreso hasta los apoyos que se dirigen en caso de desastres naturales son muy diferentes unos de los otros. Su efecto directo en la producción agropecuaria cuestiona en primer lugar si existe una analogía coherente que procese las necesidades rurales con los diferentes programas que deben ser partícipes y en qué medida cada uno de ellos contribuye en la disminución de las problemáticas enfrentadas.

Este diagnóstico referente al primer aspecto se relaciona con la segunda causa: la congruencia y transparencia en los padrones de beneficiarios. Se ha visualizado que el acceso a los diferentes programas agrícolas es condicionado por el uso clientelar, la falta de transparencia en las instituciones y los criterios de construcción y selección de beneficiarios. En México existe una segregación importante de pequeños productores, a pesar de ser ellos quienes predominan en el campo mexicano. De las 4 millones 69 mil 938 unidades productivas con agropecuaria o forestal, el 67.8% son menores o iguales a 5 hectáreas (Censo Agrícola y Ganadero 2007). Se considera que a las entidades federativas más pobres se les distribuyen pocos recursos de la vertiente de competitividad y predominan los apoyos de combate a la pobreza, la mayoría de los productores no reciben financiamiento (la cobertura crediticia es del 4%) (Berlanga, 2011:13). La exclusión de la unidad productiva menor a 5 hectáreas es motivo que se concentre una cantidad significativa de subsidios en las entidades del norte en el país como Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua, generando mayor desigualdad y pobreza rural.

Por consiguiente, la incoherencia en el diseño de la política agrícola conforma un factor determinante en la desarticulación institucional que enfrentan las secretarías involucradas. Actualmente la cámara de diputados mantiene siete comisiones que atienden temas del sistema alimentario, y de alguna manera no necesariamente mantienen vínculos obligatorios por gestionar temas de una misma materia. La política nacional en torno al derecho a la alimentación está fragmentada en diversas estrategias y existen al menos 33 programas desarrollados de manera independiente uno de otro y poco coordinados entre sí, señaló CONEVAL (Periódico la Jornada, 23 de enero 2020). De esta manera los diferentes programas que conforman a la política alimentaria son potenciales de ser contradictorios, reforzar y aumentar las dificultades de otras políticas que buscan finalidades relacionadas.

La ausencia de coherencia identificada en la construcción de la población objetivo que será seleccionada y la complementariedad de los instrumentos utilizados adquiere mayor relevancia por los problemas que son visualizados en el proceso de comercialización. A nivel federal, los programas que se implementan en procesos intermedios son mucho menores en función de los programas que atienden el proceso de producción. Motivo de ello es porque algunas de las principales barreras que enfrenta el productor en sus productos se relacionan con: la dificultad de comercialización (37%); falta de información de precios de los productos (22%) y falta de organización de la producción (18%), (FAO, 2019:25). En el sistema agroalimentario suelen concentrarse los

esfuerzos en la producción o el consumo, descuidando procesos agroalimentarios intermedios que han ganado mayor fuerza en los últimos años como lo es el eslabón de "distribución": Subsistema que condiciona flujos de información y perfeccionamiento logístico capaz de controlar los extremos de la cadena. Es este uno de los procesos de la cadena que ha permitido al sistema de abastecimiento moderno condicionar y estipular las nuevas dinámicas del sistema.

Estos niveles de desarticulación y tendencias alimentarias contextualizan a la integración como una causa y consecuencia de malestares en la gestión de la política de granos básicos. Por ello, la integración debe precisarse en dos categorías claramente definidas: la primera tiene que ver con la integralidad del sector, y la segunda con el diseño que permite interrelacionar coherentemente esas dimensiones al interior del grupo de políticas y con otro grupo de políticas, es decir, la integración. El primer aspecto refiere a la ausencia de conjunción de elementos que deben ser considerados en la atención de las necesidades, ya que la expresión directa de esta integralidad es la coherencia entre la problemática real y la estrategia a impulsar. En el mismo sentido la interrelación o legitimidad de correlacionar los diferentes instrumentos que tiene a su alcance el sector público y que usualmente tiene que ver con mucho de lo que gran parte de los estudiosos en temas ambientales, sociales, educativos, agrarios expresan al señalar que la política alimentaria debe ser integrada.

Respecto a la falta de integralidad de las políticas y programas de desarrollo rural, cabe resaltar que los programas convencionales de desarrollo rural dan prioridad a una dimensión determinada, por ejemplo, desarrollo productivo, fortalecimiento institucional, dotación de infraestructuras o servicios sociales, y en un espacio como lo es sector agropecuario, es difícil que las poblaciones receptoras resuelvan sus problemáticas con un sólo beneficio. Ésto tiene mucho que ver con el planteamiento de competitividad en el sector, ya que en función del alcance conceptual éste debe ser complementario con con la vertiente social y educativa, en el mismo sentido complementado con los programas que gestionan la distribución y comercialización de los productos.

El segundo aspecto atiende a la situación de cumplir el cometido de gestionar las diferentes dimensiones que son parte de una misma problemática, es decir, la coordinación entre instituciones y actores que deben involucrarse. La inclusión de secretarías que deben comunicarse, la definición concreta de objetivos que contribuirán en agregado al problema, y la lógica de interrelación que requieren los instrumentos para que sean adecuados, diferenciados y focalizados eficazmente en un tema de diseño coherente. La integración cuestiona así la integralidad del problema (instrumentos que deben involucrarse en la atención del problema) y la articulación de actores e instancias que deben ser participes en la construcción de propuestas coherentes entre beneficiarios y tipo de instrumentos. De esta manera, el análisis integrado de las políticas públicas delimita la gestión multidimensional de causas y su atención coherente como dos premisas nucleares para incidir en el logro de objetivos nacionales y evitar el fracaso de los programas.

El estudio de la política alimentaria justifica importantes elementos para impulsar procesos de integración que afinen diversas políticas fragmentadas para el desarrollo y competitividad de los sistemas agroalimentarios nacionales. A pesar de que el enfoque de PI enfrenta importantes limitantes en su aplicación, concreta una herramienta de análisis necesaria en tiempos actuales para instrumentar políticas acordes a las formas de interrelación que las instancias y los actores enfrentan. Los diversos sectores que atiende el sector público no suelen ser estáticos y autónomos en su desempeño, las transformaciones económicas han delimitado que necesiten trabajar cada vez más de manera conjunta para atender un problema en específico o reinterpretar el tipo de programas que se implementan cuando las políticas nacionales no son eficientes en el sector. Por ello, es necesario poder delimitar categorías analíticas que interpreten y diseñen niveles de integración requeridos en problemas complejos.

Conclusiones

El enfoque de integración de políticas públicas es un método alternativo en el análisis y tratamiento de problemas complejos. Aunque en algunos casos puede considerarse a la integración como un utópico ideal porque existen inhibidores que impiden una integración total, los problemas complejos y multicausales motivan cada vez más la creación de herramientas que generen mayores niveles de interacción. Su finalidad es obtener congruencia entre el diagnóstico de la problemática a tratar, los objetivos planteados y los diferentes instrumentos seleccionados. La diversidad de programas que se involucran en sistemas de gobernanza mayor y son potenciales de resolver un fragmento del mismo problema exigen un método que permita conocer los niveles de interacción que son necesarios para contribuir en los objetivos de la política en general.

La falta de integración no es una problemática per se, ésta toma sentido cuando se convierte en una causa o consecuencia de un proceso de gestión que no concreta los objetivos de políticas conectadas. La integración no es la única herramienta para atender un problema dimensional y por ello debe puntualizarse en qué nivel de intensidad es requerido y en qué sectores el nivel de sinergias se encuentra frenando administrativamente importantes avances en la política. Posiblemente, algunos programas requieran sólo la unificación de actores como monitoreo en la dirección de la política, pero no complementariedad en la construcción de instrumentos. Esta característica resulta esclarecedora en el sector alimentario, al interior de la política alimentaria es posible observar que los grados de interacción entre las políticas que son parte del proceso de producción pueden tener niveles de interacción con menor intensidad que los niveles de integración que exigen las políticas encargadas de los procesos posteriores a la producción. Esto delimita que, en el sector agrícola, las instituciones del proceso de comercialización y consumo deban promover las sinergias necesarias con todos los programas que lo requieran. Si se contextualiza a la política alimentaria en relación con otras políticas como lo son una política de salud, educativa o de medio ambiente, los niveles de intensidad dependerán del grado de consecuencias generados entre ellas.

Existe un problema estructural de competitividad en el sector de granos básicos, algunas de las causas más reveladoras en términos de gestión tienen que ver con la ausencia de coherencia entre los programas que componen a la política, la desigualdad y cobertura de los beneficiarios, la inconsistencia de los instrumentos y la lógica fragmentada de intervención. El productor puede acceder a un programa en materia de apoyo para potencializar sus cultivos, pero puede demeritarse el esfuerzo si éstos no son los adecuados o no son suficientes y en los procesos comercializadores no existe un sistema justo y eficiente que los oferte. Por consecuencia no existe coherencia de la respuesta pública ante las necesidades agroalimentarias, el grupo de beneficiarios y las nuevas dinámicas globales.

A pesar de que existen escasos estudios para teorizar y aplicar un marco metodológico único que permita evaluar y construir una política integrada en todas sus tareas, las dimensiones que caracterizan el enfoque de PI constituyen un acercamiento valioso en la contextualización de procesos como lo son la coherencia y coordinación en términos de integración, ya que son dos conceptos con un amplio bagaje y utilización conceptual en las políticas públicas. El enfoque no sólo permite observar los grados de fragmentación que enfrenta una política interrelacionada sino los factores que deben de tomarse en cuenta para impulsar desde un inicio cierta coherencia entre los programas. Su investigación debe continuar en la promoción de procesos integradores, ya que la unificación de programas en un todo concertado es sólo un primer reto que, en ausencia de una metodología operativa que promueva sinergias e interacciones necesarias, carece de reales procesos bidireccionales integradores. 

Referencias

- Acuña H., Carlos (2010). "Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina: Una introducción", Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 9-13.
- Arellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013). "Políticas Públicas y Democracia", Instituto Federal Electoral, México, pp. 63.
- Berlanga Robles, Héctor M. (2013). "Subsidios al campo en México. Los pequeños productores y la política Pública", Documento elaborado para RIMISP, Centro de Análisis e Investigación, FUNDAR, pp 28.
- Briassoulis, Helen (2004). "Policy integration for complex policy problems: What, why and how" In Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, Berlin.
- Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2016). "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en Gestión y Política Pública, VolUmen XXV- número 1, pp. 3-31.
- Caballero García, José Francisco (2007). "La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza", Espacios Públicos, vol. 10, núm. 19, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 150-168.
- Cejudo, Guillermo M y Michel, Cynthia L. (2015). "Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México", Caracas, Venezuela, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 63, septiembre- diciembre, 2015, pp. 33- 64.
- Candel, Jeroen J.L And Pereira, Laura (2016). "Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead Environmental Science and Policy", 73, pp. 89-92.
- Candel Jeroen J. L. And Biesbroek, Robbert (2016). "Toward a processual understanding of policy integration", Public Administration and Policy Group, Wageningen University, Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen, The Netherlands.
- Enciso L, Angélica (2020), "Fragmentada, la política alimentaria según el balance del CONEVAL 2018-2019", Periódico La Jornada/SOCIEDAD, Lunes 20 de enero de 2020, p. 31, <https://www.jornada.com.mx/2020/01/20/sociedad/031n150c, 17-11-2020>.
- Engel, Wanda (2004). Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad efectividad, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAO (2019). "El sistema alimentario en México, Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", Ciudad de México, 68 pp., <http://www.fao.org/3/CA2910ES/ca2910es.pdf>, 13-01-2021.
- Howlett, M., Rayner, J. (2007). "Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in "New governance arrangements". Policy Society 26, 1-18.

- Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J. (2017). "Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas", serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile.
- López, R. L (2013). Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 5 de la Ley de Organizaciones Ganaderas. Gaceta Parlamentaria, Número 3870-II, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130926-II.html>, 13-08-2020.
- Meijers, Evert and Stead, Dominic (2004). "Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration, Berlin.
- Philipp Trein, Iris Meyer & Martino Maggetti (2019). "The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21:4, 332-349, DOI: 10.1080/13876988.2018.1496667.
- Repetto, Fabián y Fernández, J.P. (2012). "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales". Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Scott, Jhonn (2010). "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? En Subsidios para la desigualdad". Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, coordinadores: Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight, Centro de Investigación y Docencia Económicas University of California, Santa Cruz, pp. 73-127.
- Underdal, A. (1980). "Integrated marine policy – What? Why? How? *Marine Policy*" 4(3) pp. 159-169.

Sobre la autora/About the author

Tania Nayely Rivera Sánchez- Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM). Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPYS-UNAM). Actualmente, Doctorante en Administración Pública- (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPYS-UNAM). Profesora de asignatura en el Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP), FCPYS-UNAM. Líneas de investigación: enfoque de integración en políticas públicas, política alimentaria y política económica.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

El marco conductual de las políticas públicas: Análisis de su desarrollo e instrumentos¹

Ortega Carmona, Daniel

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 daniel.ortegao21@gmail.com

ORCID ID [0000-0002-9037-4772](https://orcid.org/0000-0002-9037-4772)

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

El marco conductual de las políticas públicas parte un argumento crítico respecto a las máximas de racionalidad que describen al ser humano como un ente económico, utilitario y maximizador, ya que, si este fuera el caso, gran parte de las intervenciones gubernamentales tendientes a procurar el bienestar social, se implementarían con efectividad y sin mayores contratiempos, no obstante, la realidad pone en entredicho tal argumento, toda vez que existen una serie de sesgos cognitivos y heurísticas a nivel individual y grupal que condicionan los resultados deseados por la autoridad pública. En ese sentido, el marco conductual además de profundizar respecto a las variables que condicionan el comportamiento de los agentes, suma al debate la necesidad de analizar una serie de herramientas que pueden ser incluidas por las políticas públicas al momento de diseñar e implementar intervenciones que traten con los problemas públicos y que busquen influir en los comportamientos individuales y colectivos.

Keywords

Marco conductual, políticas públicas, gobierno, herramientas, sesgos cognitivos.

Resumo

A abordagem comportamental das políticas públicas parte de um argumento crítico em relação às máximas de racionalidade que descrevem o ser humano como uma entidade econômica, utilitária e maximizadora, visto que, se assim fosse, grande parte das intervenções governamentais voltadas para o social. previdenciário, seria implementado de forma eficaz e sem

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/3ooWsdB>.

grandes contratempos, porém, a realidade põe em causa esse argumento, uma vez que há uma série de vieses cognitivos e heurísticos no nível individual e grupal que condicionam os resultados almejados pelo poder público. Nesse sentido, o referencial comportamental, além de aprofundar as variáveis que condicionam o comportamento dos agentes, acrescenta ao debate a necessidade de analisar uma série de ferramentas que podem ser incluídas pelas políticas públicas na concepção e implementação de intervenções que contemplem com problemas públicos e que buscam influenciar o comportamento individual e coletivo.

Palavras-chave

Estrutura comportamental, políticas públicas, governo, ferramentas, vieses cognitivos

Abstract

The behavioral framework of public policies is based on a critical argument regarding the maxims of rationality that describe human beings as an economic, utilitarian and maximizing entity, since, if this were the case, most of the governmental interventions aimed at social welfare would be implemented effectively and without major setbacks, however, reality calls this argument into question, since there are a series of cognitive biases and heuristics at the individual and group levels that condition the results desired by the public authority. In this sense, the behavioral framework, in addition to deepening the variables that condition the behavior of the agents, adds to the debate the need to analyze a series of tools that can be included by public policies when designing and implementing interventions that deal with public problems and seek to influence individual and collective behaviors.

Keywords

Behavioral framework, public policies, government, tools, cognitive biases.

Introducción

El estudio del comportamiento es uno de los elementos medulares dentro de las ciencias sociales. Tradicionalmente diversas disciplinas como la sociología, la ciencia política, la administración pública, la economía, la psicología y la antropología han centrado su atención a la investigación de los factores que motivan las conductas de los agentes, tanto en lo individual como en lo colectivo, y a su vez, enfocan sus esfuerzos para entender como dichos comportamientos son detonantes de problemas sociales, mismos que, requieren de estudios profundos que contribuyan a su comprensión para su posterior atención pública.

La actividad gubernamental además de ser caracterizada por sus atributos de dirección, también se determina por su capacidad para tomar decisiones e implementar acciones que faciliten la atención de los problemas referidos anteriormente, a su vez, tiene la atribución legítima de guiar y moldear las conductas de los ciudadanos apeándose a los valores institucionales que rigen el orden social. Para tal encomienda los gobiernos tienen a su disposición un conjunto de herramientas de diversa índole que les ayudan a orientar e influir sobre comportamientos que resultan perniciosos para la vida en colectivo.

Generalmente los gobiernos siempre han hecho uso de herramientas para materializar sus planes, programas y proyectos, no obstante, en las últimas décadas algunos enfoques académicos se han detenido en su análisis, subrayando la importancia y necesidad de entender tales mecanismos con el fin de mejorarlos, reinventarlos y poder ser implementados desde las políticas públicas.

Dentro de las herramientas de políticas que más atención han recibido por parte de la literatura en los años recientes, destacan aquellas ligadas con el comportamiento humano, sus sesgos y heurísticas, lo que ha llevado a la generación de un conjunto amplio de textos académicos, pero también de intervenciones públicas por todo el mundo. Sin embargo, el aporte disciplinar aún es endeble toda vez que en voz de sus críticos estas herramientas se consideran modas administrativas.

Pese a lo anterior, es fundamental argumentar que dichos instrumentos se inscriben en un marco multidisciplinar que busca la mejora de la acción pública, en donde los instrumentos no son sólo factores técnicos, sino también mecanismos de movilización e innovación sociopolítica que favorecen al cambio social.

Desde una dimensión científica, la esencia de estas herramientas contribuye a la operacionalización de los postulados establecidos en las teorías del comportamiento, ya que coadyuva a concretar una serie de proposiciones e hipótesis en acciones tangibles de políticas públicas que influyen de manera directa sobre la realidad y sus problemas, dando así forma a un marco analítico.

En virtud de lo expresado anteriormente, el objetivo del presente artículo es analizar tres de los componentes que dan forma al marco conductual de las políticas públicas: por una parte se estudiarán los procesos históricos que reconocieron a lo conductual como una variable fundamental de las ciencias sociales, haciendo hincapié en su relación con la administración pública y las políticas públicas; por otra parte, se analizarán los instrumentos o herramientas de políticas como mecanismos que van más allá de lo técnico, promoviendo cambios sustantivos en el comportamiento de los agentes individuales y colectivos; finalmente se hará un análisis bibliométrico que dé cuenta del estado actual que guarda dicho marco analítico.

Asimismo, se tratará de dar respuesta a un conjunto de interrogantes, tales como: ¿Desde cuando el comportamiento es el objeto central de las ciencias sociales? ¿Qué elementos lo integran? ¿Cómo se puede definir el enfoque conductual de las políticas públicas? ¿Cuáles son las herramientas de políticas a las que recurre el enfoque conductual? ¿Cuál es el estado actual del marco conductual?

La evolución del elemento conductual en la teoría de la Administración Pública y las políticas públicas

La discusión científica respecto a la necesidad de entender el comportamiento individual y colectivo está intrínsecamente relacionada con el surgimiento de las Ciencias Sociales (Porta & Keating, 2008), dentro los primeros intentos formales por analizar el papel que las conductas tenían en el desarrollo de los Estados se puede ubicar el momento histórico desencadenado por la Revolución Francesa, ya que para entender los procesos de transformación política y social de dicho periodo, no bastaba con recurrir a las leyes divinas o las teorías de orden natural (Wallerstein, 2007, pág. 10), sino que se hizo implícito estudiar desde una dimensión social los mecanismos que detonaron los comportamientos en masa que dieron un giro a la historia universal.

No obstante, es pertinente establecer que desde antes de la consolidación de las primeras ciencias de lo social como la sociología y la economía, el tema conductual ya era un asunto relevante para lo público y los estudios

del gobierno, así se establece en las Ciencias Camerales, movimiento establecido en el siglo XVIII por los Estados germánicos, el cual, de acuerdo con Guerrero (1986), es uno de los eslabones perdidos de las Ciencias Sociales, pero que resulta nodal para los estudios del comportamiento y su relación con el entorno y la Administración Pública, ya que mediante la Ciencia de la Policía (integrante de las Ciencias Camerales) se empieza a estudiar la importancia de orientar el comportamiento de los individuos para fomentar relaciones sociales armoniosas que contribuyeran al desarrollo de lo estatal.

Para el siglo XX y desde campos específicos como la ciencia política, la economía, la administración pública y las ciencias de la administración, el comportamiento se convirtió en un objeto de estudio cada vez más presente, ya sea como variable dependiente o independiente de los múltiples fenómenos y sucesos sociales que acontecieron en dicho siglo.

Es nodal establecer que para inicios de este periodo la confianza de la humanidad en el desarrollo científico comenzaba a acentuarse principalmente por el advenimiento de una serie de innovaciones tecnológicas, tales como la electricidad, la pasteurización y el uso de la penicilina, las cuales, si bien, se habían descubierto en las últimas décadas del siglo XIX, comenzaron a expandirse y popularizarse en dicha época.

En el mismo orden de ideas, se puede señalar que el progreso científico logró generar nuevas expectativas para la humanidad, y a su vez, consolidó el hecho para que, desde diferentes campos del conocimiento, incluidos los campos del gobierno y la Administración Pública, se tomara al método científico como la mejor forma de estructurar los problemas y fenómenos de la sociedad con el objetivo de atenderlos de forma eficiente y racional.

Como establecen Shafritz y Hyde (1999), la Administración Pública como disciplina, se vio sumamente influenciada por el desarrollo científico al grado de que uno de sus principales enfoques teóricos, la ortodoxia, impulsó una serie de prescripciones respecto a los patrones de conducta que debían seguir los individuos al interior de las organizaciones gubernamentales, esto con el firme propósito de ser el mecanismo que articulara de forma objetiva el correcto andar de las instituciones, mismas que eran consideradas como el centro y el motor del desarrollo de las naciones, blindándolas a su vez de las pasiones desbordadas por los partidos políticos, la opinión pública y sus sistemas de botín.

Los postulados del enfoque ortodoxo de la Administración Pública cuyo desarrollo académico se le atribuye al estadounidense Woodrow Wilson son fundamentales para entender el porqué los gobiernos, principalmente los occidentales, buscaron actuar bajo las máximas del método científico, incluyendo en ello el principio de racionalidad, concepto ampliamente trabajado por el alemán Max Weber, el cual constituye una noción que orienta la conducta de los individuos, como miembros de diversas organizaciones, que buscan el mayor cumplimiento de los objetivos planteados, con el menor tiempo y economía posibles.

El auge y promoción de los principios ortodoxos en la Administración Pública encuentran fundamento e impulso en disciplinas muy cercanas como la Economía y la Ciencia Administrativa, no obstante, la Gran Depresión de 1929 trajo consigo críticas sustanciales a las formas en cómo los gobiernos, principalmente el estadounidense venían operando, ya que no solamente se cuestionó el "papel del gobierno en la economía" (Shafritz & Hyde, 1999, pág. 13), sino que también, se inicia un debate en donde uno de los puntos medulares es analizar que tanto los principios de eficiencia, racionalidad, objetividad y economía permeaban en el personal público.

Es necesario señalar que los primeros intentos ortodoxos de la Administración Pública por enmarcar las conductas individuales en un plano de racionalidad no se dieron más allá del ámbito de las organizaciones que las conformaban, lo cual, resulta limitante desde la dimensión pública, ya que no basta con que al interior de la caja

negra (retomando la alegoría de Easton) los sujetos que procesan las demandas sociales se comporten de acuerdo con las pautas normativas esperadas por la ortodoxia, sino que, se volvió indispensable que las respuestas construidas por los conjuntos organizacionales tuvieran impactos sobre el comportamiento de los entornos que intervenían.

Lo señalado anteriormente sirvió de base para la crítica del enfoque heterodoxo, ya que, de acuerdo con sus postulados, muchas de las problemáticas y necesidades que enfrentaban las administraciones públicas en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial eran inusitadas, por lo que las premisas de control, eficiencia y racionalidad no eran suficientes como campos explicativos de una realidad tan compleja que determinaba no sólo el actuar de los funcionarios sino también de la sociedad en general.

Aunque, y como se describirá más adelante, durante el periodo de guerras y una vez llegada la época de pacificación, la tecnología y con ello los enfoques cuantitativos tuvieron un auge significativo, también cobraron notoriedad los estudios centrados en el actuar de los individuos y cómo estos tomaban decisiones en su día a día, ya sea de manera particular, o bien, como miembros de organizaciones (Shafritz & Hyde, 1999, pág. 63).

Al respecto, los gobiernos se encontraron frente a dos visiones contrapuestas, por una parte, aquellas que impulsaban los postulados de la moderna economía neoclásica, tendientes a la aplicación de los ya mencionados principios de maximización y racionalidad en su actuar, pero por otra, aquellas propuestas que eran enfáticas en señalar las restricciones de dichos supuestos. De forma concreta se encuentra las premisas de Herbert A. Simon², quien desde su tesis doctoral de 1942 y su libro *Administrative Behavior* de 1947 hizo hincapié en las limitaciones racionales que tienen los individuos al momento de tomar decisiones (Bonome, 2009).

Siguiendo a Ibarra (2010), los aportes intelectuales de Simon no sólo recaen en la generación de una teoría administrativa rigurosa, misma que va más allá de los principios meramente normativos que caracterizaban a las Ciencias de la Administración hasta antes de la década 50 del siglo pasado, sino que coloca al comportamiento humano y a las tecnologías específicas para tratar con los límites de la racionalidad como una parte medular en los estudios de la organización, la Administración Pública y las Políticas Públicas:

Simon reunió las piezas fundamentales para formular una nueva ciencia administrativa que pasa por el reconocimiento de los límites de la racionalidad, la satisfacción percibida, los niveles de aspiración del individuo y los mecanismos de influencia de la organización, constituyendo así un sistema de planeación de las conductas o de ingeniería social para orientar, con el apoyo de diversos artefactos, el comportamiento humano por los senderos de la organización. (Ibarra, 2010, pág. 158)

Ahora bien, es importante establecer que los sucesos histórico-políticos ocurridos una vez concluida la Segunda Guerra Mundial potencializaron la labor de las diferentes disciplinas de lo social, señalando la necesidad por recurrir a un enfoque multidisciplinario que luchara contra la fragmentación por áreas del conocimiento y ofreciera análisis y propuestas de soluciones integrales a la diversidad de fenómenos y problemas que se iban presentando.

² “Simon dedicó su vida intelectual al estudio de la racionalidad, en especial, a su descripción como conducta. Concebía básicamente la racionalidad como un proceso (o mejor, como un conjunto de procesos: elección, adaptación, resolución de problemas, etc.) que analizó desde diversas disciplinas científicas” (Bonome, 2009, pág. 05).

Así pues, se puede ubicar el origen de las ciencias de políticas, propuesta del estadounidense Harold. D. Lasswell, como un intento nodal por “dar unidad a la vida intelectual y armonizar la ciencia y la práctica, minadas por fuerzas centrífugas” (Lasswell, 1992, pág. 80). Las políticas públicas, como finalmente fueron denominadas en castellano, buscaron en su origen unificar el esfuerzo de las disciplinas sociales en la atención de los problemas más apremiantes para la ciudadanía norteamericana, asimismo, recurrieron a los saberes y metodologías de lo que hasta ese momento eran las disciplinas más sólidas e influyentes dada su cercanía con las ciencias duras y los métodos cuantitativos, es decir la economía y la psicología.

En adición a lo anterior y como establecen Aguilar (1996) y Harguindéguy (2015) la esencia inicial de las políticas públicas se dio bajo un enfoque de racionalidad, el cual supuso que “el saber y la tecnicidad pueden aportar soluciones concretas a problemas concretos” (Harguindéguy, 2015, pág. 27). En relación con lo anterior, no debe extrañar que en la época de posguerra muchos de los intentos para entender y orientar las conductas sociales e individuales, que resultaban problemáticas para la sociedad occidental, utilizan primordialmente marcos funcionalistas y de elección racional.

Bajo ese enfoque de racionalidad, Lasswell (1956) propone un modelo tendiente a simplificar el proceso de políticas mediante etapas, en este primer ejercicio heurístico se reconocen siete fases: inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (Harguindéguy, 2015, pág. 15). De manera clara, esta propuesta primigenia de ciclo pone énfasis en los comportamientos como una parte primordial de las ciencias de políticas, ya que en la fase de prescripción se señala la pertinencia de crear una regla general con el propósito de que en la etapa de invocación se establezcan los comportamientos que se requieren modificar. Aunque con el paso de los años este modelo sufrió varias modificaciones y la variable del comportamiento no aparece de forma tan implícita, es necesario subrayar que para Lasswell el tema conductual estaba en el centro de su proyecto.

No obstante, desde fines de los años setenta, el enfoque racional particularmente en las políticas públicas fue puesto en entredicho, algunas críticas lo catalogaron de “ser poco realista” (Harguindéguy, 2015) y de estar rebasado por problemáticas que cada vez resultaban más complejas y “generaban problemas adicionales mayores” (Aguilar, 1996, pág. 60).

En ese sentido, algunos expertos de políticas propusieron que, para una comprensión y actuación con mayores alcances, se recurriera a intervenciones que fueran más allá de la lógica regulatoria del modelo racional, debido a que ésta no alcanzaba a explicar con plenitud los comportamientos que directamente influían sobre intervenciones en áreas como la regulación de la seguridad del tránsito, la protección ambiental, las políticas de salud, entre otras muchas problemáticas (Straßheim, 2020, pág. 116), toda vez que sobre éstas influían heurísticas y sesgos cognitivos (Kahneman, 2011) mismas que requerían de un análisis profundo al ser piezas claves en el desarrollo de las intervenciones gubernamentales.

La crítica a la ortodoxia racional, no sólo se dio en el campo de las políticas, sino que el desencanto se extendió de forma generalizada en las ciencias sociales, por ejemplo, en la economía y en la psicología surgiendo enfoques que han nutrido la discusión académica y que colocan al comportamiento no solo como un proceso secuencial y controlado, sino como una construcción axiológica, producto de la interacción social, ya que siguiendo a Peter de Leon “la perspectiva agnóstica sobre los fines de la política, el énfasis en la optimización y los supuestos microeconómicos acerca de la conducta humana, probaron ser una base inadecuada para tratar asuntos de la política pública” (1988, pág. 25).

Como se expuso en párrafos precedentes, dicha crítica ya había sido planteada décadas antes por Herbert A. Simon³, cuando hizo énfasis en la racionalidad limitada de los individuos y las organizaciones, sin embargo, sus postulados nuevamente adquieren relevancia en dos momentos clave para las ciencias de políticas:

- el primero en los años ochenta, cuando un fuerte movimiento intelectual, encabezado por Sabatier, Schlager, Kingdon, Wildavsky entre otros, propone que el análisis de políticas va más allá del enfoque funcionalista, potencializando su alcance como un modelo que ayudaría a analizar el cambio en las políticas públicas, ponderando elementos como los valores y las normas sociales que determinan los comportamientos individuales y colectivos;
- el segundo que se ha dado en la segunda década del presente siglo, y parte del reconocimiento de que los seres humanos no son racionales como argumentan las teorías económicas ortodoxas, por lo que propone el uso de herramientas y tecnologías que ayuden a los gobiernos a través de la instrumentación de políticas a orientar comportamientos que no resulten óptimos para la vida en sociedad.

