

Una aproximación a la teoría de la complejidad:

# Planificación, **política pública** **y valor público**

Segunda edición



Edgar Ortegón Quiñones

Una aproximación a la teoría de la complejidad:

Planificación, política pública y valor público



Una aproximación a la teoría de la complejidad:

# **Planificación, política pública y valor público**

Segunda edición

Edgar Ortega Quiñones

**ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar**

*Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público* / Edgar Ortegón Quiñones. --Huancayo: Universidad Continental. Fondo Editorial, 2019.

ISBN electrónico 978-612-4443-17-6

1. Políticas públicas 2. Decisión política 3. Desarrollo económico

320 (SCDD)

Datos de catalogación de la Universidad Continental

Es una publicación de Universidad Continental

*Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público*  
*Segunda edición*

Edgar Ortegón Quiñones

Edición digital

Huancayo, enero 2020

© Del autor

© Universidad Continental, Fondo Editorial

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: [fondoeditorial@continental.edu.pe](mailto:fondoeditorial@continental.edu.pe)

[www.universidad.continental.edu.pe](http://www.universidad.continental.edu.pe)

ISBN electrónico 978-612-4443-17-6

Editora: Eleana Llosa

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

Diseño de cubierta y diagramación: Yesenia Mandujano

Edición y publicación digital: CreaLibros.com

[www.crealibros.com](http://www.crealibros.com)

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación de esta obra, sin previa autorización escrita del autor y de la Universidad Continental.

# Índice

|   |     |
|---|-----|
| Siglas y acrónimos  | 13  |
| Presentación  | 19  |
| Prólogo   | 21  |
| Prefacio  | 27  |
| Introducción  | 33  |
| <b>Capítulo 1. Características de la teoría de la complejidad y sus implicaciones para la toma de decisiones: ¿Cómo implementar el enfoque tradicional?</b> |     |
| 1.1. Aproximaciones al estudio de los fenómenos o sistemas complejos: conceptos y aprendizajes  | 49  |
| 1.2. Características de la complejidad  | 52  |
| 1.2.1. Integración de cuatro dimensiones filosóficas  | 52  |
| 1.2.2. Integración de conceptos, temas e ideas  | 53  |
| 1.2.3. Integración de principios  | 53  |
| 1.2.4. Presencia de interacción y eventos emergentes  | 57  |
| 1.2.5. Complejidad, riesgo y crisis   | 59  |
| 1.2.6. Complejidad y dinámica de sistemas   | 62  |
| 1.2.7. Complejidad y prospectiva  | 65  |
| 1.3. De la complejidad a las ciencias de la política pública  | 82  |
| 1.3.1. Similitudes y diferencias entre la vieja economía y la nueva economía  | 82  |
| 1.3.2. Cuestiones para resaltar: integración del ciclo de la política e innovación social   | 89  |
| 1.3.3. La mirada conjunta sobre la estructura, el proceso y el resultado  | 99  |
| 1.3.4. Inducción, deducción y transformación  | 101 |
| 1.3.5. Síntesis   |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Capítulo 2. Reseña sobre los métodos de análisis de las políticas públicas:<br/>¿Cómo y por qué cambian las políticas públicas?</b> | 131 |
| 2.1. Definiciones y características  | 131 |
| 2.2. Claves para definir los métodos   | 138 |
| 2.3. El peso de los paradigmas, teorías y corrientes   | 140 |
| 2.4. Algunos conceptos epistemológicos de los métodos  | 144 |
| 2.5. Aproximaciones a los métodos de las políticas públicas  | 145 |
| 2.6. Aproximaciones según el concepto de ciclo o proceso   | 146 |
| 2.6.1. La teoría del sistema político  | 146 |
| 2.6.2. La teoría estructural-funcionalista   | 150 |
| 2.6.3. La teoría del ciclo   | 151 |
| 2.7. Aproximaciones según quién hace, quién domina y quién controla<br>la política   | 165 |
| 2.7.1. Teoría de grupos  | 165 |
| 2.7.2. Teoría de élites  | 166 |
| 2.7.3. Teoría del corporativismo y el neocorporativismo  | 169 |
| 2.7.4. Teoría de redes temáticas   | 171 |
| 2.7.5. Teoría de las comunidades de políticas ( <i>policy communities</i> )  | 172 |
| 2.7.6. Teoría del comunitarismo  | 173 |
| 2.7.7. Teoría de los gobiernos subnacionales   | 174 |
| 2.7.8. Teoría del estatismo  | 175 |
| 2.8. Aproximaciones según la unidad de análisis  | 177 |
| 2.8.1. El individuo como unidad de análisis  | 178 |
| 2.8.2. El colectivo como unidad de análisis  | 178 |
| 2.8.3. La estructura como unidad de análisis   | 181 |
| 2.9. Aproximaciones epistémicas al análisis de las políticas públicas  | 184 |
| 2.9.1. Positivismo   | 185 |
| 2.9.2. Postpositivismo   | 188 |
| 2.9.3. Teoría crítica  | 190 |
| 2.10. Aproximaciones según enfoques analíticos de política pública   | 191 |
| 2.10.1. Enfoque racional   | 192 |
| 2.10.2. Enfoque de racionalidad limitada   | 194 |
| 2.10.3. Enfoque de elección pública  | 204 |