La consolidación del marco conductual de las políticas públicas

De acuerdo con Straßheim (2020) el vínculo entre política pública y los estudios del comportamiento humano siempre ha sido estrecho, aunque existen periodos en específico en donde la relación se hace más visible, ganando la atención de académicos, revistas especializadas, gobiernos locales y estatales, organismos internacionales y transnacionales, quienes encuentran que la conjunción de conocimientos de diversas áreas aportan nuevas dimensiones explicativas e instrumentales que contribuyen a reducir las cargas cognitivas de los ciudadanos.

La atención al vínculo comportamiento-políticas públicas se ha intensificado en la última década, en virtud de que el marco conductual de las políticas públicas ha generado un notable aumento tanto en “estudios de comportamiento como en intervenciones públicas a escala global. Las revistas de políticas públicas están publicando más estudios experimentales que antes y el interés en la investigación del comportamiento parece igual al de las principales revistas económicas” (Straßheim, 2020, pág. 116).

En esencia, en esta década se ha dado muestra de un esfuerzo de integración y compilación conceptual e instrumental de los campos de la psicología, las neurociencias, la economía conductual y el análisis de las políticas públicas, partiendo del reconocimiento de que la participación unipersonal de los individuos, así como los comportamientos que generan en colectivo, influyen de forma directa en el desarrollo de planes, programas y proyectos implementados por los gobiernos.

De 2010 a la fecha se pueden ubicar tres momentos específicos que han potencializado el auge del enfoque conductual de las políticas públicas:

³ De acuerdo con Wenceslao J. González, Simon reconoce que la idea de la racionalidad limitada no era un precepto reciente, ya que señala que “la racionalidad ha sido un importante tema de estudio y debate al menos desde tiempos clásicos. Cuando la racionalidad está asociada con procesos de razonamiento, y no sólo con sus resultados, los límites de las habilidades del homo sapiens para razonar no pueden ser pasadas por alto. Así, el razonamiento que encontramos en los clásicos parece muy diferente del cálculo de maximización de la utilidad esperada de la moderna Economía neoclásica. Considerar tanto el proceso como el resultado es compatible (aunque los neoclásicos piensen que no) con la idea según la cual, aun cuando los seres humanos emplean razones para hacer lo que hacen, rara vez son las mejores razones y, a duras penas, son consientes con la amplia gama de sus elecciones” (González, 2007)

- En una primera fase de interacción e institucionalización entre 2010 y 2012 varios departamentos del gobierno británico fundaron pequeños equipos de investigación del comportamiento, estableciendo contacto con oficinas de Estados Unidos y algunos países escandinavos. A nivel europeo la idea impactó en áreas de salud y protección al consumidor.
- La segunda fase de estandarización e internacionalización dada entre 2014 y 2018 se caracteriza por la aparición internacional de nuevas organizaciones de expertos en comportamiento y por la expansión de los vínculos y colaboraciones existentes. Las unidades conductuales multiplicaron sus cooperaciones con actores nacionales, internacionales y transnacionales. Cabe destacar que es en esta fase donde la perspectiva conductual gana mayor visualización e interés por parte de académicos, centros de investigación y gobiernos, esto como consecuencia de la entrega del premio nobel de economía al estadounidense Richard Thaler en 2017.
- La tercera fase de diversificación comienza desde 2018 y da cuenta de la operacionalización de las ciencias del comportamiento en regímenes regulatorios complejos que consisten en procedimientos descentralizados en múltiples niveles, interacciones entre Estados y redes de actores no estatales y múltiples modos de coordinación social (Straßheim, 2020, pág. 118).

En todas estas etapas los hacedores de políticas públicas se han enfrentado a retos que no sólo exigen que sus diseños tengan máximas democráticas como la coordinación, la colaboración o la integración, sino también que sean sencillos para el entendimiento cognitivo de los ciudadanos, a fin de potencializar sus capacidades, mismas que deben hacer frente a la complejidad característica del último siglo.

Y es que, en la actualidad no hay fenómeno de la realidad social que no se distinga por su multicausalidad y por su complejidad, es decir, las causas que los constituyen son diversas y por ende las fronteras que los delimitan son difusas. Conceptualmente a esto se le ha denominado también como problemas perversos (Batie, 2008), y su tratamiento invita a la configuración de las intervenciones tradicionales. Dicha configuración implica de entrada una reingeniería que pondere variables que habitualmente no se consideran al momento de diseñar soluciones a los problemas públicos y dado que, el éxito o el fracaso de las políticas depende en gran medida de la comprensión y la apropiación que los ciudadanos hagan de ellas, es menester procurar la generación de intervenciones cuya arquitectura sea clara, amigable, transparente y poco burocratizada.

Por lo general, el desarrollo literario que se ha dado en la materia se concentra en dos vertientes, la primera tiene como fin la descripción de una serie de sesgos y heurísticas del comportamiento humano que deben ser considerados al momento de implementar una política pública, mientras que la segunda, se centra en el desarrollo de herramientas novedosas que puedan ayudar a diferentes gobiernos a implementar acciones con un mayor grado de efectividad y a bajo costo.

Una de las máximas del marco conductual, es que los individuos tienen una activa participación en las políticas públicas al momento de tomar decisiones (Hallsworth, Egan, Rutter, & McCrae, 2020, pág. 14). Tales decisiones son producto de heurísticas y hábitos que no suelen ser analizados ni cuestionados con detalle por los sujetos, en virtud de que les permite vivir su vida bajo ciertos estándares de normalidad, no obstante, algunos de esos atajos mentales generan sesgos, los cuales a futuro pueden influir en la evolución de problemáticas, que resultan riesgosas tanto en lo individual como en lo colectivo y por ende, deben estar en el radar de los formuladores de políticas, con el fin de poder influir sobre ellos.

Frente a esos sesgos, los estudios conductuales han propuesto el diseño de instrumentos que, partiendo del reconocimiento de heurísticas y sesgos en los individuos, generen nuevas intervenciones públicas. En estos instrumentos, los responsables de formular diseños de políticas públicas pueden advertir la utilidad de centrarse en la atención de conductas que generan consecuencias no deseadas, así como los cambios del comportamiento que son necesarios tratar para que un objetivo político pueda ser factible (Hallsworth, Egan, Rutter, & McCrae, 2020, pág. 14).

Los instrumentos en el enfoque conductual de las políticas públicas

Si bien, la forma en que se ha generado el desarrollo de la literatura respecto al estudio del comportamiento y de las políticas públicas haría parecer que la primera complementa la efectividad de la segunda, lo cierto es que en la praxis, las políticas además de dirigir acciones para resolver los problemas reconocidos por la agenda gubernamental, marcan también el horizonte de conductas a nivel individual, organizacional y colectivo que se deben seguir para alcanzar los fines establecidos por las autoridades públicas.

En el sentido anterior, es nodal puntualizar que más allá de una complementariedad entre las dimensiones conductuales y las políticas públicas, hay una relación tácita e intrínseca que permite situar de manera amplia no sólo las problemáticas, sino también los mecanismos y herramientas de los que se echa mano para generar cambios u orientaciones en comportamientos ligados directamente con los asuntos que se reconocen como perniciosos para una sociedad y que a su vez se busca influir.

Retomando a Scheider e Ingram (1990), es a través de los diversos instrumentos de las políticas públicas, como leyes, regulaciones, programas, subsidios e incentivos -por mencionar algunos-, que se intenta generar acciones para que las personas orienten sus comportamientos, coadyuvando al cumplimiento de propósitos y fines diseñados y esperados por la autoridad pública, o en otras palabras, es mediante los instrumentos de políticas que se "intenta que las personas se comporten como de otro modo no lo harían" (pág. 513). Por lo recién expuesto, se puede apuntar que los instrumentos y herramientas son el nexo implícito y explícito entre el comportamiento y las políticas públicas.

Aunque por lo general, los instrumentos o herramientas de políticas suelen ubicarse en un nivel técnico y por lo tanto su análisis en ocasiones es subestimado por ser considerado como una dimensión procedimental o como meras rutinas administrativas, lo cierto es que, los instrumentos son fenómenos políticos que ayudan a entender las dinámicas en que se producen y coproducen comportamientos ciudadanos desde una lógica de poder e institucionalidad.

De acuerdo con Méndez (2020), los instrumentos de políticas son los mecanismos utilizados para ejecutar una alternativa de solución-dentro de otras posibles- con el fin de resolver alguna problemática social. "Para cada solución habrá determinado número de instrumentos posibles, dependiendo de las posibilidades legales, financieras y administrativas" (pág. 144).

Para Howlett, Ramash y Capano (2020), los instrumentos de políticas son recursos que los gobiernos poseen y utilizan con el propósito de hacer más eficiente su accionar. Dichas herramientas van desde la información, la autoridad y los recursos, y de forma concreta se traducen en bienes y servicios que se entregan directa o indirectamente al público (pág. 488).

Siguiendo a Vedung (1998), las herramientas de políticas son utilizadas al momento de generar actividades de implementación, representando un conjunto de técnicas "mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder para asegurar el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social" (pág. 21).

Es oportuno detenerse en el cambio social y en los mecanismos que lo promueven, ya que mediante estos arquetipos se expresan y materializan las acciones y dinámicas a las que recurren los gobiernos para "influir o afectar el comportamiento de los actores objetivo" (Howlett, Ramesh, & Capano, 2020, pág. 489), demostrando a su vez el grado de legitimidad que goza el poder público para emprender modificaciones efectivas en los comportamientos individuales y grupales.

Derivado de lo expuesto anteriormente, se hace necesario señalar que el énfasis en el estudio de los instrumentos de políticas no es reciente, sin embargo, muchas veces pasa desapercibido por tomarse como una obviedad de la actividad gubernamental, cuando en realidad, el conjunto de estos instrumentos "comprenden el contenido de la caja de herramientas entre las que los gobiernos deben elegir al construir o crear políticas públicas" (Howlett, Ramesh, & Capano, 2020, pág. 488).

Para Linder y Peters (1993) es amplia la variedad de instrumentos contenidos en la caja de herramientas de la cual los gobiernos se apoyan para intervenir sobre aspectos económicos, sociales y desde luego conductuales (pág. 05). No obstante, el estudio académico respecto a tales mecanismos ha sido lento y muy cargado a su aspecto de medición, poniendo poca atención a los significados políticos, simbólicos, normativos y cognitivos que hay detrás de estos instrumentos.

Aún y cuando en los primeros estudios de políticas públicas se ponía a las herramientas como una parte medular de la disciplina, - lo cual se puede constatar con el marco de las arenas de poder de Theodore J. Lowi-, siguen existiendo factores poco explorados, así como sesgos de atención orientados hacia el enfoque ortodoxo-racional o bien tecnocrático. Por ejemplo, en muchas ocasiones se reconoce la importancia de tener instrumentos bien definidos y delimitados que ayuden a monitorear y evaluar mediante una serie de indicadores los efectos de las intervenciones públicas, sin embargo, son pocos los estudios que abordan las percepciones que tienen los ciudadanos respecto a tales herramientas, los valores subjetivos que las refuerzan y los cambios conductuales que se buscan lograr (Linder y Peters, 1993; Howlett, Ramesh, & Capano, 2020).

Sin duda alguna, es fundamental contar con instrumentos claros que contribuyan a operacionalizar las alternativas seleccionadas por la autoridad para atender los problemas que consideran prioritarios, no obstante, hasta en las herramientas más técnicas hay interpretaciones y factores subjetivos que pregonan valores por parte de quienes las diseñan e implementan (Olejniczak, Leeuw, & Śliwowski, 2020, pág. 498).

Lo anterior es un estímulo para analizar estos dispositivos desde su carácter normativo, mismo que ayude a dar cuenta de los intereses que están en juego, principalmente cuando los tomadores de decisiones se decantan por un instrumento en lugar de otro. De la misma manera, la indagación académica de las herramientas puede ponderar la efectividad prescriptiva y cultural de las intervenciones, observando y subrayando resistencias o afinidades entre la población objetivo para adaptar su comportamiento de acuerdo con lo planteado en el diseño de una política.

Ahora bien, en la vasta literatura de políticas públicas existe un consenso para definir a éstas como las acciones de gobierno que buscan resolver problemáticas que resultan de interés público, sin embargo, habría que agregar a tal concepto que, dichas problemáticas la mayoría de las veces son producto de patrones conductuales individuales y colectivos. Estas conductas sin duda exigen de una comprensión profunda que favorezca el

diseño de “herramientas de políticas que resulten efectivas en la conducción de comportamientos deseados” (Olejniczak, Leeuw, & Śliwowski, 2020, pág. 499)

Como se ha venido argumentando, uno de los factores que hace endeble la implementación de políticas recae en la categorización de los instrumentos como elementos técnicos ajenos a la movilización sociopolítica, cuando en realidad las herramientas producen sus propios efectos que derivan en fuerzas de acción específica, las cuales van desde dotar de atributos positivos “como mejorar los derechos civiles y las prácticas democráticas, o negativos, como favorecer a ciertos actores sobre otros, o prevenir y prohibir ciertos tipos de actividades que de otro modo serían deseables” (Howlett, Ramesh, & Capano, 2020, pág. 489).

Sintetizando lo hasta ahora expuesto, la selección de instrumentos para implementar políticas está relacionada con las variables de decisión y acción que elige la autoridad, teniendo como principio y fin cambiar una situación que no resulta aceptable desde un conjunto de valores imperantes. En ese orden, es necesario apuntar que, el gobierno como poder público, echará a andar todos los mecanismos a su disposición para influir de manera cognitiva en los agentes objetivo, tratando de que sus comportamientos se adecuen a los propósitos esperados.

Retomando nuevamente a Scheider e Ingram (1990), de forma tangible los instrumentos o herramientas de políticas que se emplean para definir y establecer comportamientos entre individuos y grupos pueden ser clasificados desde cinco aristas:

1. Herramientas de autoridad, son las técnicas más antiguas y comunes utilizadas por los gobiernos, basadas en la legitimidad política, estos instrumentos generalmente otorgan permisos o bien, prohíben acciones y comportamientos de los agentes.
2. Herramientas de incentivos, son aquellas que se basan en beneficios tangibles, positivos o negativos, estas inducen al cumplimiento de los patrones diseñados ya que motivan, alientan o coaccionan el comportamiento de los individuos.
3. Herramientas de capacidad, principalmente se enfoca en brindar información, capacitación, educación y recursos para permitir que las personas, grupos o agencias tomen decisiones o lleven a cabo actividades.
4. Herramientas simbólicas y exhortativas, parten de asumir que las personas están motivadas desde adentro y deciden si emprenden o no acciones relacionadas con sus creencias y valores, generalmente se utilizan para legitimar la política ya que el comportamiento que proponen es coherente con las creencias de los individuos y grupos.
5. Herramientas de aprendizaje, se utilizan cuando se desconoce la base sobre la cual las poblaciones objetivo podrían moverse para emprender acciones de resolución de problemas, una de las características más importantes de este tipo de herramientas es que asumen que las agencias y las poblaciones objetivo pueden aprender sobre el comportamiento y seleccionar de otros instrumentos aquellos mecanismos que resultaran efectivos. (Scheider & Ingram, 1990)

Con la llegada del nuevo milenio, las herramientas empleadas por algunos gobiernos para orientar las conductas ciudadanas han logrado un avanzado grado de sofisticación, ya que se busca que la efectividad de las intervenciones públicas tenga como cimiento el conocimiento derivado de los progresos científicos de múltiples disciplinas. Siguiendo a Güemes & Wences (2019) y a Arellano & Barriento (2016), dentro de estas herramientas

se pueden situar los nudges, el think y el steer. En el siguiente cuadro, Güemes y Wences ofrecen de manera esquemática cuales son las peculiaridades de cada instrumento:

Tabla 1. Herramientas políticas de cambio de comportamiento

Herramienta de Cambio	¿En qué consiste?	Procedencia teórica	Ejemplos
Nudge	Pequeño empujón que busca guiar el comportamiento alternando la arquitectura de decisión.	Paternalismo libertario (Thaler y Sunstein)	Incentivar el cumplimiento fiscal mediante distintos tipos de técnicas o sensibilizar sobre el peligro de abusar de la ingesta de determinados alimentos mediante etiquetas de colores.
Think	Auto-reflexión y configuración de preferencias que nacen del encuentro con otro. Efectos cívicos de la deliberación pública	Democracia deliberativa (John, et. al.)	Crear espacios de deliberación y encuentro tales como presupuestos participativos, jurados ciudadanos o asambleas de debate
Steer	Interiorización de nuevos entendimientos del grupo de pertenencia como parte de su propia identidad	Teoría de la identidad social (Mols, Turner)	Recurrir a los líderes sociales para ejemplificar comportamientos socialmente deseables

Fuente: (Güemes & Wences, 2019, pág. 95)

Dentro de las herramientas señaladas, el nudge es el instrumento que mayor visualización y transferencia entre países ha tenido, incluso se puede llegar a afirmar que, gracias a éste, el debate de lo conductual volvió a ocupar un lugar nodal en la discusión académica y gubernamental, sin embargo, tanto el think, como el steer representan opciones atractivas las cuales podrían caminar de la mano con teorías como la gobernanza y la cohesión social⁴.

Ahora bien, el desarrollo instrumental tendiente a generar políticas públicas que incentiven mejores comportamientos colectivos e individuales ha estado emparejado con la evolución de diseños experimentales, como los ensayos controlados aleatorios, situados dentro de la corriente de políticas basadas en evidencia. Para esta corriente es necesario ubicar las intervenciones conductuales en entornos controlados, seleccionando grupos focales frente a poblaciones potenciales con el propósito de darle validez interna y evaluar su impacto (Dunlop, 2017).

No obstante, esta perspectiva ha empezado a generar serias críticas, en principio por su alcance microinstrumental, mismo que limita la acción de sus herramientas al comportamiento individual, el cual "no es capaz de decirnos qué pasaría si estas políticas se implementaran a escala, o si se salen de control los planes estipulados en los protocolos" (Deaton & Cartwright, 2018). A su vez, estos instrumentos se presentan como un mecanismo que "despolitiza los problemas cargados de valores ideológicos para pasar a una supuesta selección de

⁴ El reto de ambos instrumentos consistiría en pulir sus metodologías, dado que no queda del todo claro el proceso de su instrumentación.

herramientas efectivas que contribuyan a su resolución, toda vez que su diseño está basado en evidencia” (Straßheim, 2020, pág. 121)

Sin embargo, y como apunta Straßheim, muchos estudios han demostrado que el uso de evidencia y objetividad no es suficiente para prevenir fallas en las políticas, esto debido a que quienes diseñan las intervenciones, científicos y funcionarios gubernamentales no “son inmunes a los sesgos que tratan de corregir en otros” (Hallsworth, Egan, Rutter, & McCrae, 2020, pág. 07).

Otra arista sumamente cuestionada en la literatura es la posición crítica que las políticas conductuales asumen respecto al ejercicio democrático (Schubert, 2017), ya que muchos de los procesos de resolución colectiva se interpretan como mecanismos que inciden en la preexistencia y acrecentamiento de distorsiones cognitivas⁵, por lo que algunas veces se plantea el reemplazamiento de los procesos clásicos de deliberación democrática por instrumentos exclusivamente diseñados por una comunidad de expertos (Straßheim, 2020).

Para Thomas (2019) esta postura parte de una asimetría cognitiva que favorece a un cuerpo muy reducido de personas, principalmente a las élites políticas, las cuales pueden descartar las preferencias de las mayorías, al considerarlas como sesgos cognitivos, poniendo por delante objetivos que no necesariamente responden al interés de la colectividad, y aunque muchas de las veces estos objetivos tienen una fundamentación basada en la evidencia científica, “se subestiman los valores de los conocimientos locales y contextuales” (Thomas, 2019, pág. 18). Este factor ha dado pie a un debate de carácter ético, el cual señala que en el fondo los actuales instrumentos conductuales utilizados por muchos gobiernos para incentivar políticas que logren disminuir los sesgos cognitivos de los ciudadanos, en realidad son herramientas que tienden a la manipulación de los agentes en beneficio de intereses que no son del todo transparentes, “esto es éticamente problemático porque les da a las élites carta blanca para empujar como les plazca, sin justificar realmente cuándo y por qué los nudges promueven objetivos positivos” (White, 2013, pág. 83)

Finalmente, una tercera crítica al desarrollo literario del marco conductual de la última década se ha centrado en señalar que si bien, el número de publicaciones tendientes al abordaje del comportamiento humano en las políticas públicas ha aumentado significativamente, su ámbito es meramente técnico, dejando de lado la oportunidad de consolidar un marco teórico que permita analizar y comprender las políticas públicas desde una posición más integral, considerando las funciones y sesgos cognitivos de los seres humanos, esto con el fin no sólo de que las decisiones que toman los entes públicos frente a determinados problemas sean más efectivas, sino también, y en un nivel micro, buscando una orientación conductual de los individuos que los lleve a tomar mejores decisiones para su vida en sociedad.

⁵ Para Sunstein y Thaler (2017) las resoluciones colectivas son producto de las influencias sociales, en donde la mayoría de la gente aprende de los demás y si bien, esto suele ser un mecanismo de aprendizaje colectivo benéfico, muchos de los errores de juicio tienen origen en la influencia de la colectividad. “Es más probable que las personas tiendan a la conformidad cuando saben que los demás van a ver lo que dicen. Los sujetos se muestran de acuerdo con el grupo incluso cuando piensan, o saben, que los demás están equivocados” (pág. 75). Sin embargo, para estos autores es fundamental mantener el lado libertario, respetando la libertad de elección de los individuos.

Análisis bibliométrico del marco conductual

La función de los apartados precedentes estuvo centrada en mostrar un panorama general respecto al debate en el que se ha asentado lo conductual, principalmente en el ámbito de las ciencias sociales, la administración y las políticas públicas, no obstante, es necesario señalar con evidencia palpable las tendencias que ha seguido la discusión del comportamiento desde una mirada científica y académica.

En ese sentido, uno de los procedimientos que permitirá visualizar desde una perspectiva amplia el estado del arte que guarda el objeto de estudio de esta investigación, es mediante la realización de un análisis bibliométrico, el cual dará cuenta de la evolución, puntos de auge y/o de estancamiento que ha seguido lo conductual a través de los años, tomando como referencia la publicación de textos especializados.

Y aunque este ejercicio ya fue realizado por Rawat (2016), es necesario hacer un análisis con datos actuales, toda vez que el estudio referido llega hasta 2015, dos años antes del galardón del premio nobel a Thaler y de que lo conductual ganara mayor visibilidad en diversas agendas gubernamentales y de organismos internacionales. A su vez, el 2020 representa un año distintivo, ya que como se observará en los siguientes párrafos, existe un incremento sustancial en el número de estudios que hacen referencia a las políticas conductuales en ámbitos de salud pública, higiene y nuevas pautas de interacción social ante la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19).

Para poder desarrollar tal labor, se recurrió a la base de datos *Scopus*⁶, la cual concentra bibliografía revisada por pares tanto en revistas científicas, libros y actas de conferencias a nivel mundial, asimismo, incluye un conjunto de herramientas de las que se estará haciendo uso para facilitar el análisis y la visualización de la información.

Tratando de que la selección de los datos bibliométricos fuera lo más cercana y representativa con la caracterización conceptual de lo que para esta investigación es lo conductual, se optó por una estrategia de búsqueda que recopilara el mayor número de estudios que abordarán factores del comportamiento, pero que a su vez estuvieran acotados por sus dimensiones sociales y tuvieran implícito el debate de la racionalidad individual y colectiva.

En ese sentido, se consideró que el término *behavioral economics*,⁷ en primera instancia podría brindar un panorama general del debate, ya que a partir de que el concepto se presentó como una alternativa crítica a la economía ortodoxa, muchas otras disciplinas lo han ido adaptando y nutriendo como se ha dado cuenta en párrafos anteriores.

Por otra parte, la búsqueda fue complementada con el concepto *nudges*, toda vez que el auge reciente del marco conductual ha tenido como epicentro la discusión y aplicación de esta herramienta en el ámbito de las políticas públicas.

6 De acuerdo con el sitio web: <https://www.elsevier.com/es-mx/solutions/scopus>, Scopus es una plataforma tecnológica desarrollada por Elsevier, misma que es la mayor editorial de libros de medicina y literatura científica del mundo. Se calcula que Scopus cubre aproximadamente 24,500 títulos de más de 5000 editoriales en 140 países e incluye las áreas de ciencia, tecnología, medicina y ciencias sociales.

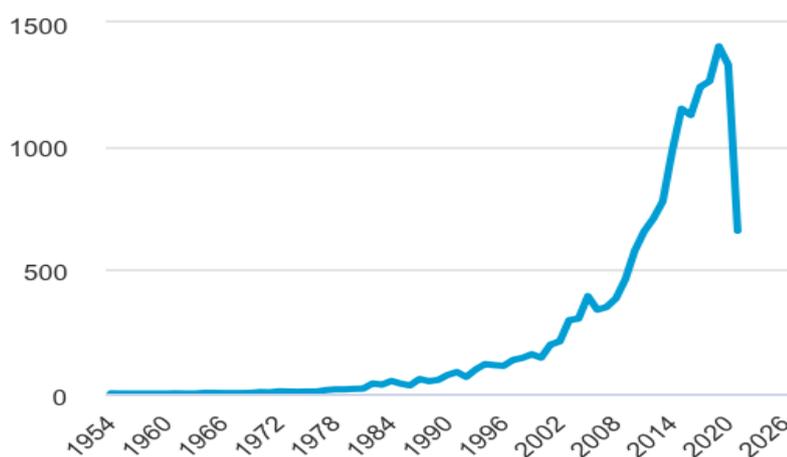
7 Otra de las estrategias por la que se optó para hacer el análisis bibliométrico fue buscar los conceptos en inglés, con el fin de rescatar el avance global de la temática.

Introduciendo de manera conjunta el algoritmo de búsqueda ([behavioral AND economics] OR [nudges]), la base de datos arrojó un total de 16,582 documentos, los cuales destacan: 11,442 artículos originales (69.0%); 1,798 documentos de conferencias (10.8%); 1,426 revisiones (8.6%); 739 capítulos de libros (4.5%); 336 libros (2.0%); 249 editoriales (1.5%) y otros (3.6%).

De acuerdo con Scopus, el primer documento registrado en la base de datos está fechado en agosto de 1954 y corresponde a un artículo de la Revista Internacional de Ciencias Sociales *Kyklos*, escrito por William Kapp titulado *Economis and the Behavioral Sciences*, en el cual, se hace explícita la necesidad de "incluir a las ciencias económicas conceptos y hallazgos básicos de las ciencias del comportamiento como la psicología, la sociología y la antropología cultural, con el fin de entender mejor la acción humana" (Kapp, 1954, pág. 205).

Como se puede observar en la gráfica 2, desde finales de los años setenta del siglo XX se empieza a dar un crecimiento moderado pero constante en el número de publicaciones que hacen referencia a lo conductual, ya que de 17 documentos que se publicaron en 1979, para finales de siglo se publicaban 145.

Gráfica 1. Documentos enfocados en Behavioral Economics y Nudges



Fuente: (Scopus, 2021)

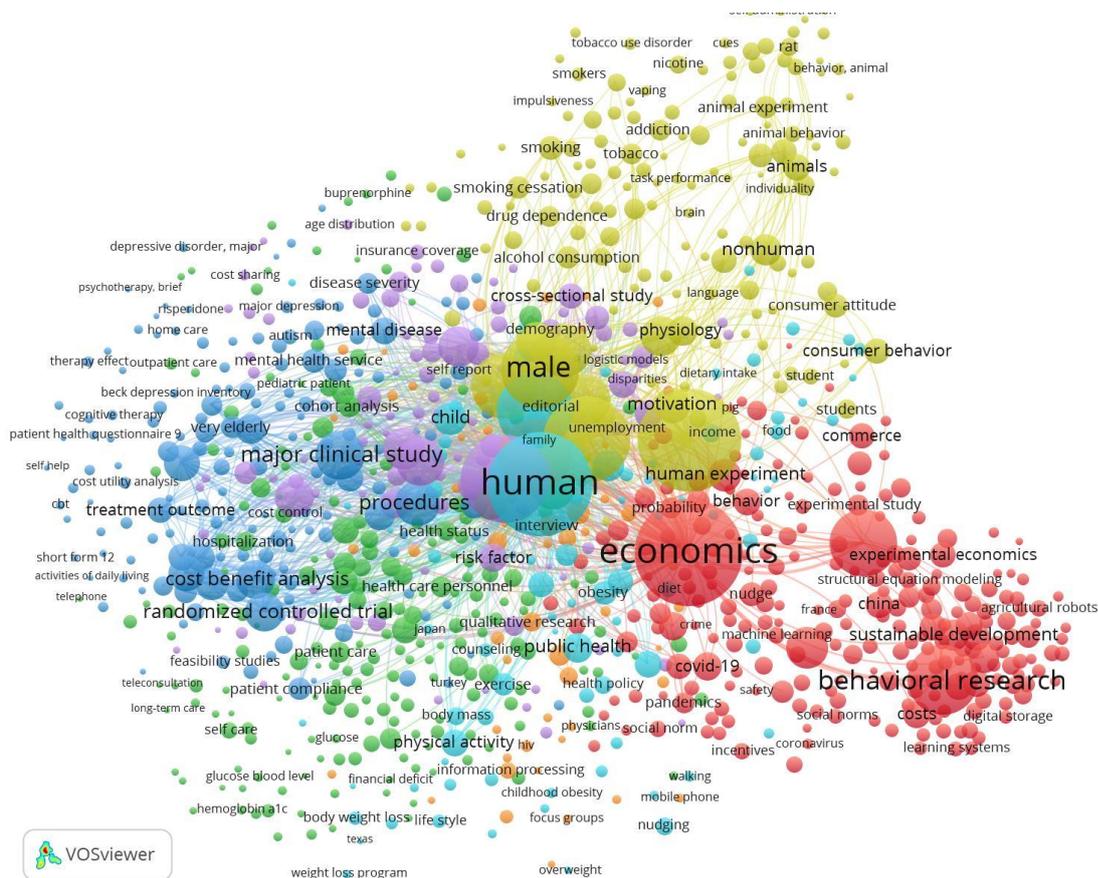
Ahora bien, es importante señalar tres puntos de auge acontecidos en los últimos veinte años y que han detonado el número de estudios centrados directa e indirectamente con el marco conductual:

- En primer lugar, es pertinente observar como después de que a Daniel Kahneman le fue otorgado el premio nobel de economía en 2002, por sus contribuciones a la toma de decisiones y a la economía del comportamiento, empieza un despegue significativo, provocando que para 2003 vieran la luz 297 documentos;
- Un segundo ascenso significativo se encuentra en el periodo que va del año 2008 a 2016, cuando de 385 documentos registrados en el primer año, se pasa a 1,126 en el último. Dentro de las variables explicativas a este incremento sustancial, se encuentran la publicación del libro de Thaler y Sunstein, así como la creación de laboratorios y unidades del comportamiento por diferentes gobiernos en el mundo;
- Finalmente, el lapso que va de 2017 a 2020 sigue existiendo un incremento consistente, que ha implicado la publicación de 1,309 documentos en promedio por año.

Como era de esperarse, la base de datos arroja que dentro de los países con el mayor número de documentos dedicados a la temática sobresalen: Estados Unidos con 7,372, Reino Unido con 1,937, Alemania con 947, China 753 y España con 339. Además, son universidades estadounidenses e inglesas quienes concentran una parte sustancial respecto a la afiliación de la investigación sobre la economía conductual, por ejemplo, la University of Pennsylvania reúne 304 documentos, Harvard University 208, University College London 183, Stanford University 149 y University of Oxford 149.

Retomando lo descrito líneas atrás, es pertinente subrayar que, en parte, el apogeo en el número de estudios del *behavioral economics* se debe a su cabida para dialogar con otras disciplinas y a su vez, por su capacidad para poder brindarles una gama de variables explicativas, fuera de sus marcos tradicionales, que coadyuvan a generar significaciones más acertadas a los fenómenos con los que tratan. Al respecto, la interacción del *behavioral economics* no sólo ha sido con las ciencias sociales, la psicología, las neurociencias y la economía, sino también con áreas como la medicina, los negocios, las ciencias computacionales, la ingeniería, la agricultura, las ciencias biológicas, las matemáticas, las artes y humanidades, entre otras.

Red 1. Behavioral economics



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la base de datos Scopus (2021).

En la siguiente red, elaborada desde el software VOSviewer se puede dar cuenta de la diversidad temática, con la que desde 1954 se ha relacionado la economía del comportamiento, generando estudios que fortalecen el entendimiento no racional de fenómenos como: las actitudes frente al consumo, el ahorro, el desarrollo sostenible, las adicciones, el consumo de drogas, alcohol y tabaco, la obesidad y sus factores de riesgo, el

autocuidado, el desempleo, la demografía por citar algunos. Además, se da cuenta de algunos métodos que buscan dar solidez científica a este enfoque entre los cuales se ubican, los ensayos controlados aleatorios, las ecuaciones de modelos estructurales y la experimentación económica. Finalmente es visible que la pandemia, el Covid-19 y la seguridad sanitaria aparecen en la red como fenómenos que se han analizado bajo algunos parámetros del *behavioral economics*.

Ahora bien, tratando de delimitar la búsqueda al debate que permitió que lo conductual volviera a ocupar planos principales dentro de la discusión académica, se introdujo a la plataforma *Scopus* el concepto de *nudges*, el cual arrojó un total de 2,961 documentos, siendo principalmente artículos 1,973 (66.6%), quienes se han detenido al análisis de esta herramienta, seguidos por documentos y/o reportes de conferencias 403 (13.6%), capítulos de libro 128 (4.3%) y libros 35 (1.2%).

De acuerdo con los datos bibliométricos, desde 1970 existen registros de trabajos que emplearon la palabra *nudges*, aunque más como un verbo utilizado por la ingeniería, la industria y la mecánica⁸. Es hasta principios de siglo cuando el término *nudges* se emplea como un sustantivo que caracteriza aquella herramienta o tecnología destinada a intervenciones públicas que tratan de orientar la conducta humana.

Semejante a lo ocurrido con el concepto de *behavioural economics*, la expresión *nudges* ha ganado una creciente popularidad en los últimos 20 años, por ejemplo: al inicio del milenio, es decir en 2001, solo cinco documentos hacían mención a la palabra; no obstante, para 2009, un año después de que vio la luz el libro *Nudges, un pequeño empujón*, se registraron 28 trabajos; ya en 2017 se reconocieron un total de 269 publicaciones, lo que se explica por la consolidación del concepto; finalmente, 2020 ha sido el año con el mayor número de estudios que emplearon el término, ya sea de forma conceptual o metodológica, con 542 trabajos.

En la red que a continuación se muestra, se puede apreciar tres *clusters*⁹ centrales, representados con los colores azul, rojo y verde, en los que se agrupan las temáticas que se vinculan mayormente con el concepto de nudges.

En color rojo, por ejemplo, se observan los nodos que abordan las discusiones conceptuales, filosóficas y experimentales del marco conductual, encontrando términos como política pública, cognición, campo experimental, paternalismo libertario, arquitectura de la decisión, entre otros. A su vez, este clúster se relaciona con nodos turquesa que hacen referencia a estudios que retoman la ética, la moral, los sesgos cognitivos y la toma de decisiones.

Los nodos representados en color azul, concentran un clúster de estudios enfocados a la salud pública, por lo que se puede notar como los *nudges* se relacionan con temas de promoción de la salud, ingesta de calorías, hábitos alimenticios, etc.

El clúster que contiene los nodos verdes, también hace referencia a estudios médicos, aunque aquí se pueden ubicar las publicaciones dedicadas al COVID-19 y la prevención de infecciones. Otros estudios con relevancia en la red, son aquellos enfocados a la mujer, a la sexualidad, a los infantes y a la pobreza.

⁸ Hasta el año 2000 el número de documentos que hacían referencia a la palabra *Nudges* no rebasaba los 90.

⁹ En el Análisis de Redes Sociales ARS, un clúster es un subgrupo densamente conectado entre sí, localizado dentro de la red principal.

los nudges y en los micro impactos que estos tienen para modificar conductas delimitadas, sin embargo, este artículo expuso que los gobiernos tienen a su disposición una caja de herramientas diversas, por lo que se hace pertinente analizarlas con detalle.

Y es que son justo las herramientas el nexo explicativo que dan sustento al marco conductual de las políticas públicas, toda vez que gracias a ellas se logra operacionalizar los argumentos estipulados en las teorías del comportamiento a mecanismos de acción implementados por las políticas públicas. 

Referencias

- Aguilar, L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D., & Barriento, F. (2016). Gobierno conductual: Nudges, cambios de comportamiento (inconsciente y opacidad). *Foro Internacional*, LVI(4), 903-940.
- Batie, S. (2008). Wicked Problems and Applied Economics. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(5).
- Bonome, M. (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones. Análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*. España: NETBIBLIO.
- deLeon, P. (1988). *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. Russell Sage Foundation.
- Deaton, A., & Cartwright, N. (2018). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 2-21.
- Dunlop, C. (2017). Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections. *Policy & Politics*, 03-18.
- Güemes, C., & Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos. *PAPERS Revista de Sociología*, 104(1), 75-99.
- González, W. (2007). *Las Ciencias del Diseño: Racionalidad limitada, predicción y prescripción*. Madrid: NETBIBLIO.
- Guerrero, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México: Harlas.
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J., & McCrae, J. (2020). *Behavioural Government. Using behavioural science to improve how governments make decisions*. London: Behavioural Insights Team.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas (2a ed.)*. Madrid: Tecnos.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Capano, G. (2020). Policy-Makers, Policy-Takers and Policy Tools: Dealing with Behavioral issues in Policy Design. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 487-497.
- Ibarra, E. (2010). Herbert A. Simon y su monomanía. El comportamiento humano como comportamiento artificial. *Gestión y Política Pública*, XIX(1), 155-170.
- Kahneman, D. (2011). *Pensar rápido, pensar despacio (10a ed.)*. Barcelona: Penguin Random House.
- Kapp, W. (1954). Economics and the Behavioral Sciences. *Kyklos*, 205-225.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, S., & Peters, G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 5-34.

- Méndez, J. L. (2020). Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olejniczak, K., Leeuw, P., & Śliwowski, F. (2020). Comparing Behavioral Assumptions of Policy Tools: Framework for Policy Designers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 498-520.
- Porta, D. D., & Keating, M. (2008). *Approches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawat, S. (2016). *Behavioral Studies in Economics and Public Policy Journals: A Bibliometric Analysis*. Pisa, Italy: European Consortium for Political Research.
- Scheider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 510-529.
- Scopus. (28 de junio de 2021). Scopus. Obtenido de <https://www-scopus-com.pbidi.unam.mx:2443/term/analyzer.uri?sid=c683c3f412c3a55b52ec70957cba14ef&origin=resultslist&src=s&s=TITLE-ABS-KEY%28%28+%5bbehavioral++AND+economics%5d++OR++%5bnudges%5d+%29%29&sort=plf-f&sdt=b&sot=b&sl=60&count=16582&analyzeResult>
- Schubert, C. (2017). Exploring the (behavioural) political economy of nudging. *Journal of Institutional Economics*, 499-522.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Straßheim, H. (2020). The rise and spread of behavioural public policy: An opportunity for critical research and self-reflection. *Review of Public Policy*, 115-128.
- Thomas, M. (2019). Reapplying behavioural symmetry: public choice and choice architectures. *Public Choice*, 11-25.
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En R. C. Rist, M.-L. Bemelmans-Videc, & E. e. Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (págs. 21-55). New York: Routledge.
- Wallerstein, I. (2007). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- White, M. (2013). *The Manipulation of Choice. Ethics And Libertarian Paternalism*. New York: Palgrave Macmillan.

Sobre el autor/About the author

Daniel Ortega Carmona es doctorante del programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Desde 2015 se desempeña como profesor de asignatura del Centro de Estudios en Administración Pública CEAP de la FCPyS-UNAM. De 2016 a 2020 se desempeñó como secretario técnico y posteriormente como secretario académico del CEAP. En 2019 le fue otorgado el Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats por el GIGAPP en Madrid-España.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

El enfoque del cambio en las políticas: Un análisis de la política urbana en México¹

Camacho Pérez, Jason A.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 jacamacho@politicas.unam.mx

ORCID ID [0000-0003-4003-3264](https://orcid.org/0000-0003-4003-3264)

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

Toda política es un cambio de política (*all policy is policy change*) pregonaron Hogwood & Peters en 1983. Posterior a esa época el debate se ha ampliado buscando comprender los cambios en la política (*changes within policy*) y los cambios de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017: 54); su clasificación como cambios incrementales o paradigmáticos (Hall, 1993), la velocidad del cambio (Howlett & Cashore, 2009); sus motores (Harguindeguy, 2015) y de manera más reciente, comprobar si hay conexión entre el cambio de políticas y la resolución de los problemas públicos. Por lo tanto, es importante analizar el enfoque del cambio como una perspectiva que permita ir más allá de los límites del enfoque cíclico de las políticas y entender. ¿Qué es el cambio? ¿Por qué cambian las políticas? ¿Cómo medirlo? ¿Qué tipos de cambio hay? ¿Cuáles son los motores del cambio? En este sentido, el objetivo de este ensayo es analizar los postulados del enfoque del cambio de políticas, cuestionando ¿Qué podemos saber gracias al estudio del enfoque del cambio de políticas? Para ello, se busca aplicar los principios de este campo a un caso concreto: la política urbana en México, un sector caracterizado por contar con cambios paradigmáticos graduales (Howlett & Cashore, 2009) debido a una reforma administrativa previa, un cambio en la imagen de la política y una modificación de la comunidad de políticas involucrada en ese sector. Para ello, este trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado se explica que es el cambio de políticas públicas, sus principales subenfoques y tipos de cambio; en el segundo se trata de aplicar dichos postulados teóricos al caso de la política urbana; en el tercero se argumenta de la importancia de la reforma administrativa como un cambio de política pública y por último se concluye que la reforma administrativa puede ser un primer paso de innovación para lograr cambios paradigmáticos en las políticas públicas.

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado “I Semana Virtual GIGAPP” (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/3ooWsdB>.

Keywords

Cambio de las políticas; política urbana; México; desarrollo teórico.

Resumo

Como Hogwood & Peters proclamaram em 1983, toda política é uma mudança de política (*all policy is policy change*). Depois disso, o debate se ampliou buscando entender as mudanças na política (mudanças dentro da política) e mudanças na política (mudança na política)“(del Castillo, 2017 : 54); sua classificação como mudanças incrementais ou paradigmáticas (Hall, 1993), a velocidade da mudança (Howlett & Cashore, 2009); seus motores (Harguindeguy, 2015) e mais recentemente, para verificar se há uma conexão entre a mudança de política e a resolução de problemas públicos. Portanto, é importante analisar a abordagem da mudança como uma perspectiva que nos permite ir além dos limites da abordagem cíclica das políticas e compreender o que é mudança? Por que as políticas mudam? Como medir? Que tipos de mudança existem? Quais são os motivadores da mudança? Nesse sentido, o objetivo deste ensaio é analisar os postulados da abordagem de mudança de política, questionando o que podemos saber graças ao estudo da abordagem de mudança de política? Para isso, busca aplicar os princípios deste campo a um caso específico: a política urbana no México, um setor caracterizado por graduais mudanças paradigmáticas (Howlett & Cashore, 2009) devido a uma reforma administrativa anterior, uma mudança na política de imagem e uma modificação da comunidade política envolvida nesse setor. Para isso, este trabalho está estruturado da seguinte forma. A primeira seção explica o que é a mudança nas políticas públicas, suas principais subabordagens e tipologias; no segundo, trata-se de aplicar esses postulados teóricos ao caso da política urbana; na terceira, discute-se a importância da reforma administrativa como mudança nas políticas públicas e, por fim, conclui-se que a reforma administrativa pode ser um primeiro passo de inovação para alcançar mudanças paradigmáticas nas políticas públicas.

Palavras-chave

Mudança de política; política urbana; México; desenvolvimento teórico

Abstract

As Hogwood & Peters proclaimed in 1983, all policy is policy change. After that time, the debate has broadened seeking to understand changes in policy (changes within policy) and policy changes (change of policy)“(del Castillo, 2017: 54); to clarify their classification as incremental or paradigmatic changes (Hall, 1993), the speed of change (Howlett & Cashore, 2009); its engines (Harguindeguy, 2015) and more recently, to check if there is a connection between policy change and the resolution of public problems. Therefore, it is important to analyze change as a perspective that allows going beyond the limits of the cyclical approach to policies and understanding What is policy change? Why do policies change? How to measure it? What types of change are there? Which are the drivers of policy change? In this sense, the objective of this essay is to analyze the postulates of policy change approaches: What can we know thanks to the study of a policy change approach? This paper goes to apply the principles of this subfield to a specific case: urban policy in Mexico, a sector characterized by gradual paradigmatic

changes (Howlett & Cashore, 2009) due to a previous administrative reform, a change in the image policy and a modification of the policy community involved in that sector. This, is structured as follows: The first section explains what policy change is, its main sub-approaches and typologies; in the second, it is about applying these theoretical postulates to the case of urban policy in Mexico; In the third, it is argued about the importance of administrative reform as a change in public policy and, finally, it is concluded that administrative reform can be a first step of innovation to achieve paradigmatic changes in public policies.

Keywords

Policy change; urban policy; Mexico; theoretical development.

Introducción: El cambio en las políticas públicas

Toda política pública es una intervención y oportunidad para impulsar el cambio en torno a un problema público, ese es su fin último. Su concepción como campo de estudio es un llamado a resolver los grandes problemas que aquejan a la humanidad y se orienta a comprender el proceso por medio del cual se generan políticas y las necesidades de inteligencia colectiva a través de las cuales nuestros conocimientos, fuerza, recursos y habilidades se utilizan para asegurar un mejor porvenir en las sociedades. (Lerner & Laswell, 1951)

En este sentido, la proliferación de las políticas públicas -como campo de estudio y practica institucional- permitió comprender que la acción gubernamental se puede desarrollar través de decisiones colectivas y consensuadas con actores sociales, los cuales en conjunto pueden generar teorías del cambio que busca influir en diferentes aspectos de nuestra vida diaria. Desde los servicios de movilidad y transporte que conectan a las personas dentro de las ciudades, los programas que brindan apoyos económicos a los jóvenes y adultos mayores, hasta las leyes que buscan regular la producción y consumo de alimentos; todos suponen un intento por modificar la situación individual y colectiva de los seres humanos.

Por lo tanto, las políticas públicas se pueden entender como el "resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (Meny & Thoenig, 1992:89); "como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema" (Tamayo, 1997:281) o como "decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos" (Merino, 2013: 2017). Considero que una de las definiciones más completas del mismo concepto es la de Luis Aguilar, quien las entiende como un

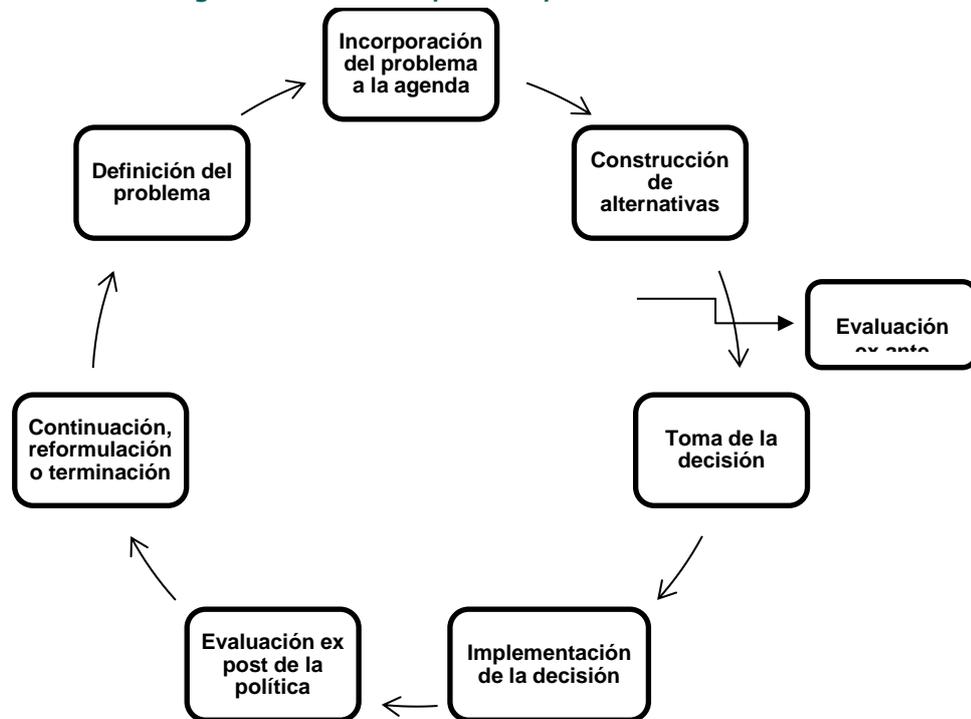
"conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad." (Aguilar, 2006: 15)

Siguiendo estas definiciones, las políticas públicas se entienden como una 1) respuesta institucional, es decir, emitida por parte de alguna autoridad gubernamental; 2) tomando en cuenta el consenso de la ciudadanía; 3)

para revertir o modificar una situación que ha sido definida como sobre un problema público y 4) a través de intervenciones estructuradas y respaldadas en recursos normativos, temporales, presupuestarios y humanos. Lo anterior con la finalidad de generar cambios en el aprovechamiento de derechos, bienes y servicios públicos no procurados.

La naturaleza pública de las políticas permite que diferentes grupos sociales y sectores organizados incidan en los asuntos públicos, elemento que, en sistemas democráticos, asegura dinamismo en las respuestas institucionales que se diseñan para atender los problemas y demandas, lo cual se puede visualizar a través del estudio y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), el cual ayuda entender de manera ordenada y casi secuencial como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno a través de diferentes etapas: 1. Definición del problema; 2. Incorporación del problema a la agenda; 3. Formulación de alternativas; 4. Evaluación ex ante; 5. Toma de decisiones; 6. Implementación; 7. Evaluación ex post y 8. Terminación, continuación o reformulación (Véase Figura 1).

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M., 2013: 89.

La gran ventaja que ofrece este instrumento metodológico radica en la forma ordenada en la que se pueden analizar diferentes etapas de las decisiones y acciones de gobierno. Asimismo, el ciclo se destaca por su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad, a pesar de los valores, conocimientos, capacidades técnicas e intereses que pueda tener como analista de políticas públicas.

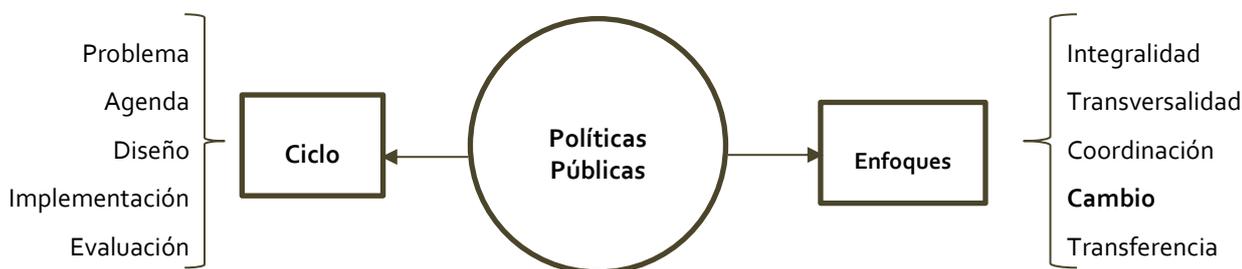
Si bien el ciclo ha fungido como una herramienta didáctica para la enseñanza de políticas públicas, éste tiene limitantes ya que en la realidad no opera de la misma forma y, en términos teórico-metodológicos, no es una unidad de análisis, ya que su sentido procesal es un diseño normativo y jerárquico que no permite comprobar relaciones causales debido a que las etapas de este suelen estudiarse de manera separada generando una fragmentación analítica de las políticas.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que las políticas públicas son dinámicas, que la realidad no opera de forma lineal y, por tanto, el cambio y la adaptación son una constante en la formulación e implementación de las políticas, por lo que es necesario analizar enfoques complementarios que permitan ir más allá de los límites del enfoque procesal y entender ¿por qué cambian las políticas?

Toda política es un cambio de política (*all policy is policy change*) pregonan Hogwood & Peters (1983), en su famoso libro *Policy dynamics*, el cual es uno de los textos fundadores del enfoque del cambio de políticas públicas el cual surge aun enmarcado en la idea cíclica de las políticas, bajo la cual éstas son un proceso lineal, que una vez que se han implementado o evaluado, tienden a su continuidad o que se consideran como permanentes, pero con cambios marginales y en de manera muy rara con cambios sustantivos.

El cambio de políticas forma parte de un grupo de enfoques y tendencias que buscan ir más allá del ciclo de políticas para generar nuevas propuestas centradas en la creación de marcos explicativos en torno a las acciones del gobierno.

Figura 2. Ciclo y enfoques de política pública



Fuente: elaboración propia

Pero ¿Qué es el cambio? ¿Por qué ocurre (o no)? ¿De dónde viene? ¿Cómo medirlo? ¿Cuándo se vuelve irreversible? ¿Cómo predecirlo? ¿Qué tipos de cambio hay? ¿Cómo se logra? ¿Cuáles son los motores del cambio? Todas estas preguntas han nutrido esta perspectiva que no es una variable nueva, ya que “el cambio es la actividad principal de todas las ciencias, desde la biología y la genética hasta la antropología y la sociología” (Capano, 2009: 7); en los análisis de las políticas se buscaba comprender los cambios que generaban las políticas sobre los problemas públicos, pero no a entender si éstas cambiaban y se adaptaban ante las vicisitudes.

En este sentido, un primer paso para comprender este enfoque sería definir la palabra cambio, la cual viene del latín *cambium*, que significa hacer trueque, es decir, dar una cosa por otra [...]; tiene dos dimensiones etimológicas fundamentales. “La primera se refiere al cambio como tabula rasa que puede ser entendido como una ruptura de la rutina. La segunda se refiere al cambio como transición hacia otro estado; o sea que el cambio es transitorio y permite llegar a otro periodo de estabilidad” (Harguindéguy, 2015:199).

El estudio del cambio de políticas se enmarca primordialmente en los denominados estudios de política (*policy studies*), perspectiva bajo la cual se busca comprender la lógica causal que orienta las decisiones en torno a una política a través de un análisis *ex post*, tomando en cuenta el contexto económico, institucional y social, así como los actores particulares que buscan incidir en un campo determinado de política en un momento dado.

El interés por estudiar dicho enfoque es consecuencia de los resultados de los procesos de implementación de una política, ya que si éstos “no detonan ni generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios en la política (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017: 54). Mientras los primeros aluden a cambios técnicos, de calibración y cosméticos, los segundos se refieren un cambio radical o sustitución en los fines, problemas y orientación de la política.

Por otra parte, la discusión y análisis del enfoque del cambio encuentra un común denominador al reconocer (Capano, Cruz-Rubio, 2012; del Castillo, 2017; Harguindeguy, 2015) que el cambio es una variable dependiente, mientras el contexto y motores del cambio (ideas, intereses, cambios partidistas, conflictos, imagen de la política) actúan como variables independientes configurando por tanto el diseño de las políticas.

Por lo que la discusión no se debe limitar en su ontología (el cambio existe), sino en su epistemología (cómo estudiamos el cambio) y su metodología (cuales son los pasos, métodos y perspectivas para abordar el cambio). Por lo tanto, es importante conocer y examinar los distintos subenfoques para entender el cambio en las políticas y si estas perspectivas están orientadas a la resolución de problemas públicos.

Principales subenfoques del cambio de políticas

Las propuestas teóricas para estudiar el cambio de políticas se han convertido en aportes de lo más interesantes y complejos en el estudio de las políticas públicas durante los últimos 30 años. La proliferación de subenfoques ha encontrado diversas aristas y métodos para el abordaje del cambio como objeto de estudio. En este sentido, se pueden ubicar, en primer lugar, dos posicionamientos diferenciados a través del tiempo: la antigua ortodoxia u ortodoxia incremental y la nueva ortodoxia.

La primera, se asocia con el enfoque incremental de las políticas, bajo el cual los cambios no son radicales sino marginales y se entienden como aproximaciones en lapsos amplios de tiempo para atender una problemática, por lo que se entiende como un sinónimo de estabilidad. Bajo esta corriente se pueden ubicar las siguientes perspectivas:

1. Incremental la cual se basa en ajustes graduales que no desestabilicen la prestación de programas o servicios, considerando que 1) la elección de valores y objetivos va de la mano con el análisis empírico; 2) que el análisis medios-fines es limitado o inadecuado; 3) una “buena política” es en la que varios actores están de acuerdo y 4) que se reduce o elimina la dependencia de la teoría (Lindblom, 1959, 1979).
2. El Marco de análisis y desarrollo institucional (AID) en donde el cambio incremental es una norma y proceso evolutivo y se centra en el individuo racional como un promotor que, a través de la acción colectiva y la toma de decisiones racionales, altera el orden establecido modificando reglas y acuerdos institucionales (Ostrom, 2007).

3. Las Dinámicas de las políticas, que se enmarcan en el estudio procesal de las políticas públicas y es una de las primeras críticas al ciclo de políticas, al considerar que no mostraba el comportamiento de las políticas en la realidad, limitándolas a ser acciones lineales, cuando en la práctica, las políticas son fenómenos dinámicos que tienden a la modificación constante y a la sucesión en diferentes tipos e intensidad es algo recurrente (Peters & Hogwood, 1983).

La segunda, alude al denominado enfoque paradigmático, en el que el cambio ha sido tratado como un proceso anormal, atípico, relativamente inestable y generalmente de corta duración asociado con cambios en los fines de las políticas (Howlett & Cashore, 2009; Sabatier 1988, Baumgartner & Jones 2009). Desde este posicionamiento, destacan las siguientes propuestas:

1. Las Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework*), el cual parte de la premisa de que los problemas, la política (agentes del sistema político) y las políticas públicas (respuestas institucionales) son corrientes que al sumarse impulsadas por emprendedores estratégicos (*strategic entrepreneurs*), los cuales buscan generar un cambio en ciertas políticas, haciendo confluir los problemas, la política y las soluciones para generar ventanas de oportunidad (*policy window*), las cuales se abren durante un tiempo limitado para impulsar alternativas y modificaciones a través de la incidencia en los formuladores de las políticas (*policy makers*) (Kingdon, 1984).
2. Coaliciones promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*) (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) el cambio en las políticas es un proceso orientado por el aprendizaje, el cual se fundamenta en las enseñanzas de legados del pasado, las experiencias de otros países (transferencia y difusión de políticas) (Rose, 1976) o en comprender qué fallo y qué no en el proceso de políticas (Hall, 1988). Dichos cambios son impulsados por coaliciones promotoras o de defensa, los cuales son grupos que se unen sobre la base de un conjunto compartido de creencias sobre un tema o problema en particular (Birkland, 2007: 69).
3. Equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium Framework*), el cual parte de la premisa de que los sistemas políticos nunca están en equilibrio y éstos puede mantenerse gracias a la estabilidad de instituciones políticas fuertes y la definición de problemas procesados por esas instituciones, por lo que la regla se basa en amplios períodos de equilibrio y cortos pero rápidos momentos de cambio impulsados por modificaciones en la imagen de la política, la destrucción de un monopolio de políticas y el canal institucional por el que se logra (Baumgartner & Jones, 2009).

Considerando estos enfoques, se pueden apreciar similitudes y diferencias en cuanto variables como los motores del cambio. La proliferación de teorías y marcos de análisis ha permitido avanzar en la comprensión metodológica y epistemológica del cambio, sin embargo, para Capano y Howlett (2009) muchos estudios no han logrado comprender las premisas epistemológicas y metodológicas del cambio, además de que la naturaleza focalizada del estudio del cambio ha implicado límites en cuanto a sus alcances, ya que "diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras (John, 2003; Cruz-Rubio, 2012).

Ante ello se ha apostado a generar análisis mixtos ya que ningún enfoque por sí solo puede dar una explicación detallada del cambio, no obstante, parece haber un acuerdo en torno a una cuestión toral: su variable más importante es la oscilación entre cambios paradigmáticos e incrementales, de esta manera el cambio si bien es una constante, sus variables se encuentran en los tipos de cambio y niveles de este, lo cual permite ahondar en términos epistemológicos qué partes del cambio queremos conocer y cómo pueden ser abordadas.

Tipos de cambio

Cuando se estudia el cambio de políticas es necesario tomar decisiones teórico-epistemológicas en torno a qué enfoques se usarán para analizarlo, pero también en términos metodológicos la decisión se centra en qué partes o elementos del cambio se quieren examinar y cómo hacerlo. Asimismo, es importante retomar las preguntas sobre cómo medir el cambio, qué tipos de cambio hay; y (para definir el elemento fundamental de la variable dependiente) qué cambia de la política cuando ocurre el cambio de las políticas. Ya que la pregunta sobre qué cambia no es trivial, y la respuesta a qué cambia no es evidente, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas sus dimensiones o componentes” (Cruz-Rubio, 2011:108)

Siguiendo a Capano (2009:13) hay algunos elementos básicos que se deben considerar y que están concatenados: 1) La definición de qué es una política pública y el cambio 2) El tipo de cambio (Incremental-paradigmático).

El término paradigmático retomado por Hall (1993,1989) alude a la propuesta acuñada por Thomas Kuhn para referirse a los avances científicos revolucionarios en la historia de las diferentes ciencias. Los aportes de Hall, valga la redundancia, ha sido paradigmáticos debido a la categorización que hace en torno a los niveles del cambio por lo que puede atravesar una política pública:

1. Cambios de primer orden: los cuales se centran en la calibración de instrumentos de política
2. Cambios de segundo orden: Creación de nuevos instrumentos de política
3. Cambios de tercer orden: Nueva definición de problemas de política, nuevas orientaciones y por tanto nuevas políticas sectoriales.

Los cambios de primer y segundo orden se refieren a cambios particularmente incrementales generados de manera endógena en las instituciones y políticas, mientras que los cambios de tercer orden son los que consideraríamos cambios paradigmáticos, los cuales son “un proceso en el que hay una realineación fundamental de la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, ocurre solo cuando las instituciones políticas mismas se transforman.” (Howlett & Cashore, 2009: 36)

La discusión actual ya no se centra en si lo ideal son los cambios incrementales o paradigmáticos ya que los estudios actuales han buscado reconciliar ambas posturas, puesto que “los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de “equilibrio puntuado” de cambio de política” (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009).

En este sentido cabe preguntarse ¿Ante qué situaciones nos referimos a cambios incrementales o paradigmáticos? ¿Influye el tiempo en las variaciones del cambio? y ¿Qué dimensiones del cambio se pueden medir? Para diferentes autores (Howlett & Cashore, 2009; Méndez, 2017) la variable tiempo nos puede ayudar a comprender que la línea que divide los cambios paradigmáticos de los incrementales es difusa lo cual se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Tiempo y tipos de cambio

Tempo o velocidad del cambio		
Tipo de cambio	Rápido	Lento
Paradigmático	<i>Paradigmático clásico (A gran escala)</i>	<i>Paradigmático gradual (A gran escala, pero lento)</i>
Incremental	<i>Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos)</i>	<i>Incremental clásico (Muchos pasos pequeños y lentos)</i>

Fuente: Howlett & Cashore, 2009.

Si bien la variable longitudinal-diacrónica no es nueva en los estudios del cambio, comprender el tiempo que tardan en desarrollarse las modificaciones o su velocidad sí, ya que puede dar más claridad acerca de las características del cambio. "A veces, lo que puede parecer un cambio radical es simplemente un cambio incremental que se ha producido muy rápidamente; del mismo modo, lo que parece ser un cambio incremental puede ser en realidad una transformación radical que se ha producido muy lentamente" (Howlett & Cashore, 2009).

Otra forma de examinar si un cambio tiende ser profundo o no, es la desarrollada por Harguindeguy (2015) con base en la tipología de Hogwood & Peters (1983) y Streeck & Thelen (2005), la cual combina las variables de cambio leve (incremental) o importante (paradigmático) con respecto a un desarrollo progresivo o discontinuo (Cuadro 2). En este esquema, el mantenimiento se basa en el reforzamiento de alguna política, por lo que es de naturaleza incremental; la sucesión se refiere a la sustitución de políticas previas; la innovación, al ser de naturaleza discontinua no se da de manera constante, pero surgen para la atención de problemas "emergentes" y la terminación es de los fenómenos más raros ya que esta categoría puede ser principalmente entendida como fracaso de la política, no obstante se debe prestar atención a que si bien las políticas terminan, la política siempre se mantiene, es decir, que si bien se puede terminar con un programa o servicio de apoyos a jóvenes desempleados, la política de desarrollo social no deja de existir.

Cuadro 2. Tipos de cambio en las políticas públicas

		Desarrollo del cambio	
		Progresivo	Discontinuo
Intensidad del cambio	Cambio leve	<i>Mantenimiento</i>	<i>Terminación</i>
	Cambio importante	<i>Sucesión</i>	<i>Innovación</i>

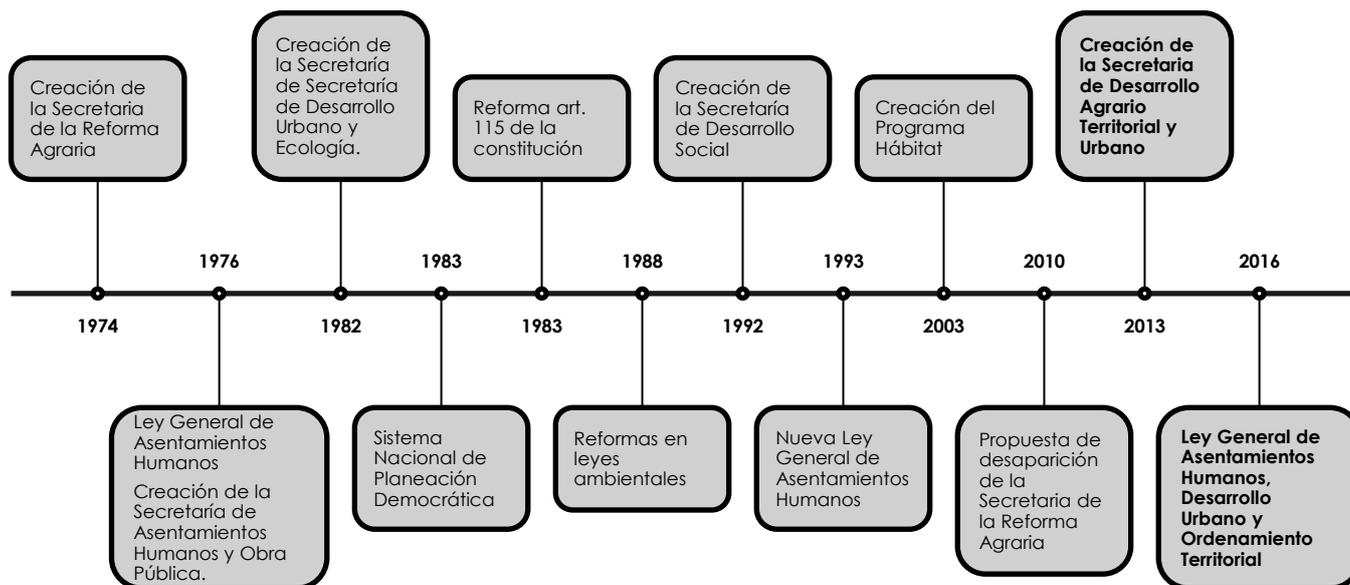
Fuente: Hogwood & Peters, 1983; Streeck & Thelen, 2005 en Harguindeguy, 2015: 204.

Por último, es importante comprender qué dimensiones de las políticas públicas pueden estar sujetas a cambio y cómo se pueden medir. Al respecto, Viñas, Page & Pike (2018) proponen una serie de elementos que pueden ser susceptibles de medición al momento de hablar del cambio y qué variables se pueden considerar para desarrollar dicha examinación (Anexo 2).

Análisis de caso: El cambio en la política urbana en México

El cambio en políticas públicas es una variable transversal, esto quiere decir que está presente en diferentes sectores de desarrollo y en diferentes etapas del ciclo de las políticas. Considerando que hay un abanico muy importante por analizar, este apartado busca situar su aplicación como marco descriptivo en un campo en particular: la política urbana en México. Este subsistema de políticas es un espacio interesante debido a que se distingue por contar con amplios períodos de estabilidad, cambios incrementales y cambios paradigmáticos muy específicos (Figura 3)

Figura 3. Evolución de la política urbana en México 1974-2016



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la política urbana puede definirse como “la acción pública para ordenar y acondicionar las ciudades” (Rébora, 2017: 230). El desarrollo urbano como una política pública comenzó a impulsarse en 1976, con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública, no obstante, su incursión en la vida institucional del país no respondió a evidencias causales o a diagnósticos detallados de la situación urbana del país, sino al interés mostrar liderazgo por parte de México en la Cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, organizada por la ONU en 1976.

Como consecuencia de la inmigración hacia las ciudades y la demanda de viviendas, la política urbana en México durante casi toda su existencia se enfocó a atender dicho problema, pero sin prestar atención a otras cuestiones como la movilidad, el equilibrio ecológico-urbano o la pobreza urbana que se comenzaba a gestar por el crecimiento desregulado de las periferias en zonas metropolitanas, entre otros. Considerando lo anterior, de acuerdo con Azuela (2010) los cambios -particularmente normativos- en este sector históricamente han sido poco percibidos, entre los que destacan la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la creación de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983) y la reforma municipal (1983); la cuestión ambiental (1988;1995;1996); la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (1992); la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos (1993); la otrora propuesta de desaparición de la

Secretaría de la Reforma Agraria en 2010 y su modificación en 2013 para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede apreciar que muchos de esos cambios no respondían a asuntos de corte urbano per se, esto debido a que la política urbana en México se desarrolló bajo el enfoque racional comprensivo² atendiendo otras agendas como la municipal, la ambiental, la agraria o la de desarrollo social (Véase Figura 3) guiadas bajo Planes Nacionales que pretendían abarcar una agenda de partido y luchas sociales, pero no de desarrollo en los entornos urbanos. Por lo que “a pesar de tener 40 años de que se institucionalizó la planeación urbana, se ha tenido poca efectividad en que las ciudades crezcan y evolucionen acorde a sus planes de desarrollo urbano [...] acentuando una desvinculación muy grave entre la forma de vivir, su gobernabilidad y su desarrollo económico” (Castro, 2018: 9). Por lo tanto, considero importante el uso de marcos teóricos explicativos como el del cambio de políticas para comprender las causas que orientaron a la política urbana, puesto que el desarrollo de las ciudades en México se ha basado en su evolución física, administrativa y de infraestructura lo cual ha permitido comprender “la irracionalidad de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas que obedecen a la deficiencia, insuficiencia, ausencia, contradicción e incongruencia de las instituciones que los rigen, las cuales conforman una ‘selva jurídica y administrativa’” (Rébora, 2017: 229).

Cuadro 4. Cambio en la política urbana en México 2013-2016

Motores del cambio/ Política	Política Urbana ex ante	Política Urbana 2013-2016
Imagen de la política	<i>Gestión ejidal del suelo y el territorio basada en los principios de la reforma agraria</i>	<i>Gestión urbana del suelo y el territorio basada en el derecho a la ciudad</i>
Monopolio de políticas	<i>Coaliciones agrarias</i> <i>Municipios (IMPLAN)</i> <i>Comisiones específicas del Congreso de la Unión</i>	<i>Coaliciones agrarias</i> <i>Municipios (IMPLAN)</i> <i>Comisiones específicas del Congreso de la Unión</i> <i>Colegios de Profesionistas</i> <i>Organizaciones de la Sociedad Civil</i> <i>Sector académico</i>
Cambios institucionales	<i>Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio</i> <i>Secretaría de la Reforma Agraria</i>	<i>Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano</i>

Fuente: elaboración propia.

Un punto interesante para analizar la política urbana en México es el cambio que denominaré paradigmático gradual³ (Howlett & Cashore, 2009) que vivió este sector en el lapso de años comprendidos entre 2013-2016,

² “En principio, se trataba de planeación física y no fue hasta finales de los años sesenta cuando, como resultado de movimientos sociales, se empiezan a incluir temas económicos y sociales, lo que llevó a los planes a atender todo tipo de problemas, sin que necesariamente fueran de naturaleza urbana enfoque que le dio el término de comprensivo (que abarca todo)” (Kunz, 2017:17; Friedmann, 1971:316)

³ Son cambios paradigmáticos, que parecen ser cambios incrementales, pero en realidad son transformaciones radicales que se han producido muy lentamente.

en los cuales se vislumbraron dos sucesos muy importantes: la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2013 y la expedición de una nueva Ley General de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2016.

En este sentido, el cambio paradigmático gradual de una política urbana centrada en la regulación ejidal a una basada en el derecho a la ciudad entre 2013 y 2016 dependió de las redefiniciones en la imagen de la política urbana, de la apertura de la comunidad de políticas urbanas y de reformas administrativas las estructuras institucionales encargadas del desarrollo urbano (Cuadro 4).

1. Imagen de la política: Este concepto acuñado por Baumgartner y Jones (2009) alude a la definición que se tiene en torno al problema público, a través de la construcción discursiva y mediática de determinada situación, lo cual impregna una concepción en el imaginario colectivo de la sociedad. Particularmente el cambio en la política urbana el cambio en la imagen de la política se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013). Asimismo, la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.
2. La comunidad de políticas se refiere a las “relaciones cercanas entre grupos de interés y servidores públicos, basadas en el intercambio de información para influir en un sector específico. Esta comunidad puede perdurar si los participantes establecen un monopolio de políticas o una imagen dominante del problema.” (Cairney, 2012: 176) En el caso de la política urbana, ha sido influida por actores de otras arenas de política, particularmente por coaliciones agrarias las cuales se fortalecieron como producto de la revolución mexicana en 1917, estableciendo el régimen de propiedad social del suelo: ejidos y comunidades, para evitar que los actores privados acapararan la tierra. No obstante, debido a la proliferación de ejidos en casi todo el país y a la alta demanda de viviendas y servicios públicos, enormes porciones de las ciudades mexicanas se desarrollaron a través de la invasión o venta ilegal del suelo ejidal (Zamorano, 2015). Lo que explicaría porque el cambio no fue disruptivo o desequilibrador, se puede explicar por la apertura la comunidad de políticas, la cual no hizo a un lado a actores agrarios, sino que busco articular sus demandas junto con las de colegios de profesionistas y académicos que venían impulsando reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos.
3. Los cambios en estructuras institucionales es un factor importante, puesto que son “determinantes importantes de muchos de los cambios en las agendas políticas” (Baumgartner & Jones, 2009: 54), ya que esto implica un cambio en el ambiente en el que se formula y ejecuta la política. En el caso de la política urbana, ésta tuvo como motor del cambio una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se propuso conjuntar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio en una Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, lo cual fue un primer gran paso para justificar la creación de la Ley General de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano como su principal instrumento.

Estos tres elementos, son lo que se puede entender como motores del cambio, los cuales pueden variar dependiendo del caso o contexto a estudiar, por lo que la suma de estos elementos puede generar cadenas

causales que podría llevar a las políticas a diferentes rutas, niveles de cambio y dimensiones. Particularmente, en la política urbana, el cambio de corte paradigmático-gradual responde a su aceptación y pocos obstáculos los cuales se pueden explicar por el cambio presidencial del año 2012, el cual no incluyó la reforma urbana dentro de su paquete de sus reformas estructurales, por lo que no tuvo con gran difusión mediática, además de contar con una mayoría legislativa en ambas cámaras, lo cual permitió generar un cambio de gran calado sin la necesidad de desequilibrar o interrumpir el funcionamiento de dicho sector, lo cual se pudo apreciar en una reforma administrativa a la dependencia encargada de los asuntos urbanos, así como en la expedición de una nueva ley general sin contrapesos y con amplio respaldo legislativo y social (Cámara de Diputados, 2016; Cámara de Diputados, 2013).

Reforma administrativa y cambio de políticas

Los cambios en estructuras institucionales son un motor del cambio de gran importancia. El análisis de la política urbana es un buen ejemplo de cómo la reforma administrativa puede ser un primer paso para generar cambios de alto calado. La reforma administrativa ha sido un tema que ha ocupado a servidores públicos, especialistas, académicos, organismos internacionales durante muchos años, sin embargo, comprender la reforma administrativa no es un reto menor puesto que “puede ser más difícil de reconocer en los mismos términos, tanto por la confusión de su objeto, como por la caracterización del cambio” (Espejel, Flores, & Rodríguez, 2011: 24).

Particularmente los análisis en torno a la reforma de la administración pública se han centrado en las organizaciones, en su reestructuración, redimensionamiento, funciones y recursos ejercidos, no obstante, desde el plano de la reforma, las organizaciones son consideradas instrumentos o medios (Espejel, Flores, & Rodríguez, 2011), no productos de decisiones públicas en sí mismos. Por lo tanto, considero importante poner atención a las políticas públicas como productos institucionales, ya que son los instrumentos y partes más visibles de la administración pública expresadas a través de programas, leyes, bienes y servicios, y comprender el cambio de éstas puede brindar mejores pistas en torno a los objetivos y medios que emplea el gobierno para atender problemas públicos de manera más puntual entender la reforma administrativa como un proceso global.

Si bien uno o varios cambios *de* o *en* las políticas no son necesariamente producto de un conjunto de reformas, el estudio de estos permite comprender el calado de las transformaciones gubernamentales en ámbitos específicos, así como las dimensiones sujetas a modificaciones en procesos de acción pública. Esto es una discusión que ha cobrado interés recientemente, por ejemplo, enfocarnos en los instrumentos -y no en los modelos- de reforma administrativa permite dejar de lado cargas valorativas sobre qué modelo de reforma es el mejor (AP, Nueva Gestión Pública, Gobernanza) (Dussauge & del Carmen, 2018) y ayuda a enfocar la atención en torno a los productos.

Considerando lo anterior, es importante distinguir los cambios en *la política* y en *las políticas*. El primero se centra en el problema público, así como en los objetivos, estrategias y prioridades a mediano y largo plazo. Mientras que las políticas se traducen en acciones estructuradas, centrándose en el desarrollo de proyectos, en los procesos de planeación, programación, presupuesto, actores responsables de implementación y metas a corto plazo. En este sentido, mientras en las políticas los cambios son más dinámicos, incrementales y marginales en lapsos cortos de tiempo, en la política los cambios suelen ser fenómenos de alto calado que reconfiguran las propiedades y fines de ésta.

La reforma administrativa, al menos en política urbana en México, se encuadra en el segundo para tener impacto en el primero, es decir, el entorno institucional en el que se implementan las políticas puede determinar

la compatibilidad con los instrumentos que se emplearan para ejecutar la política, puesto la presión de grupos de interés insertos en el desarrollo de la institución y de la política, influyen en el éxito de la ejecución de los instrumentos (Harguindéguy, 2015). Esto puede explicar como la reforma administrativa que dio paso a la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, fue el prelude para introducir la creación de una nueva Ley General de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con alcance nacional y redefiniendo el problema público -imagen- a largo plazo centrado en el derecho a la ciudad.

Conclusiones

El cambio es una constante presente a lo largo de todas las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas en donde es transversal al ciclo de éstas y surge como una respuesta a la corrección de procesos fallidos de implementación y a evaluaciones no favorables.

Comprender qué es el cambio, cómo medirlo y qué lo detona, son preguntas torales para tratar de comprender que, en menor y mayor grado, las administraciones públicas, sus programas y servicios son objeto de del cambio y atraviesan por transformaciones recurrentes en escalas incrementales y paradigmáticas, cuestión que pudo ser abordada a lo largo de esta ponencia.

De manera particular se puede rescatar que bajo este enfoque toda política, es un cambio de política (Hogwood & Peters, 1983); que este enfoque se enmarca primordialmente en los denominados estudios de política (*policy studies*) los cuales buscan comprender de manera ex post procesos decisionales; que es importante distinguir los cambios en la política (changes within policy) del cambio de política (change of policy)" (del Castillo, 2017: 54) y que "los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de "equilibrio puntuado" de cambio de política" (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009), por lo que no se pueden entender los cambios paradigmáticos sin estudiar y comprender largos periodos de estabilidad incremental.

Dichas premisas fueron aplicada al campo de la política urbana en México, la cual se distingue por contar con una estabilidad prolongada durante casi 40 años, contando con muy poco cambios radicales, cuestión que se explica debido a que la agenda de gestión urbana en México fue influenciada por agendas y comunidades de otros sectores como el agrario, el de desarrollo social o el ambiental, cuestión que perduró hasta el año 2013 cuando fue posible impulsar una reforma administrativa para colocar los asuntos urbanos al nivel de una secretaría de Estado particular.

El uso del cambio de políticas como un marco explicativo permitió concluir que el cambio en la política urbana fue de corte paradigmático gradual (Howlett & Cashore, 2009) logrando una transformación radical que se produjo muy lentamente, gracias una reforma administrativa previa, un cambio en la imagen de la política -definición del problema- y una modificación de la comunidad de políticas -grupos de interés- involucrada en ese sector. Dichos elementos son motores del cambio, entre los cuales cabe destacar a la reforma administrativa como un primer paso en la modificación de aspectos como los entornos instituciones, para tener influencia en la creación de instrumentos de amplio espectro como leyes generales.

Por último, la agenda de investigación del enfoque del cambio de políticas y la aplicación de sus postulados encuentra ante los siguientes retos (Howlett y Cashore, 2009: 42; del Castillo, 2017; Cruz-Rubio, 2012):

- 1) Las evaluaciones de la dinámica de las políticas deben tener en cuenta la "dirección" del cambio. Es decir, en lugar de centrarse en el "modo" de cambio al evaluar los posibles tipos de

cambio, deberían distinguir los desarrollos de políticas que se mueven en direcciones ligeramente diferentes a lo largo del tiempo, pero que nunca se desvían mucho del statu quo (políticas en equilibrio), de aquellas que se mueven en la misma (nueva) dirección a lo largo del tiempo (cambio acumulativo).

- 2) Las teorías sobre el cambio institucional y de políticas deben ser cuidadosas en la atribución de fuentes exógenas o endógenas de desarrollo de políticas, ya que ambas variables son determinantes del cambio, no solo los shocks externos.
- 3) "Diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras" (John, 2003; Cruz-Rubio, 2012) por lo que se debe apostar al pluralismo metodológico, debido a que el cambio cuenta con muchos factores explicativos y no hay un acuerdo sobre la unidad de análisis.
- 4) La línea entre distinguir cambios políticas y cambios de política pública son difusos, así como los cambios en la política y los cambios de política
- 5) Los estudios del cambio se han limitado a explicar las razones por las que se dan los cambios, pero no han prestado especial atención a la conexión entre cambio de políticas y resolución de los problemas públicos.

Por lo tanto, hay todo un campo teórico en torno al cambio pendiente de estudiar y aplicar a través de la reforma administrativa y que nos puede permitir como brindar resoluciones a problemas públicos de alto calado que no han encontrado una ruta de soluciones únicas. 

Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). Marco para el análisis de las políticas públicas. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- Azuela, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas recientes para la historia del derecho urbanístico. En G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México. Tomo II: Desarrollo urbano y regional* (págs. 585-616). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Birkland, T. (2007). Agenda setting in Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 63-78). Boca de Raton FL: CRC Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cámara de Diputados. (2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Cámara de Diputados. (2016). Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 30. de la Ley de Planeación. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7-31.
- Castro, L. (2018). Introducción. La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura. En L. Castro, *La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura* (págs. 9-14). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz-Rubio, C. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración y Desarrollo*, 99-118.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, IX(20), 297-321.
- del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio en el campo de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(2), 53-66.
- Dussauge, M., & del Carmen, M. (2018). De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Espejel, J., Flores, M., & Rodríguez, J.-L. (2011). La reforma administrativa como cambio institucional. *Espacios públicos*, XIV(30), 21-38.
- Hall, P. (. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 33-46.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 481-678.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kunz, I. (2017). Estudio introductorio. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (págs. 15-55). Ciudad de México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Lerner, D., & Laswell, H. (1951). The Policy Orientation. *The Policy Sciences*, 3-15.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 317-336.
- Lindblom, C. (1979). Stillmuddling –not yet Through. *Public Administration Review* (39), 517-526.
- Meny, I., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Distrito Federal: CIDE.
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the policy process* (págs. 35-72). Boulder: Westview Press.
- Réborá, A. (2017). Bases institucionales de la gestión urbana en México. En I. (. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (págs. 229-248). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 247-289.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En B. R., & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). "El cambio de políticas públicas. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (72), 113-136.

Zamorano, L. (2015). *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y oportunidades de la iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. Ciudad de México: CTS Embarq México.

Sobre el autor/About the author

Jason A. Camacho es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en donde actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Es profesor de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, así como docente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Colabora en los proyectos de investigación "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México" de la UNAM y "Consolidación de la Corrupción en Procesos Subnacionales de Política Pública" del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Políticas públicas y el regreso a lo básico: Una valoración contemporánea de las primeras ideas

Peña, Víctor S.

El Colegio de Sonora, México

 victor.s.pena@gmail.com.

ORCID ID [0000-0003-1451-0020](https://orcid.org/0000-0003-1451-0020)

Documento recibido:

30 septiembre 2021

Aprobado para publicación:

02 diciembre 2021

Resumen

Como campo del conocimiento, las políticas públicas son un espacio vivo y, por lo mismo, cambiante: sus ideas se adaptan a las necesidades, evolucionan a partir de la experiencia acumulada y se enriquecen desde su interacción con otros campos del conocimiento humano. En este artículo se presentan algunas notas sobre trabajos de tres expositores fundamentales de las políticas públicas: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. No se replican sus textos más conocidos sino algunos otros que dotan de contexto y matices a sus ideas. Aquí lo novedoso del enfoque es el regreso a lo básico: aproximarse a esos textos de antaño y preguntarnos qué de aquello está ofreciéndonos interesantes piezas para una mejor comprensión de las políticas públicas. Con la aspiración a complementar la vertiente de los reenfoques disciplinares, este texto parte del supuesto de que hay ideas poco exploradas que pueden y deben rastrearse para comprender a cabalidad la disciplina.

Keywords

políticas públicas, Lasswell, Majone, Lindblom.

Resumo

As Políticas Públicas, como campo do conhecimento, são um espaço de vivência e, portanto, em mudança: suas ideias se adaptam às necessidades, evoluem a partir da experiência acumulada e se enriquecem por sua interação com outras áreas do conhecimento humano. Este artigo apresenta algumas notas sobre o trabalho de três oradores principais de políticas públicas: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. Seus textos mais conhecidos não são replicados, mas alguns outros que contextualizam e matizam suas ideias. Aqui a novidade da abordagem é o retorno ao básico: abordar aqueles textos de outrora e nos perguntar o que deles está nos oferecendo peças interessantes para um melhor entendimento das

políticas públicas. Com a aspiração de complementar o aspecto da reorientação disciplinar, este texto parte do pressuposto de que existem ideias pouco exploradas que podem e devem ser rastreadas para a compreensão plena da disciplina.

Palavras-chave

políticas públicas, Lasswell, Majone, Lindblom.

Abstract

Public policy is a living (and changing) field of study: Ideas about this field adapts to needs, evolve from accumulated experience, and are enriched from its interaction with other fields of human knowledge. This article presents some notes on the work of three key public policy scholars: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. Their best known texts are not replicated here, but some others that provide context and nuances to his ideas. Here, the novelty of the approach is the return to basics, approaching to those other texts and to asking us what other pieces from these key scholars remains there unexplored, for a better understanding on public policy. With the aspiration to complement the aspect of disciplinary refocusing, this text assumes that there are some little-explored ideas that can and should be traced to fully understand the discipline.

Keywords

public policy studies; Lasswell, Majone, Lindblom.

A manera de introducción

El estudio de las políticas públicas, primera de las cuatro antologías preparadas por Luis F. Aguilar Villanueva vio la luz en su primera edición en julio de 1992. Desde entonces, treinta años después, todos y cada uno de los textos ahí compilados son la base primaria del conocimiento en la materia para los hispanoparlantes. Mucho de lo que hoy en día conocemos y se ha venido desarrollado tiene su semilla en uno o varios de los treinta y cinco ensayos compilados en los cuatro volúmenes o sus estudios introductorios redactados por el propio impulsor de las políticas públicas en la región.

La incorporación de nuevos estudios, ideas y expositores es algo natural y deseable. Es, además, propio del dinamismo característico de un campo del conocimiento nutrido más de la inducción que de la deducción, es decir, del análisis de experiencias particulares pasando a postulados que aspiran a tener alguna generalidad de sus planteamientos. Y tres décadas no son poca cosa. Junto con los cambios tecnológicos y las prácticas administrativas, el entendimiento del quehacer gubernamental cambia; con ello, la lente del estudioso de políticas públicas se ha ajustado, se ha pulido, se ha enfocado de manera diferente.

Aprender lo más nuevo es necesario, sin duda; pero también lo es poder reaprender algunas propuestas básicas de las políticas públicas expuestas hace décadas que, por alguna u otra razón, han quedado sepultadas en el camino. El presente texto, con aspiración a complementar la vertiente de los reenfoques disciplinares, parte del supuesto de que hay ideas poco exploradas que pueden y deben rastrearse en diversos trabajos de aquellos a quienes conocimos en la región gracias las antologías de Aguilar Villanueva.

En los próximos párrafos Lasswell, Lindblom y Majone son revisitados. En esta ocasión, la ruta no ha sido marcada por la ya referida, valiosa y multicuada antología, en particular en sus primeros dos números. Por el contrario, se recorren las líneas de algunos otros textos que escaparon a esa muestra. Aquí, lo novedoso del enfoque es el regreso a lo básico, aproximarse a esos textos de antaño y preguntarnos qué de aquello está ofreciéndonos interesantes piezas para una mejor comprensión de las políticas públicas.

Hay una nota general que debe hacerse: salvo en el caso del texto de 1997 de Lindblom, todas las citas son traducciones de este autor. Como podría esperarse, los textos aquí referidos no cuentan con una traducción al español ya publicada. Esta nota se presenta aquí para evitar repetidos pies de página.

Los dieciséis puntos originales: Lasswell

El origen de la disciplina se encuentra en una de las mentes más brillantes del siglo XX, Harold D. Lasswell. En las antologías de Luis F. Aguilar se pueden leer dos de sus ensayos: *La orientación hacia las políticas* (capítulo originalmente compilado en un libro co-editado por Lasswell publicado en 1951) y *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (artículo publicado en 1971). Para explorar algunas de sus ideas, esta sección se basa en un texto anterior a los aquí mencionados.

A la muerte de Harold D. Lasswell en diciembre de 1978, la Universidad de Yale se dio a la tarea de archivar una colección de textos de su autoría que, a la distancia, muestran su importancia. Uno de los documentos rescatados fue un memorándum de octubre de 1943 denominado *On Personal Policy Objectives and proposals for The Institute of Policy Sciences and A National Institution for the Training of Policy Leaders*, como se le conoce en su idioma original. Para cuando escribió este memorándum, no se pierda de vista, Lasswell tenía 41 años. Trabajaba como líder de una división de estudios sobre la comunicación en tiempos de guerra para la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos. En su hoja de vida ya se encontraba su paso como profesor en la Universidad de Chicago y había avanzado en implementar, junto con su colega Myres S. McDougal, un programa multidisciplinario en la Universidad de Yale (Brunner y Willard, 2003).

Pese a lo modesto de su extensión (de apenas unas pocas cuartillas), este documento debe considerarse pues expresa el punto de vista originario de lo que entonces se denominó *ciencias de las políticas*: un compromiso moral a favor de la dignidad del ser humano (Brunner y Willard, 2003). Se desarrolla en dieciséis puntos (a partir de (Lasswell, 2003): 1) El propósito del documento fue el de expresar objetivos personales que habían rondado en su mente desde tiempo atrás (pero no menciona fecha de referencia). Ahí lo sustantivo es una especie de invitación a la colaboración entre disciplinas; 2) En su propuesta Lasswell desea contribuir a la integración de tres ejes: la moral, la ciencia y la política (entendida aquí como *policy* y no *politics*). Esta interacción al servicio de la dignidad de la personalidad humana; 3) Anunció su contribución: sería a los campos de la ciencia (la generación de conocimientos) y la asesoría (la propuesta de soluciones). Abunda en que sus habilidades son las de un analista que propone desde la crítica creativa, pero no está interesado en asumir un rol activo dentro del gobierno; 4) En otras palabras, su aportación se incorporaría en lo que eventualmente sería una teoría sistemática para las *ciencias de política*; 5) Se pregunta en este documento, y sin responder entonces, si es razonable destinar tiempo a la construcción de una teoría sistemática; 6) Reitera como evidente la necesidad de integrar diferentes disciplinas, mencionando particularmente a la psicología, la sociología, la economía, la ciencia política y el derecho.

En el séptimo punto reconoce las aportaciones de avances técnicos que enriquecen la manera en que los datos son recuperados y tratados; 8) Frente a la pluralidad de métodos aportados desde otras áreas de las ciencias

sociales, afirma que la pregunta no es si el método para obtener los datos se justifica sino cómo es que los datos se interrelacionan con los resultados obtenidos a través de otros medios; 9) Señala diferentes publicaciones suyas que le han permitido conocer algunos métodos para obtener datos; 10) La integración entre áreas dentro de las ciencias sociales debería, según él, ser explícita. Específicamente se refiere a la conexión entre conceptos, postulados, definiciones y métodos para la obtención de datos; 11) Anuncia que dedicará su tiempo en la visualización de nuevos instrumentos de investigación y agrega algunas aportaciones que ha hecho a la fecha; 12) Como consejero en política (entendida como *policy*) buscaba ayudar en el perfeccionamiento de la "función de inteligencia" que, agrega, es un término que refiere el proceso de toma de decisión a partir de hechos e interpretaciones disponibles. Ese perfeccionamiento, explica, implica la racionalidad y moralidad de juicios de los tomadores de decisión; 13) Una adecuada "función de inteligencia" como meta de la disciplina; 14) Lasswell señala en términos muy prácticos que, para mantener su trabajo, requiere personal de apoyo y gastos de unos mil dólares por semana; 15) El trabajo en el campo de la ciencia que estará por realizar, señala, no se interferirá con su labor como consultor; 16) Prefiere no ser identificado con alguna institución de educación superior, al menos que la institución tenga un alcance real nacional.

El repaso de estos dieciséis puntos es necesario. Si bien son la combinación de aspiraciones personales, necesidades organizacionales, presupuestales y propuestas a concretarse, señalan también algunos aspectos claves para el entendimiento de las políticas públicas. Es un hecho que el estudio de las propuestas e ideas de Lasswell requerirían un amplio estudio; aquí se presenta solo lo redactado en ese memorándum, como muestra de lo que puede aportar en el entendimiento contemporáneo de nuestra disciplina.

La necesidad de un pensamiento crítico: Lindblom

En las antologías de Aguilar Villanueva, a Lindblom se le encuentra, en dos ocasiones, en el segundo de los cuatro volúmenes: en *La ciencia de «salir del paso»* (publicado originalmente como artículo en 1959) y en *Todavía tratando de salir del paso* (publicado en 1979). Acá se explora lo escrito un año antes del primer texto antologado y dos trabajos adicionales, de 1982 y 1994, que dan cuenta del sentido crítico en el pensamiento de este autor.

Para Lindblom, el interés formal por la política pública comenzó unas dos décadas después de iniciada su trayectoria académica en el campo de la economía. Inició en ello al identificar una insípida formalización en métodos de análisis empleados en esa área. Su artículo, llamado sencillamente *Policy análisis* (Lindblom, 1958), tiene como objetivo "aclarar métodos no cuantitativos y en gran parte no teoréticos" (Lindblom, 1958, p. 298) formalizando lo hasta entonces ya puesto en práctica. En ese momento, Lindblom ya tenía en su haber media docena de artículos públicas en prestigiosas revistas estadounidenses con temas económicos, en particular los impuestos y los efectos de los sindicatos en la industria.

Para el desarrollo de su tarea, inicia explicitando lo que denominó "el método convencional" (Lindblom, 1958, p. 299) construido a partir de cuatro características comunes: 1) El empleo de un cuerpo teórico relacionado con a la situación particular en el que surge el problema a resolver; 2) La incorporación en el análisis de todas las variables importantes; 3) La postulación de los valores a partir de los cuales se obtienen los criterios para juzgar las alternativas de solución y 4) Una presunción, de parte de quienes proponen soluciones, de que a problema particular corresponde un tipo de política. Frente a ello, dijo Lindblom (1958), contrástese con un método que:

(1) Se apoye menos en un cuerpo teórico o teoría; (2) Tenga una visión parcial o fragmentada de las variables importantes; (3) Presente un estrecho entrelazamiento entre la búsqueda de hechos

y la búsqueda de valores que definan los criterios. (4) No tenga alguna presunción que pudiera encontrarse en el método convencional (p. 299).

Pues sobre el segundo de los métodos es que Lindblom avanza por ser el que, según observa en ese momento, se emplea en políticas públicas. Sobre lo primero, un apoyo menor en la teoría, Lindblom (1958) advierte:

permítanme decirles que a menudo resolvemos problemas, organizamos nuestros pensamientos, encontramos respuestas a preguntas y llegamos a conclusiones sin la ayuda de la teoría; y, dicho sea de paso, en la mayoría de las áreas problemáticas de las ciencias sociales, no existe ninguna teoría (p. 300).

Cuando el autor se refiere a las áreas problemáticas de las ciencias sociales el hecho que busca destacar es que, en política pública, el estimar las consecuencias o hacer predicciones de las intervenciones supera cualquier competencia teórica (Lindblom, 1958). Esto, aclara más adelante, se debe a "que las alternativas de política a veces difieren en grados demasiado finos como para que nuestra teoría las distinga" (Lindblom, 1958, p. 300). ¿Y por qué sucede esto? Porque, señala, los procesos políticos son incrementales, consecuencia de presentarse en un sistema democrático. O, de manera más específica, debido a que existen en un sistema donde:

(a) hay un consenso suficientemente generalizado sobre los valores fundamentales, (b) existe un acuerdo bastante generalizado sobre la dirección general y el carácter del cambio social deseado, (c) se percibe una mayor confianza en la previsibilidad de las consecuencias del cambio social incremental frente al drástico cambio social (p. 301).

Otra característica del incrementalismo es su enfoque en unas pocas variables, solo las que se consideran importantes o significativas. Es, pues, una simplificación que presenta varias ventajas, entre ellas: 1) no se requieren propuestas altamente complejas, pues el análisis se centra solo en algunos aspectos previamente establecidos; 2) es mucho más sencillo comprender las relaciones causa-efecto sobre lo observado; 3) el producto de un análisis incremental permite pilotarlo o ponerlo a prueba (Lindblom, 1958). Para la segunda característica del método que estudia en su escrito, la visión parcial o fragmentada de las variables importantes, encuentra tres posibles razones por lo que esto sucede: 1) el analista de políticas públicas no se da cuenta que las omite; 2) cuando las omite no son variables importantes, su importancia va creciendo durante su desarrollo o implementación; 3) el analista sabe que es importante pero deliberadamente la omite. Cualquiera que sea la razón, la importante para Lindblom (1958) es que se comprenda que esas omisiones son parte del método empleado. De hecho, el autor recuerda a sus lectores: "no estoy describiendo un método idealizado, sino uno practicado por eruditos falibles" (1958, p. 305).

Desde esta perspectiva, tanto las limitaciones como las omisiones no son fallas en el método de análisis sino parte del método, una de sus características. Comprender esto permite distinguir, señala el autor, entre el análisis aislado y el proceso social en el que este análisis se realiza. Y agrega: "La utilidad de un método analítico no puede entenderse aisladamente de los procesos sociales a través de los cuales se aplica" (Lindblom, 1958, p. 305). Considerando esto, lo complejo que puede ser un proceso social, la posibilidad de omitir variables y comprender las limitaciones que se tienen hasta sería, hasta cierto punto, deseable (Lindblom, 1958).

La tercera característica del modelo estudiado por Lindblom se relaciona con la manera en que los valores son considerados.

En el modelo tradicional -nos dice este autor considerando el trabajo de los economistas, ámbito en el que él se maneja con soltura-, el analista postulaba desde el inicio de su trabajo una función social o, a falta de ello, los valores de utilidad que estaría considerando. Esto no es usual en el método de la política pública, observa el autor; además, hacerlo es de viabilidad limitada debido a que: 1) se carece de una fórmula que pueda sumar las preferencias de todas las personas consideradas en una política pública; 2) aún teniendo esa fórmula o procedimiento resulta que las preferencias o intereses de las personas no son conocidas por el analista y, en ocasiones, ni por las personas mismas; 3) aún cuando pudieran conocerse las preferencias o intereses de las personas, las intervenciones de política pública implican un cambio y el cómo se valoraría ese cambio escapa del conocimiento del analista de políticas públicas (Lindblom, 1958).

Frente a estas limitaciones, el análisis incremental permite ir haciendo aproximaciones sucesivas para conocer cómo los valores son considerados.

Ese mismo año, 1958, Lindblom coloca otros elementos que definirán su texto más notable, *La ciencia de salir del paso*. Lo hace, en el referido año, en un segundo texto donde endereza fuertes críticas a un libro llamado *Economic Policy: Principles and Designs* publicado dos años antes por el economista neerlandés Jan Tinbergen partiendo, dice Lindblom, de los siguientes supuestos erróneos: 1) las políticas deben analizar todas las variables importantes del problema; 2) se busca diseñar políticas coherentes; 3) las políticas son formuladas con claridad e adaptadas sistemáticamente para alcanzar las metas (Lindblom, 1958b). Lo que realmente sucede en el diseño de políticas públicas, continúa el autor, se presenta a partir de los siguientes supuestos:

Primero, *no hay un acuerdo total sobre los valores que debe considerar la política pública*. Si bien pudiera encontrarse más o menos un consenso sobre *qué* debiera considerar una política el nivel de detalle que de ella se demanda requiere pasar a los *cómos*, y ahí es donde lo natural es el disenso. Para reforzar su punto, Lindblom reflexiona sobre los límites de una fórmula muy utilizada, *la ley de la mayoría*, que pudiera generar la falsa impresión de que si se pregunta una mayoría podría acordar *qué* se valora (y *qué* no) en una sociedad. Pero, sobre ello, agrega (Lindblom, 1958b, p. 534):

Los responsables de la formulación de políticas, salvo en unos pocos casos, no saben lo que desea la mayoría; las elecciones no dan mandatos. Además, los ciudadanos dependen en gran medida de los formuladores de políticas para recibir asesoramiento sobre lo que deberían preferir; de ahí que sus expresiones de preferencia ya reflejan la reconciliación en cuanto a valores en conflicto que lograron los diseñadores de políticas.

Segundo, *no se busca un acuerdo sobre lo que se valora en una sociedad*. Siguiendo la línea expositiva anterior, y si no se puede llegar a un acuerdo sobre *qué* valora una sociedad, ¿*qué* es lo que queda? Lindblom aclara que en política pública no se busca ni se requiere de tal acuerdo. De hecho, "no queremos un acuerdo total sobre los valores; por el contrario, esperamos una representación bastante completa de la amplia variedad de valores sostenidos por varios grupos en nuestra sociedad" (Lindblom, 1958b, p. 535).

Tercero, *la coordinación es (cuando se presenta) un proceso natural que escapa del diseño*. Apartándose de la lógica de que la coordinación requiere un ente que coordine, Lindblom ofrece como ejemplo la coordinación

existente en los mercados, área de su conocimiento, para señalar que, cuando se presenta, la coordinación es un proceso natural. Y agrega: “algunas áreas interdependientes estarán más desorganizadas que organizadas si se pretende definirles una dirección centralizada” (Lindblom, 1958b, p. 536). Pero ¿qué entiende por un “proceso natural”? Desde su perspectiva, la política pública es el resultados de decisiones, así en plural, y no el resultado de una decisión, en singular. De esta manera, lo que valora un grupo poblacional y que pudiera estar siendo descuidado por una instancias gubernamental sería abordado por otra instancia; incluso si no hubiera instancias que atiende algunas áreas que sean consideradas de valor por la población lo que podría esperarse es la creación de grupos para atenderlos (Lindblom, 1958b)

La fragmentación en política pública no es, desde su perspectiva, algo negativo. De hecho le considera “una ayuda a la libertad y una garantía del gobierno por consentimiento” (Lindblom, 1958b, p. 537). Lo que hay en esa suma de grupos abordando temas o asuntos valorados por la población es un “ajuste incremental mutuo entre grupos” (Lindblom, 1958b, p. 536) y puede, en el mejor de los casos, ser pasivo, es decir, que un grupo identifica que puede mejorar su posición sin intentar un reajuste general entre los grupos o sin intentar influir en ningún otro.

El rompimiento con el enfoque predominante que Lindblom presenta con su propuesta de “Salir del paso” es apenas una muestra de su pensamiento crítico. Hay dos textos posteriores (uno de 1982, *Another State of Mind*; el otro, de 1994, *Modes of Inquiry*) que no pueden obviarse si lo que interesa es comprender las referencias, supuestos y pensamientos que este autor fue construyendo a lo largo de su vida. El primero es una crítica feroz contra la democracia liberal, la segunda a la formación ciudadana estadounidense.

Como presidente de las Asociación Americana de Ciencias Políticas, Lindblom pronunció, en 1981, un discurso que fue publicado un año después en *The American Political Science Review* bajo el título de *Another State of Mind*. Es, por decirlo rápido, un texto provocador.

Las primeras ideas de aquel discurso de 1981 refieren las aportaciones al pensamiento de la democracia liberal hechas por voces autorizadas como Karl Deutsch, David Easton, Robert Hess y un largo etcétera. Posterior a ello, destaca lo que estos autores no dijeron. Si, por ejemplo, en las referencias se ponderaba como importante la participación de los partidos políticos en la construcción de la democracia lo que los autores omitían, agregó Lindblom, era que esos mismo partidos obstruían que las preferencias de las masas fueran traducidas a políticas públicas; o si, por otro lado, en la literatura especializada se ponderaba como característica esencial de la política su función coordinadora y de aprendizaje social lo que los autores omitían, volvía Lindblom a la reflexión, era el papel del adoctrinamiento y sus terribles consecuencias (que, después, abundaría en su texto de 1994 *Modes of Inquiry*) en la construcción de la participación ciudadana. La preocupación de Lindblom (1982, p. 9) fue que:

...cuando nosotros, los políticos sociales, hacemos concesiones gratuitas como éstas [refiriéndose a las señaladas “bondades” de la democracia liberal], dejamos a la ciencia política estadounidense dominante vulnerable —vulnerable a las acusaciones de la ciencia política radical de que hemos caído en una visión complaciente del proceso político democrático liberal, su gobierno y estado y que ni siquiera nos molestamos en debatirlo.

En 1994, en el umbral de su octava década de vida, publicó un texto donde no pretendía persuadir a nadie que pensara diferente, sino que estaba dirigido a quienes ya estaban en la misma línea de pensamiento (Lindblom, 1994). Aquí su punto de partida fue el cambio en lo gubernamental.

Sobre cómo se inicia o sobre cómo debiera iniciarse, señala el autor, son preguntas que se responderán según lo interese a quien las formule: por un lado, quienes llama “fundamentalistas”, se ubicarán en el lado de las educación y procederán conforme a un modelo de evolución; para el otro extremo no ofrece un nombre pero sí les señala un camino “comuníquese, sin elevar mucho el perfil, con algunos miembros del Congreso, trabajadores de la Casa Blanca o discretos grupos empresariales” (Lindblom, 1994, p. 327). En todo caso, advierte, al grupo al que no se debe pertenecer es aquél que se ocupa de la educación popular o la agitación. Cualquiera que sea el grupo al que se pertenezca, los cambios gubernamentales que le interesan a Lindblom, según anuncia, son aquellos que incluyen una mayor responsabilidad y competencia en los propios gobiernos y organizaciones, la reducción de la desigualdad (con mención especial, la desigualdad en el ejercicio del poder político), el alivio de la miseria de lo que identifica como “Tercer Mundo”, la conservación del planeta, la educación de los jóvenes o la reeducación de los adultos. Su aproximación a través del cambio da pie a sus reflexiones que desembocarían en una ácida crítica de su país y cómo es que se estaría construyendo ciudadanía.

Un primer comentario que Lindblom comparte es que el cambio es un proceso competitivo, en ocasiones hostil, por lo que no puede presentarse en una sociedad pasiva. Iniciar un cambio en los gobiernos no se parece a lo expuesto en los libros de texto, apunta: se parece más a una guerra. Su exposición se apoya en metáforas:

[El cambio en los gobiernos] no es como transformar una pieza de mármol en una escultura, no es como construir una casa en un lote vacío ... [debido a que] más de un escultor está cinceland el mármol; otro constructor está tratando de edificar en el mismo lote o, al menos, tratando de alterar la estructura que quieres crear (Lindblom, 1994, p. 328).

Sobre el cambio, agrega el autor, debe tenerse en cuenta que lo común es encontrarse con que los cambios implican beneficios para unos y pérdidas para otros. Por eso lo competitivo, lo hostil. Un comentario adicional que desarrolla en este texto es la incapacidad que se tiene para pensar en el cambio pues nuestro pensamiento “está gravemente afectado y, por lo tanto, lo sabotamos desde un inicio” (Lindblom, 1994, p. 329). Para Lindblom, esta afectación es consecuencia del modelo de comunicación construido en la sociedad moderna, usado más para el control social que para la información:

La principal característica de la comunicación en nuestra era es que unos pocos le hablan a muchos. Los muchos no tienen capacidad de responder, ni preguntar; y los discursos, consecuentemente, no son una conversación, una discusión o el intercambio de ideas. Entonces, no debe sorprender que nuestra capacidad de pensamiento está lisiada (Lindblom, 1994, p. 330).

Y su ejemplo, considerando que los destinatarios de texto son principalmente estadounidenses, es insuperable:

Para bloquear el cambio, enséñenos a ser ciegos orgullosos, arrogantes e incapaces de aprender, no solo de las democracias de la Europa Occidental que son superiores a nosotros en muchos aspectos. Dejemos a nuestros presidente, junto con otras voces, nos digan a nosotros los Americanos que ¡América es la número uno!, que Dios tiene un lugar especial en su corazón para los Estados Unidos. Que nosotros, los Americanos, somos los guardianes de la moralidad en los

asuntos mundiales. Con mensajes tan persuasivos como estos en nuestra mente, no necesitamos pensar en cualquier cambio (Lindblom, 1994, p. 334).

Su línea argumental continua más adelante, considerando su contexto estadounidense. Un crítico de su país y sus sistemas, como puede verse:

¿Quiénes son los buenos ciudadanos? Como ya ha quedado anotado, son quienes tienen una fuerte lealtad para con la bandera y el país. Ellos, yo sugiero, fueron educados para confundir bandera, nación y gobierno; y en esa confusión son incapaces de serle fiel a su país cuando su gobierno los traiciona: posibilidad que no se les ocurre. Ellos tienden a abstenerse incluso de una crítica inteligente y razonablemente escéptica de las instituciones fundamentales de este país o su constitución política. Ellos confunden independencia de pensamiento con una falta de patriotismo. Y, aun cuando votan, no son políticamente activos. Todas estas creencias y pensamientos les fueron enseñados por sus padres, sus profesores, líderes de opinión y funcionarios de gobierno (Lindblom, 1994, p. 337).

Sobre limitaciones y argumentos: Majone

A Giandomenico Majone se le encuentra, en dos ocasiones, en la segunda antología de Aguilar Villanueva: en *Los usos del análisis de políticas* (como un ensayo compilado en 1978) y en *La factibilidad de las políticas públicas* (artículo publicado originalmente en 1975). En esta sección se refieren principalmente trabajos desarrollados por el en 1974, 1975, 1977 y 1978. Posteriormente, como parte de su propuesta ya bastante sólida, se refiere un trabajo cuya traducción al español se publica en 1997.

La factibilidad de las políticas públicas es un tema presente desde planteamientos muy tempranos en la disciplina. En 1958, por ejemplo, Charles E. Lindblom (autor referido con mayor detalle en la sección que antecede) señaló que:

entender que las limitaciones u omisiones son parte del método y no una falla en el método permite distinguir la relación que hay entre el análisis, por un lado, y los procesos sociales en donde el análisis tiene lugar, por el otro (p. 305).

Ese será un planteamiento que Majone desarrolla con mayor detalle en los siguientes años. El análisis de políticas, de acuerdo con Majone (1974), debiera comenzar con el explícito reconocimiento de las limitaciones:

Muy seguido, se considera como garantizada la solución a cualquier problema social si se tienen los recursos [económicos] suficientes. Pero la gestión de un problema público no puede ser racionalmente discutido hasta que especifiquemos los medios que acepta la acción colectiva así como las limitaciones impuestas por la disponibilidad de recursos, conocimientos y capacidades de las organizaciones (Majone, 1974, p. 65).

Este argumento es desarrollado con mayor detenimiento en su trabajo de 1975, *The feasibility of social policies*. Ahí, el centro de atención se encuentra en la factibilidad: en cualquier campo, dice el autor, "nada separa con

mayor claridad al amateur de un profesional que el saber de que, bajo ciertas circunstancias, hay cosas que en principio no pueden llevarse a la práctica" (Majone, 1975, p. 49).

En su argumentación sobre las limitaciones, el asunto es obvio: en el diseño de cualquier política, no puede avanzarse sin considerar las barreras y dificultades que habrán de enfrentarse. Sin embargo, apunta, la práctica muestra una tendencia a hacer exactamente lo contrario: disminuir y hasta obviar las limitaciones. Es un asunto "natural", dice; la humanidad considera a las limitaciones desde una perspectiva negativa cuando, en realidad, es una oportunidad: el aprendizaje y las predicciones son posibles solo a través de la identificación de las limitaciones (Majone, 1974). Por ser un campo con poco desarrollo, en su artículo *The role of constraints in policy analysis* (1974), Majone ofrece una clasificación básica de limitaciones considerando tres categorías:

- a) Limitaciones lógicas, que pueden identificarse aprovechando procesos de razonamiento (en contra de lo que lo identificaba Majone como una tendencia a desestimar el razonamiento lógico como alternativa para realizar análisis de políticas públicas). Sobre ellas, a manera de ejemplos, refiere el Teorema de Imposibilidad de Arrow así como la Ley de la variedad de Ashby. En un trabajo posterior (Majone, 1975) agrega El Teorema del Segundo Mejor, propuesto por Lipsey y Lancaster.
- b) Limitaciones empíricas, refiriendo aquellas que pueden identificarse aprovechando teorías e hipótesis relacionadas con el comportamiento de las personas. Entre ellas menciona, como ejemplo el trabajo de Downs (1967) sobre los principios del control organizacional, a saber: i) la ley del control imperfecto -nadie puede controlar todo comportamiento en grandes organizaciones; ii) la ley del control menguante -entre más grande sea una organización, menor será el control que tienen quienes están en su cúspide; iii) la ley de la coordinación decreciente -entre más grande sea una organización, menor la posibilidad de coordinar las acciones.
- c) Limitaciones de política, cualquier otro elemento relevante que incida en las decisiones de la política.

Sobre las limitaciones, en su trabajo anotó: no puede afirmarse que "todas las limitaciones pueden saberse en todos los casos" (Majone, 1974, p. 66). Esto hay que tenerlo en cuenta, agrega, y es parte del entendimiento que se tiene del problema público desde el marco de la racionalidad.

Desde la perspectiva de las limitaciones, el autor acota una idea fundamental: el valor de toda política pública está en poderla llevar a la práctica. No importa qué tanta coherencia interna tenga o el apoyo político con que cuente, poco aportan las presentaciones rimbombantes o los documentos gruesos. Si una política no se lleva a la práctica, todo esfuerzo es desperdiciado.

Si bien es cierto que en sus primeros escritos no apunta sobre qué tanto de lo planeado podría llevarse a la práctica -es decir, Majone no aborda en aquel momento, no al menos de manera expresa, lo que ahora se conoce como "brecha de la implementación-, bien visto, aporta elementos para ir comprendiendo la necesaria y hasta natural diferencia entre lo planeado y lo ejecutado.

Conforme avanza el tiempo, Majone advierte otra limitación, *la principal* limitación a lo que en su tiempo sería el paradigma para tomar decisiones en los gobiernos: no hay un camino único para traducir datos en información, es decir, aun cuando se partiese del mismo punto -los mismos datos recopilados sobre un hecho-, el resultado -la decisión- dependerá del método que se haya empleado para comprenderla. Dicho en una sola frase adecuada a nuestro campo de estudio: para la política pública, no existe una verdad única. En su texto de 1977, *Technology assessment and policy analysis*, Majone lo expone de la siguiente manera:

El experto A no está de acuerdo con el argumento presentado por el experto B, pero lo encuentra difícil o imposible refutar puntos específicos. Ambos expertos pronto reconocen que las complejas cuestiones técnicas sobre las que deben expresar una opinión requieren percepciones sutiles del tipo que no se pueden articular fácilmente (Majone, 1977, pp. 173 y 174).

Hay, en pocos años, una evolución notable en el análisis de Majone. Unos meses antes, en su texto *Choice among Policy Instruments for Pollution Control*, su queja fue alrededor de lo que consideró un desprecio hacia los avances en el desarrollo de instrumentos de política pública por parte de legisladores, políticos, tomadores de decisión. Lo que ahora describía era el elemento central de por qué éstos se aferraban a viejas fórmulas,

El administrador o el hacedor-de-política¹, por otro lado, descubre, tal vez para su asombro, que las "verdades científicas" no están comprobadas, sino que solo tienen una aceptación cada vez mayor (aunque rara vez generalizada). Entienden por qué Galileo tuvo que usar retórica, propaganda e incluso un dispositivo técnico de dudosa reputación científica en ese momento, el telescopio, con el fin de cambiar los valores culturales, las creencias y las percepciones de las personas (Majone, 1977, p. 174).

Y da un paso decisivo a uno de sus principales aportes:

Antes de preocuparse por las reglas de decisión, utilidad, optimización y todas las otras categorías para el análisis de decisiones, uno debe ser capaz de evaluar la idoneidad de los argumentos, la fuerza y el ajuste de la evidencia, la relevancia y confiabilidad de los datos, las limitaciones intrínsecas de las herramientas científicas, las trampas que acechan en cada conclusión técnica... El supremo logro analítico ya no es el cálculo de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas procedimentales y mecanismos sociales para la valoración de casos incompletos y evidencia a menudo contradictoria (Majone, 1977, p. 174).

A partir de ese momento, Majone lo tiene claro y así lo comparte: la ciencia "no está en posición de proveer respuestas inequívocas" (Majone, 1978, p. 52). Por ello, sus referencias comienzan a ser filósofos de la talla de Francis Bacon y su *Novum Organon* o Descartes y su inconclusa obra *Regulae ad Directionem Ingenii*. El trabajo por hacer en la conformación de políticas no será conciliar la confusión que pueda crear la disparidad de argumentos que se enfrentan, sino exponerlas de manera que amplíe el entendimiento y flexibilice las técnicas empleadas (Majone, 1978). Años después lo plantearía de manera acabada:

Deseo desarrollar una sola idea: la noción de que, en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aun el análisis profesional- tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problema que con el proceso de argumentación (Majone, 1997, p.41).

Regresando al planteamiento de Majone a finales de la década de los años setenta, si se partiese del tradicional método científico, el procedimiento para determinar la verdad en una decisión correría por la satisfacción simultánea de tres premisas, a saber: 1) debe poderse establecer con absoluta claridad los efectos específicos de

¹ De "policy-maker", en el idioma original

la decisión; 2) debe encontrarse una teoría suficientemente validada que considere medios y fines; 3) debe existir un acuerdo en los objetivos de la decisión (Majone, 1980). Pues nada de eso, señala el autor, puede encontrarse en el análisis de cualquier política pública: "En lo legal, en la administración pública (...) las decisiones se aceptan como válidas no porque se pueda demostrar que producen los resultados deseados, sino por la identificación general de un acuerdo sobre los procedimientos" (Majone, 1980, p. 153) para tomarlas.

Desde la perspectiva de Majone, cualquier abordaje científico no debe olvidar el *conocimiento artesanal* "un repertorio de procedimientos y juicios que son en parte personales, en parte sociales" (Majone, 1980, p.153) y que motiva que la persona dedicada a la ciencia acepte o no datos y sus interpretaciones. Este concepto es fundamental pues, como apunta Majone (1980, p. 153):

Debido a que las conclusiones de un estudio de políticas no pueden demostrarse en el sentido en que un teorema se prueba, o incluso en la manera en que se procede con las proposiciones de las ciencias naturales, deben satisfacer criterios de adecuación generalmente aceptados. Dichos criterios se derivan no de la lógica abstracta sino de la experiencia artesanal, dependiendo de las características especiales del problema, la calidad de los datos y las limitaciones de las herramientas, las limitaciones de tiempo impuestas a los analistas, y sobre los requisitos del cliente.

Eso del conocimiento artesanal no es asunto menor en el pensamiento de Majone una vez que lo ha expresado. De hecho, el aprovechamiento de la metáfora le permite avanzar en lo que, con el tiempo, será su principal aportación a la disciplina: en la base de una aproximación de política pública, el problema identificado es artificial, una construcción a partir del lenguaje, una argumentación: "como lo saben muy bien los políticos –y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia-, la política pública está hecha de palabras" (Majone, 1997, p. 36). El analista de políticas públicas no es un artesano, pero pensarlo así permite construir una imagen de alguien que se aproxima a un trabajo a partir de una necesidad y echa mano de sus herramientas y algunas soluciones ya aprendidas, mismas que deberán de adaptarse según el contexto, la propia tarea, la necesidad.

Pero hay que tener cuidado, advierte. El carácter abstracto del argumento, agrega Majone (1980) puede provocar dos reacciones equivocadas: confundir teorías y conceptos con cosas concretas o pensar que la compleja construcción de un problema se debe a una especie de conspiración tendida entre políticos y burócratas antes que a la naturaleza misma de la materia prima de la que se aprovecha. El analista de políticas públicas es, en el argumento de Majone (1980), una especie de artesano que trabaja con construcciones artificiales, quedando así que la argumentación es "el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas ... sin embargo, este potencial extraordinario solo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados" (Majone, 1997, p. 36). Dichas reglas y procedimientos, siguiendo el mismo texto de 1997, son:

1. Institucionalizar la deliberación pública evitando el obstruccionismo.

Un problema con las cuestiones "transcientíficas", que pueden enunciarse en lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible resolver por medios científicos. Ahí hay una pugna, dice Majone (1997), entre "generalistas" y "expertos" donde se revelan supuestos implícitos y interpretaciones encontradas de hechos: "cuando se intersectan la ciencia, la tecnología y la política entran en grave conflicto diferentes actitudes, perspectivas y reglas de argumentación" (Majone, 1997, p. 38). ¿Cómo resolver esta tensión? El autor considera que "los expertos deberían considerar sólo los aspectos técnicos y entregar sus evaluaciones al proceso político para que en él se determine la respuesta política apropiada" (Majone, 1997, p.38-39).

2. Evitar el “decisionismo”

Metodología o enfoque que antepone las decisiones antes que a la forma en que se toman. Descrito por el autor en cita de la siguiente manera:

El enfoque decisionista se desarrolló durante la segunda Guerra Mundial, y a principios del decenio de 1950 recibió el impulso y la presentación formal de la Rand Corporation y otras instituciones de investigación ocupadas en el estudio de las políticas. Se trata de un “compuesto conceptual” que incluye algunos elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, microeconomía y teoría de las decisiones y un poco de las ciencias sociales y del comportamiento. Hay una evolución continua que va de los estudios de los tiempos de guerra en los campos de operación militar, la logística y la táctica hasta las primeras aplicaciones industriales de los nuevos métodos cuantitativos, el análisis de los sistemas y finalmente el análisis de política. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección ha sido sustituida por la eficiencia económica, la que a su vez ha sido atemperada por consideraciones de equidad y viabilidad política. Pero todavía puede reconocerse claramente el marco analítico original. (Majone, 1997, p. 48).

El enfoque decisionista tiene como principales limitantes: 1) Parte de la idea de un tomador de decisión unitario, 2) No distingue entre decisión (que, en su término más real dentro de la Teoría de las Decisiones, implica un deber hacer) y políticas (un poder hacer); 3) Se ocupa desproporcionadamente de los resultados sin interesarse por los procesos; 4) Ofrece limitados elementos para justificar las decisiones (Majone, 1997).

3. Desarrollar argumentos dialécticos

Explorando las prácticas de la antigua Grecia, Majone (1997) recuerda que para ellos la dialéctica tenía tres usos principales, a saber: 1) ser método de examinación de los fundamentos y supuestos, 2) ser técnica para defender las opiniones propias y 3) ser procedimiento para aclarar cuestiones polémicas.

Para el desarrollo de este tipo de argumentos, el autor comparte que el análisis debe partir “de premisas razonables, con puntos de vistas refutables y cambiantes, no de principios indiscutibles o hechos evidentes ... [por ello,] el problema fundamental de dialécticos y analistas es el de basar las inferencias razonables en valores u opiniones cuando no se dispone de hechos evidentes” (Majone, 1997, p. 41).

Para Majone (1997), el analista propone pero no dispone: “la imagen del analista como solucionador de problemas es engañosa porque las conclusiones del análisis de las políticas casi nunca pueden probarse en forma rigurosa” (Majone, 1997, p.57)

4. Desarrollar argumentos de factibilidad

Finalmente, un “análisis competente de factibilidad trata de identificar todas las restricciones reales o potenciales, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos de beneficio del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas” (Majone, 1997, p. 109). Es esta, como podrá verse, la preocupación que ocupó la reflexión de Majone a lo largo del tiempo.

El valor contemporáneo de las primeras ideas. A manera de cierre

Políticas Públicas, como campo del conocimiento, es un espacio vivo y, por lo mismo, cambiante: sus ideas se adaptan a las necesidades, evolucionan a partir de la experiencia acumulada y se enriquecen desde su interacción con otros campos del conocimiento humano. La persona interesada en esta materia debe estar al tanto de todo ello, sin duda; o, mejor aún, ser sujeto activo en la propuesta que lleve a un mejor entendimiento sobre cómo, en un ambiente democrático, se toman las decisiones y, desde una perspectiva público-organizativa, esas decisiones se llevan a la práctica.

Pero no debe olvidarse que toda construcción que aspira a la altura debe tener sólidas bases. En Política Pública, conocer las lecturas básicas es apenas una parte de la obligación que debe sentir toda persona interesada en la materia. Las ideas se generan y persisten en un ecosistema; el compromiso de toda persona estudiosa de la disciplina se complementa con avanzar en ese conocimiento, el del ambiente donde las ideas germinaron y el contexto que conformó la serie de supuestos en los que se basaron sus expositores. Esta necesidad se acentúa en nuestra región hispanoparlante.

La ya de por sí descrita tensión entre quienes están en la práctica y quienes estudian lo gubernamental identificada en el campo de estudio desde sus inicios arrecia en nuestra región bajo la crítica (no sin sustento) de que las ideas generadas en un contexto diferente no tienen aplicación en nuestros países con historias y realidades tan diferentes a las que recuerdan y experimentan naciones con raíces anglosajonas, particularmente algunos estados europeos y el estadounidense.

Políticas Públicas ha venido a proveer de un armazón sólido que permite conocer el quehacer gubernamental desde un horizonte más amplio del que, hasta hace unas cuantas décadas, se tenía indagando desde la perspectiva de la economía, el derecho o la ciencia política. Políticas Públicas es, al mismo tiempo, todas ellas y algunas más. Pero su factibilidad solo puede darse en el conocimiento, el pensamiento crítico, la argumentación. De eso, y tal vez sin quererlo, los autores aquí revisitados nos han dejado algunas pistas.

En la lista de nombres e ideas por indagar, más allá de los textos ya conocidos, seguro se encuentran otras pistas que ayuden a completar el rompecabezas que estaríamos por aprovechar en nuestra región. Hay que trabajar, al mismo tiempo, en nuevos enfoques a nuestras realidades y visitar lo ya escrito con la intención de conocer lo que, desde el tiempo y la distancia, pueda ser práctico y necesario. Es parte de una agenda pendiente: encontrar, en las ideas expuestas hace tiempo, su valor contemporáneo. 

Referencias

- Brunner, R. D., & Willard, A. R. (2003). Editors' Introduction. *Policy Science*, 71-98.
- Lasswell, H. D. (2003). Memorandum. *Policy Science*, 71-98.
- Lindblom, C. E. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, 298-312.
- Lindblom, C. E. (1958b). Tinbergen on Policy-Making. *The University of Chicago Press*, 531-538.
- Majone, G. (1974). The role of constraints in policy analysis. *Quantity and Quality*, 65-76.
- Majone, G. (1975). The feasibility of social science. *Policy Science*, 49-69.
- Majone, G. (1977). Technology Assessment and Policy Analysis. *Policy Sciences*, 173-175.
- Majone, G. (1978). Technology Assessment in a Dialectic Key. *Public Administration Review*, 52-58.
- Majone, G. (1980). Policies as theories. *Omega*, 151-162.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Sobre el autor/About the author

Víctor Peña es Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2 (México). En 2019, diseñó una metodología para el análisis de riesgos de corrupción en los municipios de Sonora implementada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. En 2015, desarrolló la base conceptual del modelo de Gobierno Abierto aprobado en el Sistema Nacional de Transparencia. Actualmente está adscrito al Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

El enfoque de interconectividad de políticas: Tipología y aplicabilidad metodológica ¹

García Guzmán, Maximiliano

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 maximiliano_unam@yahoo.com.mx

ORCID ID: [0000-0003-2029-7262](https://orcid.org/0000-0003-2029-7262)

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

El ciclo de políticas es una herramienta de análisis que permite simplificar y dar orden al proceso de gobierno, sin embargo, dada la complejidad del espacio público se necesitan formas alternativas para su abordaje y tratamiento, por lo que en años recientes se han generado enfoques que intentan brindar una visión más precisa y amplia de los fenómenos de la vida colectiva y del tratamiento institucional que requieren. En ese marco, se propone la utilización de una visión ya explorada por la física cuántica en la que se aborda el fenómeno del entrelazamiento de partículas que, traducido al lenguaje de los estudios sobre asuntos públicos, se refiere a la premisa de que el estado de una política afecta el de otra, aún sin que tengan un vínculo aparente o sean distantes en cuanto a su temática o ámbito geográfico de aplicación. Así, además de abordar las características esenciales de esa propuesta, también se incluyen algunas reflexiones elementales sobre los tipos de interconectividad que pueden darse y su aplicabilidad metodológica en cuanto a herramienta de análisis.

Keywords

Interconectividad, entrelazamiento, complejidad, holismo, ciclo de políticas

¹ Este artículo es producto del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México", por lo cual se brinda un reconocimiento y agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular por el financiamiento y apoyo otorgados. Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/300WsdB>.

Resumo

O ciclo de políticas é uma ferramenta de análise que permite simplificar e ordenar o processo de governo, porém, dada a complexidade do espaço público, são necessárias formas alternativas para a sua abordagem e tratamento, razão pela qual nos últimos anos tem sido gerado. que procuram proporcionar uma visão mais precisa e abrangente dos fenômenos da vida coletiva e do tratamento institucional que requerem. Nesse orden, propõe-se o uso de uma visão já explorada pela física quântica em que se aborda o fenômeno do emaranhamento de partículas, o que, traduzido para a linguagem dos estudos de assuntos públicos, remete à premissa de que o estado de uma política afeta a de outra, mesmo sem aparente vinculação ou distanciada quanto ao objeto ou âmbito geográfico de aplicação. Assim, além de abordar as características essenciais desta proposta, também são incluídas algumas reflexões elementares sobre os tipos de interconectividade que podem ocorrer e sua aplicabilidade metodológica como ferramenta de análise.

Palavras-chave

Interconectividade, emaranhamento, complexidade, holismo, ciclo de política.

Abstract

The policy cycle is an analytical tool that have allowed us to simplify and order government processes. However, given the complexity of public scenario, alternative analytical developments were also proposed for its approach and treatment. Therefore, several emergent approaches have been generated in recent years to provide a more precise and comprehensive vision of the phenomena of collective life and the institutional treatment they require. This paper moves on that direction and suggests a policy analytical framework that use concepts previously explored by quantum physics: the phenomenon of particle entanglement is here translated into the language of public policy. It refers to the premise that the state of a given policy affects another one's, even without having an apparent link or being distant in terms of subject matter or geographical scope of application. Thus, in addition to addressing the essential characteristics of this proposal, this paper includes some basic and exploratory reflections on the types of interconnections that may occur and their methodological applicability as an analytical-tool.

Keywords

Interconnectivity, entanglement, complexity, holism, policy cycle.

Introducción

En su visión contemporánea el gobierno se dibuja como el conjunto de instituciones y organizaciones que dan dirección, orden y estructura a los propósitos del Estado. Es decir, constituye el espacio por excelencia para la atención y solución de necesidades colectivas, pues no sólo tiene, en un sentido formal, las atribuciones y los recursos para poder hacerlo, sino también las capacidades y el *expertise* que se requiere para diseñar e

implementar acciones dentro de los estándares y referentes que marca el entramado jurídico, orientándose así hacia la consecución del bienestar público sin menoscabo de las iniciativas y garantías individuales.

En el marco de lo anterior y para su cumplimiento efectivo, las políticas públicas representan uno de los medios más acabados que el gobierno y la ciudadanía utilizan para definir y atender las problemáticas que surgen en el espacio público, pues una de sus cualidades consiste en equilibrar dos componentes que suelen entrar en conflicto: efectividad y legitimidad.

Efectividad, cuando el gobierno es capaz de tomar oportuna y ágilmente decisiones y llevarlas al terreno de la acción para generar productos; legitimidad, cuando la ciudadanía (principalmente los actores organizados) acompaña y en su caso respalda esas elecciones, su ejecución y evaluación. Lograr un equilibrio entre estos dos elementos puede darle vida o funcionalidad a una democracia.

De hecho, esa idea de balancear ambos componentes es muy importante en el debate actual de la política pública (véase Méndez, 2020), porque no sólo significa tener una idea clara de la acción de gobierno, sino también de generar cada vez mejores estrategias para su desempeño eficiente en un ambiente democrático y de recursos escasos.

En este sentido, la política pública debe considerarse como un punto de partida que la democracia no es un valor en abstracto, sino que –como un modo político y social de vida– debe reflejarse y materializarse en mejores condiciones de desarrollo individual y colectivo; es decir, que la democracia no surge de manera espontánea, sino que se cimienta, impulsa, construye y administra en un proceso de mantenimiento y reproducción que es continuo, nunca acabado.

Y es que las políticas, al menos en el plano teórico, representan la posibilidad de sumar e integrar capacidades, experiencias, recursos, valores y expectativas que, de otro modo, devendrían en conflictos o parálisis en la toma e instrumentación de decisiones públicas, pues al conjugar el conocimiento científico con la experiencia política en un ambiente institucional es que pueden definirse y priorizarse –con cierto nivel de consenso– problemas públicos con una lógica funcional y procedimental que permita darles tratamiento y solución.

Para ello, las políticas han desarrollado marcos conceptuales y metodológicos que permiten visualizar la acción de gobierno y la realidad del espacio público de una manera lo suficientemente simplificada para abordarlas, al menos en el plano analítico, de ahí que este campo de conocimiento haya prosperado de manera sustantiva en las últimas décadas en sus diferentes planos (teórico, metodológico y práctico).

Un ejemplo representativo de lo anterior se ubica en el llamado ciclo de políticas, que es quizá una de las expresiones metodológicas más útiles, ilustrativas y didácticas de la acción pública, es decir, del conjunto de elementos institucionales, organizacionales, sociales y políticos que permiten dar respuesta a las necesidades de la población y sus actores. Sin embargo, aun con esa clara trascendencia, este recurso cognitivo –como cualquier otro– registra limitaciones que han sido abordadas por algunos autores en los últimos años (por ejemplo, véase Stout, 2011), lo cual ha servido de base para proponer nuevos enfoques teóricos, metodológicos e institucionales que las subsanen o complementen.

Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de las políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (Garson, 2007: 149).

Así lo han tratado de recuperar algunas de las corrientes más recientes que se han acuñado para abordar esta perspectiva holística, como son: 1) *comprehensive policies* (Gagnon, Kouri y Burtan M. 2008: 3-5; Mendell, 2009: 3-18), que se refiere a políticas que traspasan las barreras de la sectorialidad y se insertan en estrategias multi-nivel para el tratamiento de problemas de alta complejidad; 2) integralidad y transversalidad, cuyo sentido se refiere a que las políticas se hagan con una visión mucho más completa del problema, es decir, que no se dejen fuera variables importantes y que se articulen de manera más eficiente las instituciones que les dan respuesta, y 3) coordinación e integración, que buscan incidir en un plano organizacional y encontrar formas que permitan articular mejor los objetivos de políticas que abordan temas cercanos, así como las actividades que llevan a cabo los diversos actores responsables para cumplirlas en una estrategia compartida.

Se trata, en efecto, de enfoques teóricos y tendencias metodológicas que hoy en día nutren el análisis de políticas bajo una perspectiva multidisciplinaria y de complejidad, así como desde una comprensión más holística tanto de la realidad del espacio público como de la propia acción de gobierno, lo que supone visiones complementarias, alternativas o de fortalecimiento al tradicional ciclo de las políticas.

Y es precisamente en esa línea que se inscribe el presente artículo, pues tiene por objetivo proponer nuevas formas de abordaje de la complejidad de la acción pública a partir de lo que en otras disciplinas (concretamente en la Física Cuántica) se conoce como *entanglement*, es decir, enfoque de interconectividad o entrelazamiento, que trasladado al campo de los estudios sobre gobierno se refiere a un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores distintos, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas diferentes, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

Ello tiene como fundamento la premisa siguiente: el ciclo de políticas registra límites en su funcionalidad actual como herramienta metodológica, dado que no favorece el abordaje de la complejidad y se aleja de las perspectivas holísticas que requiere su tratamiento.

Por tanto, el problema de estudio que aborda este texto se refiere a que aun cuando el análisis y la práctica de las políticas públicas han sido pieza clave en la comprensión del funcionamiento de los gobiernos y, de ser el caso, en la mejora de su desempeño, no se debe pasar por alto que, como en todo campo de conocimiento, las ideas (r)evolucionan tratando de seguir el paso a la realidad cambiante, por lo que se requieren actualizaciones, modificaciones, complementos o transformaciones sustantivas de sus bases epistemológicas y teóricas, así como de sus redes conceptuales, categorías analíticas, variables, métodos e instrumentos que, en su conjunto, constituyen las distintas dimensiones en las que se mueven las políticas.

En el marco de lo anterior, este artículo se centrará particularmente en describir los tipos de interconectividad que pueden manifestarse en los procesos de política pública y se esbozará la manera en que, en un plano metodológico, esta perspectiva puede enriquecer las fases del ciclo para brindarle a esa herramienta un perfil más orientado hacia la complejidad, el holismo y el entrelazamiento.

Desde luego, la idea no es restar importancia a los avances académicos que se han realizado en el entendimiento y análisis de políticas públicas desde su surgimiento como objeto de estudio científico, pues ellos han permitido perfilar con el paso de los años (y a partir de la idea del ciclo) una agenda razonablemente estable y

estructurada de investigación en el campo², pero como es natural en cualquier disciplina en construcción, en no pocas ocasiones los estudios también han generado más preguntas que respuestas (Pardo, 2009).

Para efectos de lo anterior y entrar en materia, el texto se organiza de la siguiente forma: 1) El reto de lo público en las políticas: (los límites en) el ciclo, complejidad y holismo, 2) El enfoque de interconectividad en política pública, 3) Tipología de interconectividad y aplicabilidad(es) metodológica(s) y 4) Conclusiones.

1. El reto de lo público en las políticas: (los límites en) el ciclo, complejidad y holismo

El conocimiento científico ha contribuido a una mejor comprensión tanto del ser humano como de su entorno, lo que ha favorecido su sobrevivencia y adaptación frente a condiciones no ideales. Ello ha supuesto considerar que lo que enfrenta un individuo en su vida cotidiana es regularmente coincidente con la situación de otro(s), lo que traslada sus necesidades al ámbito de lo colectivo, adquiriendo así una nueva dimensión, más profunda y compleja: la del espacio público.

En esa lógica, es relevante situar el concepto de lo público como un marco propicio para la complejidad y su reconocimiento, y más tratándose del estudio, manejo y aplicación de herramientas que le dan tratamiento a sus problemáticas, como lo son las políticas públicas.

El sentido de lo público, por tanto, es sustantivo para las políticas, y aunque ello parezca evidente al estar incluido el vocablo en su propia denominación, en realidad no lo es tanto su vinculación, trascendencia y consecuencias. De hecho, el surgimiento, proyección y arraigo de las políticas sería difícil de explicar sin tener en cuenta el movimiento intelectual y político que pugnó por la redefinición de lo que se denomina “el espacio público” (véase Rabotnikof, 1997:18,319, 2005:123), que tuvo como marco la crisis de capacidades, de gestión y de resultados en los Estados modernos, a los que se les exigió que no fueran más sus monopolizadores y más bien empezaran a “compartirlo” con otros actores de la vida social y en general con la ciudadanía.

Lo público se reconoce entonces como el espacio donde caben todos, y esta cualidad tan puntual plantea retos considerables para las instituciones y sus políticas, pues lejos de definirse como entes autorreferenciados, se colocan ante la necesidad de actuar en contextos caracterizados por la complejidad, es decir: 1) múltiples factores constitutivos de fenómenos que, a su vez, están entre sí interconectados y que se traducen en escalas “sin fin” (piénsese en asuntos como el desempleo, la pobreza, la inseguridad, la migración, etc.), 2) multiplicidad de actores e intereses que se mueven y se interrelacionan en esos fenómenos, 3) existencia de tiempos establecidos ya no sólo en el aspecto procedimental, sino también por factores coyunturales y políticos y 4) agendas, recursos limitados y exigencias crecientes de calidad, transparencia, profesionalización, corresponsabilidad, etc.

Queda claro pues que la relevancia de lo público como pieza clave de las políticas radica en que las orienta a ser asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía para atender y resolver problemas complejos, por lo que es precisamente su cualidad y el valor que define el tipo de respuesta

² Se trata de una agenda de investigación influenciada por una especie de “efecto espejo”, es decir, que ha sido igualmente determinada secuencial y temporalmente por la lógica del propio ciclo.

que se espera de las instituciones, autoridades, especialistas (como el analista de políticas) y los recursos de los que disponen.

De ahí parte la necesidad de repensar a las políticas en términos de la complejidad, la multidisciplina y, por tanto, de una renovada apreciación metodológica que favorezca el holismo y la interconectividad.

Ello desde luego plantea retos importantes si se tiene en cuenta que buena parte de los métodos explicativos y analíticos que se han desarrollado en el campo de estudios ha privilegiado precisamente lo opuesto, es decir, la hipersimplificación y el incrementalismo. Tal es el caso del ciclo de políticas que, dicho sea de paso, es quizá la herramienta metodológica que más ha dominado la literatura del análisis de políticas (véase Aguilar, 1992a; 1992b).

Y es que, en la lógica del ciclo, es fundamental simplificar y ordenar la realidad para que pueda ser “tratable” y sus problemas “atendibles”, aun cuando no se cuente con todos los recursos o capacidades necesarios para ello. Se alude a un tipo de método que permite situar la manera en que se construyen los problemas, los elementos que inciden en la formación de la agenda, los componentes esenciales del diseño de la solución, su traducción en reglas, procedimientos y estrategias específicas, la forma en que las organizaciones implementan lo acordado y los ejercicios de evaluación o valoración de lo que se ha obtenido o espera lograrse.

Esas características, que durante décadas han sido sus principales cualidades, hoy se convierten -frente al reconocimiento de la complejidad del mundo contemporáneo- en áreas de oportunidad. En efecto, si bien el ciclo -estructurado a partir de sus fases clásicas como la construcción del problema, la definición de la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación- ha permitido dar una forma estable a la acción de gobierno al menos en un plano descriptivo, hoy muestra limitaciones analíticas e instrumentales que han quedado en evidencia a partir del reconocimiento de la complejidad de los fenómenos sociales y públicos (véase Pardo, Dussauge-Laguna y Cejudo, 2018; Pérez y Maldonado, 2015), por lo que el estudio y la definición de acciones de gobierno han tenido que nutrirse de nuevas miradas teóricas y metodológicas en el sentido de que el análisis de las políticas públicas debe considerar “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables [y donde las etapas no son] lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan” (Méndez, 2015: 15).

Desde esta óptica, el ciclo tiene fundamentalmente un sentido didáctico, es decir, es un esquema de apoyo que permite visualizar, comprender y transmitir de manera gráfica y ordenada algunas de las etapas que constituyen el proceso de gobierno que se despliega mediante políticas; sin embargo, no es posible hacer equivalente la información que se procesa a través del ciclo con el número ilimitado de variables que inciden en la práctica institucional. Es por ello que, aunque permite hacer asequible a una parte de la realidad en términos de su composición diversa, desde luego no la sustituye.

Se trata de una problemática en la que actualmente se ha puesto atención para su tratamiento, sobre todo si se observan las contribuciones de lo que se conoce como Ciencias de la Complejidad (véase Geyer y Cairney, 2015), a partir de las cuales, por ejemplo, se ha propuesto el enfoque de Problemas Perversos o *Wicked Problems* (véase Buchanan, 1992 y Conklin, 2001), cuya esencia está permeada precisamente por la complejidad, es decir, se trata de fenómenos donde se reconoce explícitamente que no es posible definirlos de manera precisa y que quizá puedan ser no solucionables.

En consecuencia, el alejamiento que se ha dado entre la acción de gobierno en la realidad y lo que puede aportar un ciclo que se orienta hacia la separación, la simplificación, la linealidad e incluso la sustitución de la

complejidad por esquemas y proyecciones, ha dado como resultado que esta herramienta terminará por brindar información que resulta poco útil para los problemas prácticos que se enfrentan en el mundo institucional, es decir, sus aportaciones se reducen a ser básicamente recomendaciones que difícilmente aportan elementos novedosos.

De hecho, y probablemente por la misma razón, buena parte del ciclo de políticas en cuanto a su estudio e instrumentación no logra trascender con efectividad los muros de las universidades o de los centros de pensamiento crítico, es decir, no permea en las estructuras de decisión porque continúa favoreciendo una perspectiva lineal e “ideal” ante los ojos de una autoridad cuya labor es compleja y llena de restricciones.

Si lo anterior es cierto en alguna medida, entonces ¿qué opciones se despliegan frente a esas limitaciones enunciadas para atenderlas? Una posible respuesta (que quizá genere a su vez más dudas que certezas) es que hay tres grandes rumbos que resultaría importante considerar: 1) generar nuevos paradigmas de investigación, es decir, reinterpretar el sentido de la política pública, lo que al mismo tiempo significaría repensar el papel del gobierno y el de la ciudadanía en un contexto determinado, 2) proponer nuevas metodologías para precisar de qué forma se pueden diseñar mejores políticas, implementar con mayor éxito las estrategias o cómo generar mejores resultados y 3) impulsar nuevas prácticas institucionales a partir de ejercicios de experimentación, memoria y aprendizaje en los que se obtenga el mejor provecho de los aciertos y también de los fracasos.

Situados en ese plano, uno de los principales retos consistiría en remontar la barrera analítica de la investigación, enseñanza y práctica de las políticas públicas –centradas en gran medida en el estudio secuencial del ciclo– para avanzar hacia enfoques más heurísticos que conjuguen los avances hasta ahora realizados con la exploración más estructurada de las tendencias actuales de la disciplina, lo cual favorecería un mejor planteamiento partir de nuevos referentes epistemológicos como la complejidad, el holismo y la interconectividad, tal como se expone en las siguientes secciones.

Complejidad y holismo metodológico

Para integrar nuevos referentes epistemológicos en el planteamiento del análisis de políticas, una primera tarea es desde luego precisar sus características o atributos. En el caso de la complejidad, ésta alude a una propiedad de los sistemas que están compuestos por una amplia cantidad de partes, mismas que interactúan de distintas maneras (Marks y Gerrits, 2013: 899; Mittelstraß, 2015: 46). Un ejemplo inmediato es el cuerpo humano, el cual está compuesto por millones de células y múltiples tejidos, órganos y sistemas, que al estar en contacto producen procesos vitales como la respiración y la digestión.

Un concepto relacionado y utilizado comúnmente como sinónimo, pero distinto analíticamente, es el de complicado o enredado, que denota la dificultad de comprensión o la necesidad de intensos esfuerzos cognoscitivos para hacerlo, dado que están involucradas un sin número de variables o bien, se registra la falta de patrones recurrentes, por lo que no es posible identificar con precisión la relación causa-efecto de una acción. Por ello, conviene mencionar que lo complejo no es necesariamente complicado, aunque éste sea dependiente de la complejidad, pues a mayores partes involucradas, en la misma medida será la dificultad para comprender los fenómenos.

En ese marco, el conocimiento científico ha incorporado gradualmente -y cada vez con mayor consistencia- esa cualidad para entender mejor los objetos de estudio. De hecho, como se mencionó previamente, este factor ha sido tan relevante en términos epistemológicos que ha dado lugar a un campo de conocimiento propio

denominado "Ciencias de la Complejidad". Desde luego no se trata de un cuerpo teórico unificado, pues abarca una amplia cantidad de precedentes y subdisciplinas, como la teoría de sistemas, teoría del caos, teorías de la información y la computación, genética, cibernética, teoría de juegos y teoría de redes.

De hecho, existe una serie de conceptos, particularmente en ciencias sociales y política pública, que intentan traducir sus particularidades, tales como no-linealidad, emergencia, autoorganización, dinámica de sistemas, coevolución, etc. (véase Morçöl, 2013).

En este sentido, en el ámbito del análisis de políticas, la complejidad supone el reconocimiento y abordaje de: 1) múltiples variables (sin número determinado) y con conexiones exponenciales que podrían explicar las características de un problema público en su dimensión causa-efecto, 2) factores económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales que condicionan y dan forma a las respuestas públicas que se dan a los problemas, 3) los efectos directos e indirectos que se derivan de una estrategia de política pública, particularmente aquellos que se ubican en su población objetivo o potencial, 4) las implicaciones que una o un conjunto de políticas tendrá(n) en aquella(s) con la(s) que comparte(n) arenas o bien, con las que se encuentran distantes geográfica o temáticamente, pero que resienten sus efectos y 5) sus consecuencias en la acción pública y de gobierno en su conjunto.

Como se observa, no es en ningún sentido una tarea fácil, por lo que el analista de políticas debe incorporar una forma de razonamiento en la que se reconozcan abiertamente las partes que integran los sistemas, los fenómenos o los problemas, es decir, que al emplear métodos de construcción de objetos (entiéndase problemas de políticas públicas) se identifiquen los componentes que les dan forma y cohesión.

Ello puede parecer un postulado evidente, sin embargo, no hay que olvidar que, durante varias etapas de su desarrollo, las políticas optaron por la visión opuesta, es decir, hipersimplificar deliberadamente para hacer abordables sus objetos de interés, sobre todo por las limitantes propias del ejercicio profesional, como falta de información, tiempo y recursos (véase Lindbom, 1959).

Actualmente ello no es una empresa imposible de revertir, pues, de hecho, se han dado pasos sustantivos en una nueva visión de las políticas, una que apunta a reconocer esa complejidad y darle tratamiento, tal como se observa en ciertas tendencias del análisis de políticas, por ejemplo: *wicked problems*, integración, coordinación, *nudges* e integralidad.

Ahora bien, ¿cómo hacer frente a esos retos que supone la complejidad, sobre todo en un plano metodológico e instrumental? Es decir, ¿cómo transformar sus atributos en fortalezas analíticas en beneficio del entendimiento y tratamiento de los objetos de estudio? Hallar las respuestas es en sí misma una labor de considerable complejidad. Y es que, dado que la comprensión de un fenómeno requiere de concentración y enfoque, al ser humano no le es posible, por razones evolutivas, prestar atención a grandes cantidades de procesos y partes de un sistema complejo, lo cual conduce necesariamente a la selectividad y a la especialización cuando se trata de la acumulación de dicho conocimiento.

Se requiere, por tanto, seguir "conteniendo" o "reduciendo" a la complejidad, pero no a un nivel donde se sacrifiquen variables o factores relevantes o se pierdan las cualidades inherentes de los objetos que se abordan y examinan. Más bien se requieren nuevos modelos analíticos que, si bien son entendidos como estructuras abstractas que simplifican los sistemas complejos a través de la visualización o la verbalización de estos, pueden ser esquemas a escala o análogos a la realidad, los cuales incluyen una serie de supuestos donde se expongan las propiedades esenciales del fenómeno estudiado.

Y es que, si bien la necesaria simplificación de la realidad funciona de manera aceptable en buena parte de los casos, también puede presentarse uno de sus extremos: el reduccionismo, el cual suele ser contraproducente para la ciencia. El reduccionismo significa rastrear las dinámicas de los sistemas complejos en pocos o únicos entes, conceptos o teorías que los originan (Mittelstraß, 2015: 49), es decir, explicar las grandes entidades a partir de sus partes más pequeñas. Un ejemplo en las ciencias sociales es el denominado individualismo metodológico, que busca explicar los procesos económicos, políticos e históricos a partir de las acciones individuales de las personas.

En respuesta a ello ha surgido el enfoque denominado "holismo metodológico", cuya premisa esencial es observar los sistemas sociales como un todo, y no enfocar su atención en sus partes constitutivas. Es decir, parte de la premisa de que los objetos que componen un sistema crean una unidad independiente, con propiedades diferenciadas, mismas que producen efectos en sus partes constitutivas (véase el concepto de "holones" en Ostrom, 2015). Ejemplo de ello puede ser la sinergia que existe en el vuelo de un gran número de insectos o el tráfico vehicular, donde se pueden observar dinámicas colectivas, con propiedades que no sólo se explican a partir del comportamiento individual de sus integrantes.

En sí mismo, el enfoque holista también es una forma de reducir la complejidad, pero con un método distinto, pues se enfoca en observar, describir y estudiar el comportamiento conjunto, coordinado y general de un sistema sin llegar a la exhaustividad. Dicho de otro modo, es un tipo de análisis macro en el que la comprobación de hipótesis no suele hacerse a partir de observaciones inmediatas, sino que usualmente se derivan de observaciones retrospectivas (Mittelstraß, 2015: 52).

En el ámbito de la política pública específicamente, esta discusión se ha planteado en diversas ocasiones, aunque sin un punto conclusivo o generalmente aceptado. De hecho, ha habido debates intensos entre aquellos que proponen la simplificación (véase Lindblom, 1959), los que se inclinan a la comprensión holista (véase Laswell, 1951; 1970) y quienes intentan fijar posiciones intermedias (véase Garson, 2007). En cualquier caso, el abordaje metodológico de la complejidad supone retos mayores, varios de ellos derivados -como se mencionó- de los propios límites en la capacidad humana en términos de conocimiento, comprensión y transformación.

Y si ello lo trasladamos a un nivel más instrumental, queda claro que la falta de información, tiempo y recursos, así como los sesgos cognitivos y subjetivismos, dificultarán la tarea de examinar los componentes de un objeto, sistema o fenómeno sin dejar fuera algo relevante.

Sin embargo, aún con esas limitaciones, las políticas públicas han emprendido esfuerzos por generar métodos e instrumentos que favorezcan los planteamientos holísticos, es decir, se ha intentado que el análisis de políticas adopte una posición epistemológica orientada por la complejidad y que, derivado de ello, puedan integrarse un conjunto de herramientas que permitan visualizar distintas variables en diferentes dimensiones. Tal es el caso de tendencias como transversalidad, integración, *nudges* y coordinación, las cuales ponen énfasis en entender los derroteros de la acción de gobierno a partir de conocimientos provenientes de distintas áreas, pero también considerando dinámicas institucionales diversas.

En efecto, ha habido pasos importantes en la construcción del perfil holista en el terreno metodológico de las políticas públicas, lo que ha contribuido a redefinir el entendimiento y tratamiento de fenómenos complejos como la pobreza o la corrupción. Y también ha animado el surgimiento de nuevos enfoques analíticos que intentan condensar la posición epistémica de la complejidad y su exploración en métodos integradores, como es el caso de un nuevo enfoque en construcción denominado interconectividad, que se abordará a continuación.

2. El enfoque de interconectividad en política pública

Como se argumentó en las secciones previas, si bien durante años el planteamiento del ciclo ha sido quizá la principal herramienta de análisis para entender cómo funciona el gobierno y de qué manera se hacen las políticas, lo cierto es que gradualmente ese instrumento se ha ido rezagando en términos de la precisión y amplitud de respuestas que puede ofrecer a los fenómenos que aborda, sobre todo en un contexto caracterizado por permanentes cambios en el espacio público, la incorporación de nuevas categorías como la complejidad, la transdisciplina y el holismo, así como las transformaciones en las dinámicas institucionales.

Adicionalmente, se parte de la premisa de que la acción de gobierno debe replantear su inclinación a apoyarse en estilos de decisión orientados por la intuición o la adivinanza, y más bien apostar por elecciones que se den sobre la base de diagnósticos, datos, argumentación, evidencia y deliberación, que significa precisamente el intercambio de posiciones y de puntos de vista de tal manera que se enriquezcan las consideraciones iniciales.

De hecho, ya desde su época, el célebre Harold Lasswell enfatizaba esa necesidad, pues señaló la relevancia de entender las políticas públicas como un campo de estudio complejo y especializado a partir del cual las acciones de gobierno pueden nutrirse del conocimiento científico. Reconocía que parte de la actividad intelectual giraba en torno a “la viva preocupación de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento” (Lasswell, 1951: 81), lo cual no sólo hacía referencia a los conflictos de una época de guerra y posguerra que presenció, sino también a la falta de cooperación entre las diversas disciplinas existentes, lo que llevó a varios intelectuales de la época —Charles E. Merriam, Daniel Lerner, George Bereday, etc.— a impulsar la integración de los diversos campos del conocimiento por medio de un enfoque particular: la orientación hacia las políticas.

Ahora como entonces, esa aspiración se encuentra en el horizonte, es decir, el análisis de políticas puede y debe plantearse nuevamente la posibilidad de contrarrestar la atomización y rigidez disciplinaria que poco a poco se ha ido gestando en sus diferentes planos, sin que ello signifique intentar constituir una ciencia totalizadora.

Para ello, quizá podría ser útil partir de una reinterpretación del proyecto original de las Ciencias de Políticas de Lasswell (1951), de tal manera que se recuperen sus mejores contribuciones y se fundamenten con ellas nuevas visiones del análisis de políticas en los siguientes términos: 1) repensar el gobierno y la Administración Pública, sus políticas y su relación con otras disciplinas, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y orientarlo de manera más eficiente a la práctica institucional.

De hecho, la propia lógica que parece registrar el surgimiento y planteamiento de las tendencias en el campo de las políticas refleja ese panorama, pues se ubican: 1) aquellas que exploran la epistemología y teoría de las políticas para actualizar sus fundamentos y su núcleo duro, con lo que intentan dar un paso más allá del ciclo y en esa medida complementarlo mediante nuevas miradas analíticas —o al menos cualitativamente distintas a las ya existentes— sobre el entendimiento y despliegue metodológico de las políticas, y 2) las que sin necesariamente traspasar las fronteras del ciclo, y más bien a partir de las áreas de oportunidad que en él detectan, buscan su reinterpretación, fortalecimiento y mejor organicidad.

En su conjunto, ese ejercicio de repensamiento de las políticas públicas propone el conocimiento y comprensión en un sentido amplio de su estructura y funcionamiento, por lo que buena parte del planteamiento se refiere a que la actuación y el estudio del gobierno no se limitan a cuestiones instrumentales o de procedimiento; por el contrario, se sitúan en un nivel que puede fortalecer sus referentes teóricos y empíricos, como es, entre otros, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas.

Para contribuir a ese renovado panorama, en esta sección se propone considerar un nuevo e inédito enfoque teórico, conceptual y metodológico que fortalezca el perfil del análisis de políticas, bajo la lógica del diálogo entre saberes, pues es a través de él como se reconoce y aborda la complejidad de los problemas públicos y, por tanto, se favorecen soluciones en el mismo tenor, es decir, transversales, integrales e interconectadas.

Se trata del enfoque de interconectividad o entrelazamiento (*entanglement*) y cuyo origen puede situarse en el campo de la Física Cuántica, por lo que es necesario en un primer momento explorar su posible adaptación para la disciplina de política pública. Aquí es importante prevenir que en términos de construcción del argumento y como primera aproximación al concepto, no se profundizará en cuestiones de lógica-matemática, como fórmulas y demás métodos experimentales de la Física, por lo que éste trabajo es apenas un intento de acercamiento conceptual.

Dicho lo anterior, el primer paso es explicar el enfoque original: el entrelazamiento cuántico es un fenómeno físico que ocurre cuando pares o grupos de partículas se generan, interactúan o comparten la proximidad espacial de manera tal que el estado cuántico de cada una no puede describirse independientemente del estado de las otras, incluso cuando están separadas por una gran distancia.

Las bases de la idea surgen en 1935 con un artículo publicado por Niels Böhr en la revista *Physical Review*. En este texto se discute otro publicado previamente por Albert Einstein, Borís Podolski y Nathan Rosen sobre que la "realidad física" estaba incompleta. Hasta ese momento la mecánica clásica concebía que se podía establecer con claridad el valor y posición de una partícula, sin embargo, con el desarrollo de la visión cuántica se sabe que puede haber indeterminación (Böhr, 1935). Por tanto, el pensamiento de Böhr apuntaba a una posición contraria a la de Einstein, Podolsky y Rose, quienes argumentaron en su teoría sobre el "realismo local" un punto de vista causal que consideraba imposible la existencia de una "acción espeluznante a distancia" entre partículas.

Tiempo después, el célebre físico Erwin Schrödinger propuso el concepto de entrelazamiento (o interconectividad entre partículas) para denominar esos fenómenos, y en su momento usó la palabra *Verschränkung* para "describir las correlaciones entre dos partículas que interactúan y después se separan" (Kumar, 2008). Para ello publicó un artículo seminal que define y discute la noción de "enredo/entrelazamiento", donde establece el principio de que dos partículas interactúan sin importar su distancia, lo cual parecía violar el límite de la velocidad en la transmisión de información implícita en la teoría de la relatividad. Sin embargo, con el paso de los años los experimentos parecieron darle la razón a la física cuántica.

A partir de entonces, el enfoque ha evolucionado de manera importante y han surgido conceptos clave que permiten entender de mejor forma el fenómeno, como el de "sistema entrelazado", que es aquel en el que en su estado cuántico no puede ser factorizado como un producto de los estados de sus constituyentes locales, lo que quiere decir que no se trata de partículas individuales, sino que son un conjunto inseparable. En la perspectiva del entrelazamiento, un componente no puede ser completamente descrito sin considerar a los otros. Por tanto, los estados de los sistemas compuestos son siempre definidos como "una suma" o superposición de los estados de componentes locales.

Los sistemas, en esa lógica, se entrelazan a través de distintos tipos de interacción (Peres, 2002), lo que quiere decir que cuando el estado de una partícula cambia, el estado de su par se modificará de igual manera. Desde luego, el entrelazamiento de estas partículas o grupos de ellas puede describirse mejor cuando se "se separan" mentalmente, ya que se puede probar la existencia de su interacción, pero cuando ésta trata de observarse

empíricamente se rompe el entrelazamiento, siendo la indeterminación el producto y una de las características de la cuántica.

En esos sistemas, la correlación (interacción) se da de manera instantánea, sin importar la distancia que separe a las partículas. Es por ello por lo que en principio se pensaba como algo imposible. Este concepto de la mecánica cuántica ha sido comprobado experimentalmente a través de fotones, neutrinos, electrones y otras partículas más grandes, pero que no superan la escala cuántica (Griffiths, 2004).

Un concepto relacionado e incluso parecido al de interconectividad -pero que no debe ser confundido con él- es el de "acción a distancia", que se refiere a que un objeto puede ser movido, cambiado o afectado de otra manera sin ser tocado físicamente (como en contacto mecánico) por otro objeto, es decir, se alude a la interacción no local de los objetos que están separados en el espacio.

Después de esta elemental e incluso superficial introducción al concepto, desde luego la pregunta inmediata en el ámbito del estudio del gobierno es ¿cómo sería su importación y adaptación en caso de que resulte aplicable y útil al tipo de conocimiento que nos interesa, particularmente el que se refiere a una perspectiva más realista y productiva del análisis de políticas? Al respecto, cabe hacer mención como antecedente que actualmente existe bibliografía que ha tratado de "trasladar" la idea de entrelazamiento a las Ciencias Sociales, y ha sido desde la perspectiva de las Ciencias de la Complejidad a las que ya se ha hecho alusión. Ejemplo de ello es el artículo de Abigail Devereux (2018) titulado "*Complex and Entangled Public Policy: Here Be Dragons*", cuyo abstract es el siguiente:

Las herramientas y los conceptos del campo emergente de la ciencia de la complejidad, como el modelado basado en agentes, la teoría de redes y el aprendizaje automático, pueden ofrecer ideas poderosas a los economistas y artesanos de las políticas públicas. La ciencia de la complejidad nos permite modelar explícitamente las relaciones entre individuos e instituciones, la información y la influencia asimétricas, la aparición de órdenes sociales emergentes no planificados y los individuos dinámicamente adaptables. En las últimas décadas, las herramientas de la ciencia de la complejidad se han aplicado al problema de la provisión de bienes públicos, corrigiendo sesgos de comportamiento hipotéticos y aumentando la eficiencia de la implementación de políticas. Estos análisis a menudo carecen de perspectivas de elección pública, lo que puede complicar e incluso obviar sus hallazgos cuando el diseñador se enreda con las estructuras complejas de sus modelos. Además, queda mucho trabajo por hacer para armonizar el trabajo tradicional de elección pública con las herramientas y los conocimientos de la ciencia de la complejidad. Las aguas inexploradas deben ser cartografiadas eventualmente. Esperamos comenzar de tal manera que evite lo peor de los dragones (Devereaux, 2018: 1).

En síntesis, la idea de entrelazamiento puede y ha sido "trasladada" al terreno de las Ciencias Sociales y en manera más modesta al estudio del gobierno. Desde luego se requieren mayores adaptaciones para aplicarla al ámbito específico del análisis de políticas, pero la idea principal puede conservarse si se logra sostener con teoría y evidencia que el estado de una política se ve determinado por el de otra(s), aun cuando no exista conexión aparente.

Pero quizá el rasgo de originalidad representativo de la propuesta que aquí se expone consiste en que esa influencia mutua que se da a partir del entrelazamiento no se trata de un estado natural en las políticas, sino que es un producto que se construye (la mayoría de las veces sin una intención deliberada) y que, volitivamente, puede aprovecharse como insumo para generar mejores esquemas de hechura de políticas que desde un inicio

hagan explícita esa interconexión en el concierto de todas ellas y que, a partir de ahí, se gesten acciones de gobierno más estratégicas, científicas y conscientes que potencien los recursos invertidos en la atención de demandas colectivas que por la escasez de recursos se seleccionan, pero que en los hechos tienen impactos en las otras que quedan fuera a partir de una mejor interconectividad de las estrategias que sí se emprenden.

Así, el entrelazamiento o interconectividad en política pública consistiría en un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas distintas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

En ese sentido, el enfoque que se propone enfatiza que el entendimiento de la acción de gobierno a partir de los nuevos enfoques de las políticas públicas supone el desarrollo de metodologías que permitan un análisis con mayor carga de interconexión, al menos en los siguientes puntos: el análisis de los asuntos y problemas públicos; los criterios de eficiencia, eficacia, economía, ética y valor público que deben adoptar las instituciones en las soluciones que ofrecen; el fortalecimiento del gobierno de la ley y su configuración en estado de derecho como principios de las estrategias; la solidez de la institucionalidad democrática, y desde luego la atención integral y transversal de las necesidades colectivas.

3. Tipología de interconectividad y aplicabilidad(es) metodológica(s)

Como se mencionó en la sección previa, el enfoque de entrelazamiento aplicado a las políticas públicas sugiere que entre ellas existen diferentes tipos de conexiones, las cuales se dan independientemente de su cercanía geográfica o temática y, además, su vínculo puede ser alterado o transformado de manera deliberada (es decir, volitiva e incluso institucionalmente) por las personas o actores. Si lo anterior ocurre, es posible expresar de manera preliminar (y a manera de propuesta) que puede haber interconectividad de políticas, al menos, en tres dimensiones:

1. Espacial, cuando la política pública de un lugar (llámese municipio, provincia, entidad federativa, país o incluso región, etc.) interactúa con la(s) de otro(s) espacio(s) para situar y proyectar su alcance. En este caso, se ubican las siguientes subclasificaciones:
 - a. Espacial-distante, que se refiere a políticas de un espacio "A" que tienen vínculos con las de un espacio "B", pero cuya localización es lejana en el plano geográfico, incluso pueden estar en extremos opuestos del mundo. Tal es el caso de los programas que se han impulsado sobre hermanamiento de ciudades, que buscan generar una agenda común a nivel internacional sobre el tratamiento de los principales fenómenos urbanos locales, sin desconocer sus características intrínsecas y el correspondiente contexto regional. El concepto de lo "glocal" es muy cercano a esta posición.
 - b. Espacial-cercana, que alude a políticas de un espacio "A" que tienen repercusiones en políticas de un espacio "B", precisamente por su cercanía geográfica. Ejemplos de ello se pueden observar en políticas de combate al crimen organizado que suelen ser regionales y que alteran los fenómenos delincuenciales en los sitios aledaños (ésto conocido también como el "efecto cucaracha"), o bien, temas de infraestructura (vial, hidráulica, de telecomunicaciones) que

impulsa una localidad y que obliga a sus vecinas a realizar las adaptaciones correspondientes o, en su defecto, a ser depositarias de efectos negativos por la falta de compatibilidad en la interfase.

- c. Espacial-cadena, que se relaciona con políticas (o mejor dicho productos de políticas) de un espacio "A" que a su vez son insumos de otras políticas de un espacio "B". Un ejemplo de ello son las estrategias de gobierno que forman cadenas productivas o de valor. Tal es el caso de países, regiones o localidades que orientan su vocación económica a sectores primarios para poder proveer de insumos a otros cuyo perfil se orienta a sectores secundarios (la literatura proveniente de la economía muestra claramente las formas de división del trabajo a nivel internacional, donde se describe a países más orientados al sector agropecuario, otros a la producción de energéticos, otros a la manufactura o las telecomunicaciones, unos más a la tecnología de punta, etc.).
2. Material, cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente. Se trata quizá del tipo de interconectividad más recurrente en el espectro de las políticas, pues puede afirmarse que cada una tienen algún tipo de efecto o reacción derivado de otras. Por ejemplo, programas de mejoramiento del transporte privado que afectan estrategias ecológicas, de educación, médicas, laborales, etc. o bien, políticas de equidad de género que alteran acciones de control poblacional, de competencia económica, de protección de la seguridad social, entre otras. Un ejemplo más detallado puede observarse en el caso de México, donde los años recientes se han caracterizado por la construcción de múltiples sistemas nacionales, es decir, la habilitación de un conjunto de estructuras institucionales que buscan favorecer la coordinación de diversos actores que participan en una misma estrategia de política pública, pero desde diferentes ámbitos (público, privado y social), tales como los sistemas de protección civil, de planeación democrática, de salud, de educación, de seguridad, etc. Ello en sí mismo refleja ya indicios de interconectividad, sin embargo, al situarnos en un nivel superior, es decir, de metaestructura, es posible observar que no existe conexión entre los mismos sistemas nacionales que se han creado, favoreciendo que la acción de gobierno se despliegue de manera desarticulada y a veces errática.
3. Temática, cuando políticas de un mismo sector -ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden- se vinculan entre sí, aún cuando ello no se haya proyectado de manera deliberada. En un plano ideal, esa conectividad tendría que partir de un criterio unificador que potencie las acciones emprendidas y que haga un uso cada vez más estratégico de los recursos que se destinan, sin embargo, la evidencia muestra el fenómeno contrario. Por ejemplo, las políticas que se dirigen y atienden -por separado- a integrantes específicos de una familia, ya sea madres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc., y que en realidad cada una de ellas no considera la manera en que interactúa con las otras o si pueden llegar a ser incluso contradictorias entre sí en el mismo espacio, que en este caso es el núcleo familiar.

En la clasificación anterior -material- se hizo alusión a los llamados sistemas nacionales de México en general, y aquí puede recuperarse en particular la problemática de algunos de ellos, en los cuales tampoco existe conexión incluso siendo algunos muy cercanos en temas, como es el caso del Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional Anticorrupción.

A partir de todo lo anterior, y si es que son válidas esas ideas sobre que una política se explica en buena medida por la existencia y el desarrollo de otra, ello llevaría a sugerir también que es posible generar metasistemas o metaestructuras de formulación y desarrollo de políticas que las conecten de mejor forma. Pero ¿en qué punto radicaría la viabilidad de esta empresa?, la respuesta estaría en la posibilidad de formular métodos que expliciten esa relación y, por tanto, la hagan más inteligible y susceptible de modificación o alteración.

¿Cuál sería ese método en esta propuesta? Como se señaló, en el caso de la Física Cuántica se desarrolló la idea de un "sistema entrelazado de partículas", por lo que aquí podría ser útil proponer la categoría de "sistema entrelazado de políticas", en el que se hagan operacionalizables las tres posibles modalidades que se han enunciado: espacial, material y temática, pero que también sirva de base para trasladar instrumentalmente esa visión al proceso de la política pública, en específico y se se prefiere, a lo que el ciclo nos muestra.

En efecto, si se incorpora el enfoque de entrelazamiento al análisis de políticas, un primer paso a manera de ensayo y error puede ser trasladar y aplicar sus cualidades a una herramienta que resulta ampliamente familiar, que es ni más ni menos que el ciclo, pues de esa manera pueden surgir gradualmente metodologías cada vez más sofisticadas que incluso conduzcan hacia un modelo autónomo.

Mientras eso ocurre, ¿como puede fortalecerse el ciclo a partir del nuevo enfoque? Para dar respuesta a ello se sugiere retomar sus etapas convencionales -problema, agenda, diseño, implementación y evaluación- y reinterpretarlas mediante puntuales adiciones en sus bases y planteamientos, tal como se esboza a continuación:

- **Construcción del problema público:** además de los postulados del marco lógico que requieren definir hechos, causas, impactos, población o región afectada, actores de la sociedad civil y autoridades que reconozcan la problemática, se sugiere dejar de privilegiar en ello a la excesiva focalización y la eliminación de variables que reducen artificialmente la complejidad del fenómeno, a tal grado de desprenderlo de su organicidad. En este sentido, los enfoques que se asignan a un problema (como pueden ser el ecológico, energético, laboral, migratorio, hacendario, de seguridad, alimentario, y un largo etcétera) podrían combinarse sin necesariamente tener que renunciar a estrategias diferenciadas en cada uno de ellos, pero siempre dirigidos a un objetivo compartido. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento espacial y temático.
- **Formación de Agenda:** además de considerar los componentes clásicos en la construcción de la agenda como son personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección (véase Elder y Coob, 1997; Aguilar, 1993b), puede transitarse hacia el concepto de agenda pública estratégica, que significa remontar la visión coyuntural-política de esta fase, para dotarla de un planteamiento más estructural y de gobierno, ya que la agenda incluiría no sólo problemas del momento, sino también de mediano y largo plazo y que, además, tengan correlación entre ellos, es decir, que si se actúa sobre los problemas que encabezan la lista, en algún sentido se tendría efectos en aquellos que están en lugares posteriores. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento material.
- **Diseño:** es importante remontar la visión que entiende a los diseños de política como productos aislados y cuyo marco de referencia es, exclusivamente, el problema al que se dirigen. En esa lógica, esta fase puede comprender, además del diseño central o principal, la habilitación de espacios en los que posteriormente puedan insertarse otros diseños de políticas -alternativas o complementarias-, es decir, desde el planteamiento escrito de la solución, deben considerarse ya sus posibles efectos y las políticas

que se diseñarán para atenderlos. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento temático y material.

Para mayor precisión del argumento, las políticas alternativas son aquellas que atacan el mismo problema que la política principal, pero con una estrategia, enfoque y planteamiento distinto, en tanto que las complementarias más bien atienden las externalidades causadas por la política principal, es decir, sus efectos indirectos, ya sean positivos (para potenciarlos) y negativos (para contrarrestarlos)

- Implementación: así como ocurrió con la agenda, además de considerar los clásicos tres imperativos (legal, racional-burocrático y consensual) (véase Rein y Rabinovitz, 1978; Aguilar, 1993a), se requiere de un cuarto que puede ser denominado explícitamente “de entrelazamiento”, en donde la actuación de las instituciones sea lo suficientemente flexible en su operación para reconocer, manejar y en su caso favorecer las oportunidades de entrelazamiento que surjan durante el proceso, las cuales no siempre se ubican (o al menos no con claridad) en las primeras fases del ciclo. Es importante, por tanto, habilitar áreas institucionales que puedan concentrar los volúmenes de información que produce la implementación para operar esas conexiones de manera oportuna y potenciar sus factores positivos o bien, contener los negativos. Este planteamiento se nutre de los tres tipos de entrelazamiento.
- Evaluación: en esta etapa del proceso es donde, quizá de manera no tan consciente, se han dado pasos más firmes hacia la interconectividad, pues al ser la evaluación una etapa donde se favorece el análisis de conjunto, es decir, no sólo de la política sino también de su contexto, de su historia o trayectoria y de su vínculo con otras para evitar duplicidades. Aquí se recomienda ampliar esa mirada y situarla también en los impactos indirectos, es decir, en los efectos que tiene la política no sólo en su arena, sino también en otras con las que puede haber algún tipo de relación. Este planteamiento se nutre de los tres tipos de entrelazamiento.

Como se observa, se trata de un conjunto de prescripciones de política sobre cómo hacer políticas públicas, por lo que es en esencia un esquema de metapolíticas, el cual debe traducirse aún en desarrollos teóricos, conceptuales, y metodológicos profundos para que pueda ser un enfoque viable en términos de su operación, particularmente instrumental e institucional.

Desde luego, la propuesta hasta aquí enunciada tiene en realidad el objetivo de al menos iniciar su debate y crítica, es decir, se encuentra en una fase inicial de construcción; se está cimentando con los primeros ladrillos, pero pareciera que una buena estrategia en su evolución sería nutrirla de visiones que enfatizen sus alcances y áreas de oportunidad, es decir, de nueva cuenta un esfuerzo holístico en su formulación.

4. Conclusiones

Las políticas contribuyen a fortalecer el contenido público de la estructura gubernamental cuando la interacción autoridad-ciudadano se sustenta en esquemas de operación abiertos y horizontales, que, si bien están a cargo principalmente de las instituciones, también consideran e incluyen las capacidades de la sociedad civil organizada. En esa lógica, la acción institucional es producto de relaciones de cooperación, coordinación e interacciones que son decisivas para dar paso a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Desde esa perspectiva, la política pública evita que la acción de gobierno se reduzca a lo burocrático al favorecer una conexión intensa con los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan como beneficiarios de sus

respuestas institucionales, sino que interactúan en un marco de co-producción de políticas, como ocurre con la concesión de ciertos servicios públicos.

Si esto es así, las políticas públicas deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista tradicional que se ha privilegiado en su desarrollo (Lindblom, 1959), de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas pueden orientarse cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional.

Esta orientación hacia lo holístico —que incluso ya apuntaba Lasswell (1951) desde su idea original de las Ciencias de Políticas de la Democracia— pone de manifiesto la necesidad de gestar nuevas miradas sobre la forma de estudiar, analizar y hacer políticas públicas en un ambiente social cada vez más democrático y en un espacio público que pone a prueba las capacidades de gobierno con problemas complejos y recursos restringidos. De hecho, sobre ello Martín Landau señala:

El análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son ‘transcientíficos’, necesaria y legítimamente sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes (Landau, 2007: 277).

Por tanto, la idea de impulsar la cualidad holística en el ciclo lleva a mirar nuevamente a la propuesta original de Lasswell sobre las Ciencias de Políticas de la Democracia, o quizá mejor dicho a una reinterpretación de sus alcances en diferentes planos. Recuperar los rasgos esenciales que él asignaba a este campo del conocimiento puede ser útil para sustentar estas visiones comprensivas que se apoyan en el diálogo intenso entre los distintos saberes, pues es cada vez más claro que sin una óptica con esos rasgos no pueden darse saltos cualitativos en la solución de problemas.

Al respecto, una herramienta concreta que favorece el entendimiento de esos procesos críticos es el análisis de políticas mediante el tradicional ciclo, pues proporciona métodos que hacen abordable algunas “muestras” de la realidad y que da cuenta de algunos rasgos esenciales del proceso de gobierno al darle, al menos, un plano ideal, una lógica interna.

Sin embargo, tal como se afirmó en la hipótesis planteada y su comprobación a lo largo del documento, sus propiedades metodológicas no están exentas de limitaciones empíricas. De hecho, la literatura especializada ha evidenciado esas restricciones y se ha generado un ambiente propicio para el surgimiento de nuevas formas tanto de realizar análisis de políticas públicas como de construirlas en ambientes institucionales.

Visiones como la integralidad, la transversalidad, la coordinación, los problemas perversos, etc., han realizado propuestas que abonan a esta discusión, y si bien reconocen abiertamente que las políticas no son acciones que puedan entenderse y realizarse sin considerar su vinculación con otras estrategias de gobierno, el estudio y reflexión sobre esas formas de conexión se encuentran aún en fases iniciales.

En efecto, esas nuevas configuraciones en la forma de estudiar y ejercer la acción de gobierno por medio de políticas se encuentran en proceso de construcción y desarrollo, debido a las nuevas dinámicas colectivas y a las propuestas teóricas que han surgido en los últimos años, que buscan remontar la visión descriptiva del ciclo

de políticas, para transitar hacia una perspectiva más heurística que reconozca tanto la complejidad de los problemas públicos como el contexto de incertidumbre y escasez en el que actúan las instituciones.

En esa medida, los enfoques actuales sobre política pública reconocen con una visión más realista que los problemas son complejos, no porque no lo hayan sido anteriormente, sino más bien porque se cuenta con herramientas que permiten incorporar con mayor cautela múltiples dimensiones de análisis en un mismo objeto de estudio, pero principalmente porque hay fenómenos que sencillamente ya no pueden encuadrarse de manera artificial en un solo campo de conocimiento o, inclusive, en un ámbito institucional específico para su tratamiento, tales como el cambio climático, los temas de género, la intensificación de la migración, la pobreza, la corrupción, la inseguridad, el uso y control de las tecnologías de la información y la comunicación, o asuntos relativos a la bioética que se conectan con ideas de frontera en términos de la filosofía, etc. Todos ellos son problemas que requieren una respuesta y en ese sentido deben generarse herramientas mucho más flexibles y, sobre todo, más integrales que permitan brindarles una mejor atención.

Ello es precisamente a lo que se refiere el planteamiento de visión holística de las políticas que han tratado de enarbolar las tendencias en este campo del conocimiento, y que han surgido para entender y hacer política pública con una óptica distinta a la focalización y más orientada hacia la integralidad, menos cercana a la sectorización y más proclive a la coordinación.

En ese marco, como se señaló en la introducción, uno de los principales objetivos de este capítulo fue contribuir a esas discusiones sobre la visión holística de la acción de gobierno mediante el enfoque de *entanglement*, que se refiere a entrelazar políticas de distintos ámbitos para potenciar la resolución de problemáticas compartidas a partir de metaestrategias o metaestructuras, es decir, que sea viable visualizar y contrarrestar las distinciones artificiales que se crean al formular políticas públicas focalizadas, de tal forma que puedan situarse en un plano más amplio a partir de su conexión con diferentes acciones de gobierno que directa o indirectamente inciden en su desempeño, haciendo particular énfasis en políticas que parecieran no tener conexión entre sí por referirse a contenidos temáticos diferentes, pero que en realidad comparten o pueden compartir vasos comunicantes en el máximo nivel sistémico.

La discusión sobre el enfoque holístico desde luego sigue en proceso de desarrollo, por lo que el diálogo de saberes será una condición *sine qua non* para generar nuevos enfoques metodológicos sólidos, tanto en su fundamento teórico como en su reflejo y adaptación institucional.

En esa lógica, las tendencias del quehacer científico en el siglo XXI apuntan hacia el trabajo colaborativo entre campos de estudio, es decir, a la perspectiva multidisciplinaria y transdisciplinaria que permiten estudiar, atender y resolver problemas compartidos, ya sean estos teóricos o empíricos. Las ciencias exactas son las que más han explorado esta ruta y han logrado avances significativos en la constitución de áreas de conocimiento innovadoras como la bioarquitectura, la robótica y lo relacionado con la tecnología espacial.

En un estado de madurez avanzado, estos conocimientos impactarán en la forma en que el individuo desarrolle sus actividades cotidianas y la manera en que se relacione con otras personas, es decir, en su comportamiento público. Es aquí donde los estudios políticos, sociales, económicos, jurídicos y administrativos aparecen para analizar y atender las dinámicas colectivas e institucionales en aras de una mejor calidad de vida. Sin embargo, es difícil que esos campos atiendan los objetos de conocimiento con la misma velocidad y complejidad con las que evolucionan, por lo que el trabajo científico cooperativo, articulado y horizontal -es decir, multidisciplinario- es una de las vías para fortalecer las capacidades metodológicas de las Ciencias Sociales y sus disciplinas, como las políticas públicas.

En efecto, situadas en este panorama, las políticas se encuentran frente a la disyuntiva de permanecer en sus pilares científicos tradicionales apegados a la estabilidad y linealidad, o bien inclinarse hacia una posición metodológica flexible y heurística que incorpore categorías como cambio, complejidad, heterogeneidad, transversalidad, holismo y multidisciplina.

En este artículo se apuesta por el segundo perfil, pues en un mundo donde las necesidades sociales aumentan y se complejizan, el rol de las instituciones públicas y sus políticas se torna cada vez más importante, pues constituyen la herramienta más acabada que se han construido para dar respuesta a los problemas que enfrenta una colectividad; son el medio que permite tomar decisiones orientadas por valores públicos y ejercer los recursos materiales que se requieren para su cumplimiento.

En esa lógica, el papel de las políticas públicas como estrategias e instrumentos de las instituciones que dan cauce a los requerimientos de la vida colectiva y que conectan de manera horizontal a la autoridad con el ciudadano, requiere de una visión científica y profesional que enriquezca su capacidad y su pericia en los asuntos públicos y de gobierno, pues son ellas las que, con sus distintas estructuras, programas, servicios y actos, acompañan el adecuado desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas en temas tan importantes como la seguridad, el empleo, el transporte, la provisión de agua y alimentos y un largo etcétera que hacen de las políticas uno de los principales vehículos para la prosperidad individual y social.

Ante ello, el estudio, investigación y reproducción científica de los conocimientos sobre políticas públicas deben orientarse a hacia una nueva lógica que sea consonante con los retos de la vida asociada del siglo XXI, y que se refieren a la atención de problemas estructurales que por un lado van más allá de las fronteras nacionales y disciplinarias y que, por otro, afectan las condiciones microscópicas que cada individuo enfrenta en su cotidianidad, todo ello con recursos cada vez más escasos y en mayores condiciones de incertidumbre.

Es por esta razón que las instituciones académicas dedicadas a la investigación y enseñanza de las políticas deben adoptar esquemas flexibles de producción y reproducción del conocimiento científico, de tal manera que puedan ajustarse en un tiempo razonable a las dinámicas sociales a las que se ha hecho alusión, e incluso anticiparse a ellas con sólidos modelos prospectivos que permitan apostar a la prevención antes que a la corrección, a ejercicios de inteligencia pública que den mejor cauce a las capacidades instaladas de sus instituciones, y a procesos de memoria y aprendizaje institucional guiados por habilidades heurísticas.

En esa medida, las y los especialistas en política pública deberán ser profesionales de la construcción de problemas, del diseño de opciones de solución, de la racionalidad instrumental que ejecute los recursos de manera eficiente y del aprendizaje que suponen los ejercicios sistemáticos de evaluación. Si esto es posible, se habrá dado un paso sustancial hacia la construcción de políticas públicas abiertas, horizontales, flexibles y adaptables capaz de articular de manera productiva el binomio que caracteriza sus decisiones y acciones: la ciencia y la experiencia, el conocimiento científico y la política.

Así, la visión teórica, metodológica e institucional que se deriva del enfoque de interconectividad favorece aprender de la experiencia, proyectar lo logrado, corregir lo equivocado y reorientar las acciones públicas con una mirada más estratégica; una donde se aproveche mejor lo que se tiene, se vincule y potencie a partir de iniciativas de gobierno materializadas en políticas que impulsen el desarrollo colectivo e individual, de tal manera que se gesten dinámicas de convivencia pacífica y productiva entre personas, actores, organizaciones, instituciones, etc., lo cual puede ser útil para abordar problemas públicos que están presentes en México y, en general, en la región latinoamericana. 

Referencias

- Aguilar, L. (ed.) (1992a), *El estudio de las políticas públicas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1992b), *La hechura de las políticas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1993a), *La implementación de las políticas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1993b), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Böhr, N. (1935), "Can quantum-mechanical description of physical reality be considered complete?", en *Physical Review*, 48, 696-702.
- Buchanan, R. (1992), "Wicked problems in design thinking", en *Design Issues*, 8(2), 5-21.
- Conklin, J. (2001), "Social complexity wicked problems", en *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Nueva York; Wiley.
- Devereaux, A. (2018), "Complex and entangled public policy: Here be dragons", en *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3177464>
- Elder, C. y Coob. R. (2007), "Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Gagnon, F., Kouri, D. y Burtan, M (2008), *Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples*, Quebec, https://www.ncchpp.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf
- Garson, D. (2007), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en *El Estudio de las políticas públicas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Geyer, R. y Cairney, P. (2015), *Handbook on complexity and public policy*, Cheltenham; Edward Elgar Publishing, Inc.
- Griffiths, D. (2004), *Introduction to quantum mechanics*, Upper Saddle River, NJ; Prentice Hall.
- Kumar, M. (2008), "Quantum", en *Einstein, Bohr and the great debate about the nature of reality*, Icon.
- Landau, M. (2007), "El ámbito propio del análisis de políticas", en *El Estudio de las políticas públicas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1970), "The emerging conception of the policy sciences", en *Policy Sciences*, 1(1), 3-14, <https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- Lasswell, H. (1951), "The policy orientation", en *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, D. Lerner & H. D. Lasswell (eds.), págs. 3-15, Stanford; Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1959), "The science of "muddling through", en *Public Administration Review*, 19(2), 79-88, <https://doi.org/10.2307/973677>
- Marks, P. y Gerrits, L. (2013), "Approaching Public Administration from a Complexity Perspective", en *Public Administration Review*, 73(6), 898-903, <https://doi.org/10.1111/puar.12145>

- Mendell, A. (2009), *Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Quebec*; National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.
- Méndez, J. (2015), *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, México, D.F.; El Colegio de México, A.C.
- Méndez, J. (2020), *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*, Ciudad de México; Fondo de Cultura Económica.
- Mittelstraß, J. (2015), "Complexity, Reductionism, and Holism", en *Complexity and analogy in science: theoretical, methodological and epistemological aspects*, W. Arber, J. Mittelstraß, y M. Sánchez Sorondo (eds.), págs 45–53, Libreria Editrice Vaticana.
- Morçöl, G. (2013), "A complexity theory for public policy", en *A Complexity Theory for Public Policy*, Taylor y Francis, <https://doi.org/10.4324/9780203112694>
- Ostrom, E. (2015), *Comprender la diversidad institucional*, México; Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pardo, M. (2009), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, Ciudad de México; El Colegio de México.
- Pardo, M., Dussauge-Laguna, M. y Cejudo, G. (2018), *Implementación de políticas públicas: Una antología*, México, D.F.; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Peres, A. (2002). "Composite systems", en *Quantum Theory: Concepts and Methods*, págs. 115-147, https://doi.org/10.1007/0-306-47120-5_5
- Pérez, G. y Maldonado, C. (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México, D.F.; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rabotnikof, N. (2005), *En busca del hogar público*, México; Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rabotnikof, N. (1997), "El espacio público y la democracia moderna", en *Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos, número 1*. México; Instituto Federal Electoral.
- Rein, M. y Rabinovitz F. (1978), "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en *La implementación de las políticas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.

Sobre el autor/About the author

Maximiliano García Guzmán es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Titular de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma casa de estudios. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Responsable del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Recensión

Solving Public Problems. A Practical Guide To Fix Our Government And Change The World

Beth Simone Noveck. (2021) Yale University Press. (ISBN: 9780300230154). 448 pag.

Plasencia Díaz, Adriana

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

La literatura especializada en la Administración Pública se ha concentrado en los últimos años, quizá en las últimas tres décadas, en enfatizar la necesidad de resolver problemas de manera efectiva, rápida y oportuna. Desde las investigaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), hasta la multiplicación de “*think tanks*” o centros de investigación, así como laboratorios de innovación, tanto gubernamentales como privados, a nivel nacional orientan sus trabajos y propuestas en mejorar el desempeño gubernativo desde una visión institucional integral, reconociendo, por un lado, la importancia de los gobiernos en el desarrollo de las naciones y sus sociedades y, por otro, la corresponsabilidad que los ciudadanos deben asumir al participar en la definición e implementación de acciones, estrategias, proyectos, programas y planes que tengan como objetivo principal atender un asunto público, una operación de interés general.

La entrega que presenta la investigadora y Directora del Laboratorio de Gobernanza, Beth Simone Noveck es, sin duda, una provocación a arramengarse la camisa y poner manos a la obra para evitar quedarnos en el mero diagnóstico de las problemáticas que deben atenderse en la esfera pública, ante lo que ella declara como una emergencia nacional por la supervivencia de la democracia; señalando con claridad y atingencia: la democracia depende de resolver los problemas públicos. Además, remata puntualizando el papel fundamental de los gobiernos y las instituciones públicas para lograr este objetivo -resolver los problemas públicos-.

Es indispensable precisar a qué problemas públicos se refiere la autora, ya que los grandes y prácticamente irresolubles, desde mi punto de vista, y ella misma lo reconoce, problemas públicos como la pobreza, la corrupción, la seguridad, la alimentación, la salud, la educación, el medio ambiente, son asuntos que requieren de una atención y de un procesamiento distinto del que propone la autora. Estos “grandes problemas” podríamos categorizarlos desde la teoría de la complejidad, como asuntos impredecibles, los famosos y temidos problemas “*wicked*” (hechizados, encantados), “*messy*” (sucios, desordenados) o problemas de gran calado, que no pueden ser resueltos o atendidos, por lo menos, desde un entendimiento o análisis aislado, y por su naturaleza, son de dimensiones mayores e impactos de diferentes intensidades, que lo que un administrador público puede identificar como las partes que lo integran.

Sin embargo, Noveck se asegura de orientar su análisis y propuesta a la resolución de problemas lineales, esos que pueden ser identificados en sus partes, desde el principio hasta el fin, después de un análisis científico

basado en datos e información. Suena simple pero la realidad nos demuestra cotidiana e históricamente que la simpleza y la sencillez están excluidas de los contextos públicos.

La autora reconoce, además, la dificultad para definir si la resolución de problemas públicos es una disciplina en construcción, o bien, un marco de referencia teórico-práctico que permita atender cuestiones que afectan, inhiben, limitan, condicionan o impiden alcanzar un determinado objetivo o situación; es un campo de estudio por definir que con frecuencia se asocia con conceptos como innovación social o agentes de cambio. Evidentemente, solucionar problemas públicos es un término novedoso que ha venido tomando fuerza desde la academia, pero también desde la práctica en gobiernos nacionales, subnacionales y locales, así como a nivel internacional. Es natural que las definiciones conceptuales aceptadas con creces sobre una perspectiva teórica que quizá deba construirse y fortalecerse a lo largo de los años, a través de las contribuciones de los investigadores, ciudadanos y servidores públicos que día con día colaboran e intentan incidir en la solución de problemas públicos, que deberán formarse en las filas de lo que la autora propone como el "nuevo emprendedor público".

La investigación está orientada a dotar a los actores, tanto personas que están dentro de las estructuras burocráticas como aquéllos que pertenecen a la esfera privada, que solucionan o intentan solucionar problemas públicos; está dirigida con nombre y apellido a los "nuevos emprendedores públicos" o agentes de cambio para dotarlos de herramientas y habilidades suficientes para llevar una propuesta o una idea, desde su concepción hasta su materialización como programa o proyecto, para que pueda ser medible y replicable en diferentes contextos. Entre las habilidades que la autora propone están la identificación o definición del problema, circunstancia común en los asuntos públicos que a veces se atienden las consecuencias más que las causas raíz; el uso de información y datos, nuevas tecnologías, coparticipación con diferentes actores tanto públicos como privados, recuperando la experiencia y la inteligencia colectiva, democratizando los espacios gubernamentales y abriéndolos a la participación y responsabilidad compartida de quienes deseen y puedan participar para solucionar un asunto que afecta a una comunidad o a un sistema social determinado, forman parte del conjunto de herramientas indispensables para lograr intervenciones exitosas.

Estructurado en doce capítulos o apartados, *Solving Public Problems: A Practical Guide To Fix Our Governments And Change The World*, recorre justamente en su contenido esas habilidades que deben caracterizar a los emprendedores públicos, aquellas personas que desean contribuir al bien común, a través de la participación y la corresponsabilidad de proponer ideas y llevarlas a la implementación. Cada apartado se centra en ejemplos y experiencias que reflejan la necesidad de contar con aparatos gubernamentales e instituciones públicas que sean receptivas, abiertas a trabajar con la gente, orientadas por la innovación para crear soluciones efectivas y duraderas. La apuesta es por una aspiración importante, un deseo, o quizá fantasía, por "componer", "arreglar" nuestros gobiernos y cambiar al mundo; retos, por demás, importantes, trascendentes para cualquier sociedad.

Uno de esos retos es retomado por Noveck como la piedra angular de sus planteamientos: se requieren gobiernos confiables, gobiernos que gobiernen lo menos, para gobernar mejor. Para algunos está máxima del liberalismo clásico sobre gobiernos mínimos en realidades tan complejas como las actuales, resultan temerarias; para otros, son absolutamente deseables. ¿Cómo recuperar la confianza de las sociedades hacia sus gobiernos? ¿Qué debe hacer el gobierno para ser confiable? Ese es el primer capítulo del libro en el que desarrolla un análisis sobre el origen de la desconfianza hacia los gobiernos a nivel global y en particular, en Estados Unidos de Norteamérica.

Sin duda, la ineficacia de los gobiernos alrededor del mundo para "resolver" de una vez y para siempre problemas complejos como la pobreza, la inequidad, la corrupción, el cambio climático, entre muchos otros, es parte

de la causa de la desconfianza hacia ellos. Empero, esta ineptitud para atender los grandes problemas mundiales y nacionales también está del lado del sector privado, en sus intentos por participar en la implementación de soluciones o estrategias que contribuyan a una mejor vida para la mayoría.

Lo cierto es que hoy por hoy, el papel del gobierno sigue siendo trascendente y fundamental para avanzar y atender la solución de problemas públicos; sin la intervención gubernamental poco o nada puede resolverse, finalmente, se trata de la autoridad, una autoridad que se ejerce y actúa de manera cotidiana al reconocer que todo acto gubernamental tiene una carga política. Por ello, la autora retoma el concepto de la democracia colaborativa en la que el rol gubernamental es tan importante como el de aquellos sectores de la sociedad que desean incluirse en el proceso de solucionar problemas públicos.

Los siguientes capítulos van describiendo uno a uno las etapas en el mapa de ruta planteado por la autora; las claves están en recorrer con efectividad y eficiencia el largo tramo que separa a una idea de la implementación, aprender a definir el problema, diseñar las posibles soluciones, centrándonos en los seres humanos, entender el uso de los sistemas de datos y la inteligencia colectiva, está última, desde el financiamiento colectivo, la colaboración y el codiseño.

Hasta este punto, el texto recupera, desde mi perspectiva, cuatro claves fundamentales para entender lo que en realidad los gobiernos y sus administraciones públicas necesitan para orientarse hacia el futuro y más urgentemente, hacia el aquí y ahora:

- Recuperar la confianza a través de innovaciones democráticas.
- Transformarse en organizaciones adaptables y proactivas.
- Reconocer que la cooperación, la colaboración son la clave para manejar la complejidad.
- Crear herramientas y estrategias creativas para solucionar problemas públicos.

La transformación gubernamental está acompañada por una transformación social, que perfila una sociedad más participativa, demandante e informada. La transformación y la innovación parecerían características ajenas a los gobiernos y sus administraciones públicas pero el reclamo es patente, sin ellas, se verán rebasados ante un escenario de interconexiones e interacciones permanentes con el mundo y sus sociedades. Los gobiernos y las administraciones públicas deben transformarse y dejar de ser refractarias a la innovación y a la participación de los ciudadanos, en particular, y de la sociedad, en general. Ello requiere un rediseño institucional, la creación de nuevas y diferentes capacidades administrativas y la creación de nuevos paradigmas gubernamentales.

Hacia la segunda mitad del texto, Noveck identifica la necesidad de contar con suficiente información para la toma de decisiones, en lo que llama un "rápido escaneo de campo", digamos, un breve pero sustancioso estado del arte de ese problema, ¿existen propuestas de soluciones previas?, ¿funcionaron?, ¿puede ser replicable aquí? La adaptación y la adopción de medidas debe estar en función de los contextos, sin olvidar que lo que funciona en un determinado lugar, espacio y tiempo, puede que no resulte en un contexto diferente. De ahí, la importancia de recuperar la corresponsabilidad y la coparticipación, encontrar "socios-colaboradores", para implementar y también para evaluar, evaluar y evaluar. Si bien, en esta parte podríamos considerar que la autora retoma el trazo de las políticas públicas, al entender que la solución de los problemas públicos requiere de aproximaciones sucesivas y que la implementación de una estrategia puede o no resolver de inmediato un

asunto, lo cierto es que, la evaluación tanto cuantitativa como cualitativa es indispensable para el logro de los objetivos trazados.

Ronald Heifetz, en su ya icónico libro "Liderazgo sin respuestas fáciles", establece una secuencia de propuestas para buscar soluciones a problemas públicos: podemos recuperar alternativas en nuestro repertorio de respuestas conocidas a problemas conocidos, pero debemos crear respuestas desconocidas a problemas desconocidos o diferentes. De ahí que la autora proponga hacer las cosas bajo nuevas perspectivas, trabajando y aprendiendo diferente, un apartado en el que recupera las experiencias del gobierno del estado australiano de Victoria y su Departamento de Carreteras y Transportes para reflejar como una alternativa que identifica como es debido el problema e implementa de forma oportuna la medida, produce cambios que, en este caso, literalmente salva vidas; son medidas en las que la innovación recorre en transversalidad el proceso de la intervención.

El cierre del documento está dedicado a la construcción de capital humano que está interesado en transformar la acción pública y como señala la autora "cambiar al mundo". La formación y la capacitación de quienes serán los nuevos emprendedores de lo público debe centrarse en la transdisciplinariedad, una sola disciplina puede reflejar su limitación para implementar una alternativa de solución. Por muchos años, la sociología ha sido marginada en la definición e implementación de obras públicas trabajando a lado de ingenieros; es importante recuperar las diferentes formaciones académicas para integrar grupos que construyan metodologías transdisciplinarias que puedan atender la complejidad de los asuntos públicos.

Es un texto que debe ser leído por los estudiosos de las ciencias sociales, políticas y administrativas; también por aquellos técnicos que participan en la hechura de acciones y estrategias orientadas a resolver problemas que atañen a sistemas sociales específicos. Este es el libro de cabecera para los gerentes públicos. Y analizarse críticamente para identificar que cualquier acción pública requiere financiamiento, toma de decisiones y acciones que favorecerán a unos y afectarán a otros. Los recursos siempre serán escasos y más si no reconocemos las limitaciones de los seres humanos cuando nos manejamos fuera de esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Hoy el mundo debería ser diferente después de una pandemia como la que estamos viviendo desde 2020; sin embargo, parecería que aprendimos muy poco de ella y estamos regresando exactamente al punto en el que partimos en marzo del año pasado. Los gobiernos deben asumir su papel como actores principales, recuperar el conocimiento esparcido en el resto de la sociedad y compartir con ella la responsabilidad para resolver los asuntos públicos; los problemas a los que nos enfrentamos actualmente están cambiando constantemente y tienen un alto grado de complejidad. Es imposible que se resuelvan en una sola oficina gubernamental, sin la intervención de múltiples actores relevantes. Las organizaciones deben transformar sus estructuras jerárquicas, dónde los centros de poder y decisión están situados en la cúspide de la pirámide, para diseñar organizaciones más horizontales y más descentralizadas; estar más abiertas y ser proactivas, propositivas, impulsando la participación de la sociedad y reconociendo que la innovación es intrínseca a la naturaleza de los gobiernos del siglo XXI.

Solving Public Problems: A Practical Guide To Fix Our Government And Change The World es una invitación a reimaginar nuevas organizaciones gubernamentales y privadas trabajando por el bien común, recuperando múltiples experiencias mundiales que reflejan el papel central de éstos nuevos "emprendedores públicos". Pero se requieren recursos y sobre todo el desarrollo de diversas capacidades administrativas en cada una de las personas que tienen ante sí el reto de lograr soluciones para mejorar la vida de sus comunidades. A este reto se

suma la indefectible necesidad de desarrollar respuestas sustentables, que eviten el rápido deterioro ambiental y que se orienten a mejorar y preservar las riquezas naturales de las naciones.

El personaje central en cualquier propuesta que implique impulsar una transformación está ubicado en las personas, hombres y mujeres que requieren incentivos, apoyos para contribuir en esta complicada y compleja tarea de solucionar problemas públicos. 

Revisão do livro

Solving Public Problems. A Practical Guide To Fix Our Government And Change The World

Beth Simone Noveck

(2021) Yale University Press. (ISBN: 9780300230154) 448 pag.

A literatura especializada em Administração Pública tem se concentrado nos últimos anos, talvez nas últimas três décadas, em enfatizar a necessidade de resolver problemas de forma eficaz, rápida e oportuna. Desde as investigações de organismos internacionais (como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Organização das Nações Unidas – ONU, e o Banco Mundial – BM), até a multiplicação de “think tanks” ou centros de pesquisa e de laboratórios de inovação (governamentais e privados, em nível nacional), iniciativas orientam seus trabalhos e propostas para melhorar o desempenho governamental a partir de uma visão institucional integrada, que reconheça, por um lado, a importância dos governos no desenvolvimento das nações e de suas sociedades e, por outro, a corresponsabilidade que os cidadãos devem assumir ao participar da definição e implementação das ações, estratégias, projetos, programas e planos que tenham como objetivo principal atender a um assunto público, a um problema de interesse geral.

O debate apresentado pela pesquisadora e diretora do Laboratório de Governança Beth S. Noveck é, sem dúvidas, uma provocação para arregaçarmos as mangas e trabalharmos para que não fiquemos no mero diagnóstico dos problemas que devem ser enfrentados na esfera pública, diante do que ela declara como uma emergência nacional para a sobrevivência da democracia; assinalando com clareza e pertinência que a democracia depende da solução dos problemas públicos. Além disso, a autora finaliza destacando o papel fundamental dos governos e instituições públicas para atingir esse objetivo – a resolução de problemas públicos.

É imprescindível delimitar os problemas públicos aos quais a autora se refere. Existem aqueles que, em nossa opinião, são grandes e praticamente insolúveis, como ela mesma admite: problemas públicos como pobreza, corrupção, segurança, alimentação, saúde, educação, meio ambiente, questões que requerem atenção e processamento diferentes dos propostos pela autora. Estes “grandes problemas” poderiam ser categorizados a partir da teoria da complexidade como questões imprevisíveis – os famosos e temidos problemas wicked (perversos, assombrados), messy (confusos, desordenados) ou problemas profundos, que não podem ser resolvidos ou abordados isoladamente e que, por sua natureza, possuem dimensões maiores e impactos de diferentes intensidades, de forma que um administrador público não é capaz de identificar as partes que o compõem.

Noveck orienta sua análise e proposta para a resolução de problemas lineares, aqueles que podem ser identificados em suas partes, do início ao fim, após uma análise científica baseada em dados e informações. Parece simples, mas a realidade demonstra diariamente e historicamente que a simplicidade está excluída dos contextos públicos.

A autora também reconhece a dificuldade em definir se a resolução de problemas públicos é uma disciplina em construção, ou um referencial teórico-prático que permite abordar questões que afetam, inibem, limitam, condicionam ou impedem o alcance de determinado objetivo ou situação. É um campo de estudo em delimitação, frequentemente associado a conceitos como inovação social ou agentes de mudança. Obviamente, a resolução de problemas públicos é um assunto novo que vem ganhando força na academia, mas também na prática, em governos nacionais, subnacionais e locais, bem como em nível internacional. É natural que as definições conceituais amplamente aceitas em uma perspectiva teórica talvez sejam construídas e fortalecidas ao longo dos anos, por meio das contribuições de pesquisadores, cidadãos e servidores que dia a dia colaboram e tentam influenciar na solução de problemas públicos. Tais servidores deverão ser formados nas fileiras do que a autora propõe como o "novo empresário público".

O debate destina-se a capacitar os atores, que podem ser tanto pessoas inseridas em estruturas burocráticas quanto pertencentes à esfera privada, com interesse em resolver problemas públicos. Direciona-se aos "novos empreendedores públicos" ou agentes de mudança, para dotá-los de ferramentas e habilidades suficientes para realizar uma proposta ou ideia, desde a sua concepção até a sua materialização como programa ou projeto, para que possa ser mensurável e replicável em diferentes contextos. Entre as habilidades que a autora propõe estão a identificação ou definição do problema, uma etapa comum em assuntos públicos que às vezes adereça mais as consequências do que as raízes do problema, e o uso da informação e dos dados, das novas tecnologias, a coparticipação com diferentes atores públicos e privados, resgatando a experiência e inteligência coletiva, democratizando os espaços de governo e abrindo-os à participação e responsabilidade compartilhada de quem deseja contribuir para a solução de um problema que afeta uma comunidade ou um sistema social específico. Tais características formam o conjunto de ferramentas essenciais para o sucesso de intervenções.

Estruturado em doze capítulos ou seções, *Solving Public Problems: A Practical Guide To Fix Our Governments And Change The World* aborda precisamente as competências que devem caracterizar os empreendedores públicos, aquelas pessoas que desejam contribuir para o bem comum, por meio da participação e corresponsabilidade, propondo e implementando ideias. Cada seção centra-se em exemplos e experiências que refletem a necessidade de contar com aparatos governamentais e instituições públicas receptivas, abertas para trabalhar com as pessoas, impulsionadas pela inovação, para criar soluções eficazes e duradouras. A aposta está na aspiração, desejo, ou talvez fantasia, de "reestruturar", "consertar" nossos governos e mudar o mundo; desafios, para alguns, importantes, essenciais para qualquer sociedade.

Um desses desafios é assumido por Noveck como a pedra angular de suas propostas: necessitamos de governos confiáveis, governos que governem menos, para governar melhor. Para alguns, essa máxima do liberalismo clássico sobre governos mínimos em realidades tão complexas como as atuais são imprudentes; para outros, são absolutamente desejáveis. Como reconquistar a confiança das sociedades em seus governos? O que o governo deve fazer para ser confiável? Este é o primeiro capítulo do livro, em que a autora desenvolve uma análise sobre a origem da desconfiança em relação aos governos em nível global e, em particular, nos Estados Unidos da América.

Sem dúvida, a ineficácia dos governos ao redor do mundo para "resolver" de uma vez por todas problemas complexos como pobreza, desigualdade, corrupção, mudanças climáticas, entre tantos outros, faz parte da causa da desconfiança. No entanto, essa inépcia para enfrentar os grandes problemas globais e nacionais também é compartilhada pelo setor privado, em suas tentativas de participar da implementação de soluções ou estratégias que contribuam para uma vida melhor para o coletivo.

A verdade é que atualmente o papel do governo continua fundamental para avançar e enfrentar a solução dos problemas públicos; sem intervenção governamental, pouco ou nada se resolve. De fato, o governo possui uma autoridade que se exerce e atua no dia a dia, reconhecendo que todo ato governamental tem um peso político. Por isso, a autora retoma o conceito de democracia colaborativa, onde o papel do governo é tão importante quanto o dos setores da sociedade que desejam ser incluídos no processo de resolução dos problemas públicos.

Os capítulos seguintes descrevem, uma a uma, as etapas do roteiro proposto pela autora. O segredo está em percorrer com eficácia e eficiência o longo trecho que separa uma ideia de sua implementação, aprendendo a definir o problema, projetar soluções possíveis, com foco no ser humano, e entendendo o uso de sistemas de dados e inteligência coletiva – desde o financiamento coletivo, passando pela colaboração e co-design.

Até este momento, acreditamos que o texto recupera quatro chaves fundamentais para compreender o que os governos e suas administrações públicas precisam para se orientar para o futuro e, com mais urgência, para o momento atual:

- Recuperar a confiança por meio de inovações democráticas.
- Transformar-se em organizações adaptáveis e proativas.
- Reconhecer que cooperação e colaboração são a chave para gerenciar a complexidade.
- Criar ferramentas e estratégias criativas para resolver problemas públicos.

A transformação governamental é acompanhada por uma transformação social, configurando uma sociedade mais participativa, exigente e informada. Transformação e inovação podem parecer características alheias aos governos e suas administrações públicas, mas a reivindicação é clara. Sem tais mudanças, serão esmagados por um cenário de interconexões e interações permanentes com o mundo e suas sociedades. Governos e administrações públicas devem transformar-se e abandonar a resistência à inovação e à participação dos cidadãos, em particular, e da sociedade, em geral. Isso requer uma reestruturação do desenho institucional, a criação de novas e diferentes capacidades administrativas e de novos paradigmas governamentais.

Já na segunda metade da obra, Noveck identifica a necessidade de reunir informações suficientes para a tomada de decisão, em uma seção que denomina como “varredura rápida de campo”, um breve, mas substancial estado da arte do problema. Existem soluções anteriores? Funcionaram? Podem ser replicadas aqui? A adaptação e adoção de medidas devem ser baseadas nos contextos, levando em conta que o que funciona em um determinado local, espaço e tempo, pode não dar resultados em um contexto diferente. Daí a importância de recuperar a corresponsabilidade e a coparticipação, encontrando “parceiros-colaboradores” para implementar e também para avaliar, avaliar e avaliar. Embora, nesta parte, possamos considerar que a autora retoma a linha das políticas públicas, reconhecendo que a solução dos problemas públicos requer abordagens sucessivas e que a implementação de uma estratégia pode ou não resolver imediatamente um problema, a verdade é que a avaliação quantitativa e qualitativa são essenciais para atingir os objetivos traçados.

Ronald Heifetz, em seu já icônico livro “Liderança sem respostas fáceis”, estabelece uma série de propostas para buscar soluções para problemas públicos: para problemas conhecidos, podemos recuperar alternativas em nosso repertório de respostas conhecidas, mas devemos criar respostas desconhecidas para problemas desconhecidos ou diferentes. Assim, a autora se propõe a pensar a partir de novas perspectivas, trabalhando e aprendendo de forma diferente. Nesta seção, resgata as experiências do governo do estado australiano de

Victoria e seu Departamento de Estradas e Transportes para refletir acerca de uma alternativa que identifica como se dá o problema e implementa a medida em tempo hábil, produzindo mudanças que, no caso em questão, literalmente salvaram vidas; medidas em que as inovações percorrem o processo de intervenção de forma transversal.

O encerramento do trabalho é dedicado à construção de um capital humano interessado em transformar a ação pública e, como aponta a autora, “mudar o mundo”. A formação e capacitação daqueles que serão os novos empreendedores públicos deve focar na transdisciplinaridade, pois uma só disciplina pode não ser o suficiente para implementar uma solução alternativa. Por muitos anos, a Sociologia esteve à margem da Engenharia na definição e implementação de obras públicas. É importante recuperar as diferentes formações acadêmicas para integrar grupos que construam metodologias transdisciplinares que possam dar conta da complexidade dos assuntos públicos.

É uma obra que deve ser lida por estudantes das Ciências Sociais, Políticas e Administrativas; também por técnicos que participam da construção de ações e estratégias voltadas para a solução de problemas que dizem respeito a sistemas sociais específicos. Este é o livro de cabeceira para os gestores públicos. Deve ser analisado criticamente para identificar que qualquer ação pública requer financiamento, tomada de decisões e ações que irão favorecer uns e afetar outros. Os recursos sempre serão escassos e haverá muitas outras intempéries se não reconhecermos as limitações dos seres humanos quando administramos fora dos esquemas de transparência e accountability.

Hoje o mundo deveria estar diferente, após uma pandemia como a que temos vivido desde 2020. No entanto, parece que aprendemos muito pouco com a experiência e que estamos retornando exatamente para o mesmo local de onde começamos, em março do ano passado. Os governos devem assumir seu papel como atores principais, resgatar o conhecimento difundido no restante da sociedade e compartilhar com esta a responsabilidade de resolver os assuntos públicos. Os problemas que enfrentamos hoje estão em constante mudança e são altamente complexos. É impossível que sejam resolvidos em uma única divisão do governo, sem a intervenção de múltiplos atores relevantes. As organizações devem transformar suas estruturas hierárquicas, em que os centros de poder e decisão estão localizados no topo da pirâmide, e projetar organizações mais horizontais e mais descentralizadas, mais abertas e pró-ativas, propositivas, promovendo a participação da sociedade e reconhecendo que a inovação é intrínseca à natureza dos governos no século XXI.

Solving Public Problems: A Practical Guide To Fix Our Government And Change The World é um convite para reimaginar novas organizações governamentais e privadas que trabalhem para o bem comum, recuperando múltiplas experiências mundiais que refletem o papel central desses novos “empreendedores públicos”. Mas são necessários recursos e, sobretudo, o desenvolvimento de várias capacidades administrativas em cada uma das pessoas que enfrentam o desafio de encontrar soluções para melhorar a vida das suas comunidades. Soma-se a esse desafio a necessidade de desenvolver respostas sustentáveis que evitem a rápida deterioração ambiental e que tenham como objetivo melhorar e preservar a riqueza natural das nações.

O personagem central em qualquer proposta que implique promover uma transformação são as pessoas, homens e mulheres que necessitam de incentivos e apoio para contribuir com a complicada e complexa tarefa de solução dos problemas públicos. 🌐

Traducción de recensão al português: Luisa Montenegro

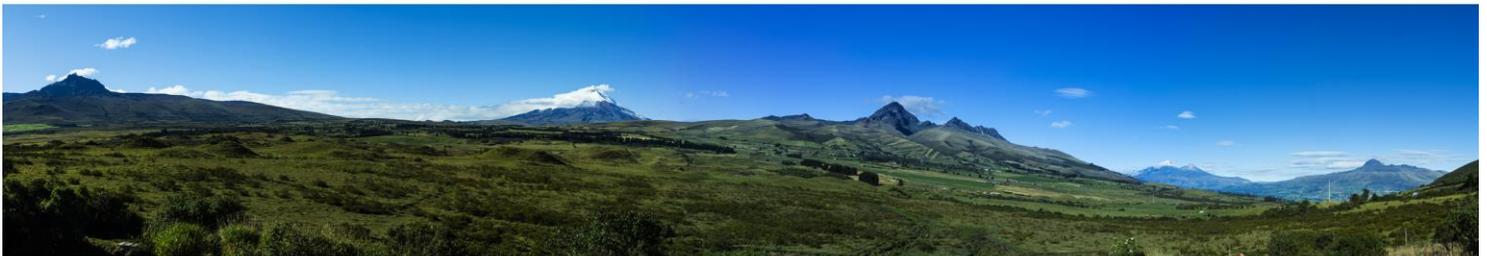
La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



El Verano en los Andes: El Sincholagua, el Cotopaxi, El Rumiñahui, los Illinizas, el Corazón. Foto hecha en las Laderas del Pasochoa. Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515