|   |            |
|---|------------|
| 2.10.4. Enfoque institucional   | 208        |
| 2.10.5. Enfoques alternativos para explicar el cambio de políticas                | 212        |
| 2.10.6. Enfoque de redes de política  | 230        |
| 2.10.7. Enfoque conductual  | 233        |
| 2.11. Una reflexión final y mensajes  | 241        |
| <b>Capítulo 3. Valor público: recapitulación conceptual e instrumental</b>        | <b>245</b> |
| 3.1. Introducción   | 245        |
| 3.2. ¿Qué entendemos por valor público?   | 246        |
| 3.3. Dinámica y desafíos del concepto de valor público: de lo micro<br>a lo macro | 251        |
| 3.4. Gobernanza, gobernabilidad y valor público                                   | 257        |
| 3.5. Medición del valor público: aproximaciones y limitaciones                    | 260        |
| 3.6. Fallas de los actores protagónicos que desafían el concepto de valor público | 272        |
| 3.7. Áreas para avanzar con el concepto de valor público                          | 276        |
| <b>Bibliografía</b>   | <b>279</b> |

## Índice de cuadros, diagramas y gráficos

### CUADROS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Cuadro 1.</b> Temas e interrogantes clave  | 69  |
| <b>Cuadro 2.</b> Comparación entre la vieja economía y la nueva economía  | 83  |
| <b>Cuadro 3.</b> Diferencias entre el enfoque tradicional y la economía de la complejidad                                 | 86  |
| <b>Cuadro 4.</b> Países con mejor desempeño en el ciclo de gestión de políticas públicas, 2007-2013 (en orden alfabético) | 93  |
| <b>Cuadro 5.</b> Los SNIP en América Latina: aprendizajes y tendencias heterogéneas                                       | 117 |
| <b>Cuadro 6.</b> Bases tributarias de los gobiernos subnacionales, seis países de América Latina                          | 125 |
| <b>Cuadro 7.</b> Paradigmas en pugna de la política pública (Guba y Lincoln)  | 143 |
| <b>Cuadro 8.</b> Aproximaciones al estudio del cambio de las políticas públicas   | 147 |
| <b>Cuadro 9.</b> La unidad de análisis en las teorías de política pública   | 177 |
| <b>Cuadro 10.</b> Tipologías de política pública  | 203 |
| <b>Cuadro 11.</b> Actividades e indicadores de «producto público»   | 267 |
| <b>Cuadro 12.</b> Ejemplo de costo-efectividad/proxy de valor público   | 269 |
| <b>Cuadro 13.</b> Dimensiones y tipos de intervención de la política pública y valor público                              | 275 |

### DIAGRAMAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Diagrama 1.</b> El núcleo de la teoría de la complejidad                                  | 59  |
| <b>Diagrama 2.</b> Fases y etapas del proceso de planeamiento estratégico según Ceplan Perú  | 70  |
| <b>Diagrama 3.</b> Interrelación entre relevancia, eficacia y eficiencia                     | 109 |
| <b>Diagrama 4.</b> Relaciones de coordinación entre marcos fiscales y marcos presupuestarios | 111 |
| <b>Diagrama 5.</b> Elementos para el análisis de la política pública                         | 138 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Diagrama 6.</b> Modelo sistémico de la política  | 149 |
| <b>Diagrama 7.</b> Ciclo de la política pública   | 152 |
| <b>Diagrama 7.</b> Marco del Desarrollo Institucional (Elinor Ostrom)   | 214 |
| <b>Diagrama 9.</b> Metáfora del modelo de acopladura (John Kingdon)   | 217 |
| <b>Diagrama 10.</b> Establecimiento de la agenda gubernamental según John Kingdon   | 217 |
| <b>Diagrama 11.</b> Enfoque de coaliciones promotoras ( <i>Advocacy Coalition Framework</i> ) de Paul Sabatier y Hans Jenkins-Smith | 220 |
| <b>Diagrama 12.</b> Equilibrio interrumpido o puntuado de Baumgartner y Jones   | 225 |
| <b>Diagrama 13.</b> Dependencia de la trayectoria y <i>lock-in</i> (cerrojo)  | 220 |
| <b>Diagrama 14.</b> Interrelaciones entre agendas y actores   | 233 |
| <b>Diagrama 15.</b> Categorías básicas del concepto de valor público:<br>«lo que el público valora»                                 | 247 |
| <b>Diagrama 16.</b> Componentes del valor público de una organización:<br>«el público autoriza lo que es valioso»                   | 249 |
| <b>Diagrama 17.</b> El núcleo duro de la creación de valor público  | 251 |
| <b>Diagrama 18.</b> Perspectiva macro de valor público: «cambio social que el Estado genera en respuesta a una demanda social»      | 253 |
| <b>Diagrama 19.</b> Redefiniendo el triángulo estratégico propuesto por Mark Moore  | 254 |
| <b>Diagrama 20.</b> Matriz de diseño de la política pública para generar valor público  | 256 |
| <b>Diagrama 21.</b> Gobernanza, gobernabilidad y valor público  | 258 |
| <b>Diagrama 22.</b> Esquema de valor público y su medición  | 268 |
| <b>GRÁFICOS</b>   |     |
| <b>Gráfico 1.</b> Mensurabilidad, incertidumbre y costo de los criterios de evaluación  | 116 |
| <b>Gráfico 2.</b> Salud y educación en la agenda sistémica en Chile, según la metodología de Baumgartner y Jones (en porcentajes)   | 226 |

## Siglas y acrónimos

|         |  |
|---------|--|
| A       | Actividad  |
| ACF     | <i>Advocacy coalition framework</i> (marco de coaliciones promotoras)        |
| AHP     | Método de jerarquías analíticas (por sus siglas en inglés)                   |
| ALC     | América Latina y el Caribe   |
| APP     | Asociación Público-Privada   |
| ASF     | Auditoría Superior de la Federación, México                                  |
| BID     | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CA      | Costo actualizado  |
| CAE     | Costo Anual Equivalente  |
| CAF     | Banco de Desarrollo de América Latina  |
| CAT     | Comité de Apoyo Técnico  |
| CEP     | Centro de Estudios Públicos, Chile   |
| Cepal   | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                           |
| Ceplan  | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú                            |
| CGR     | Contraloría General de la República de Colombia                              |
| CIDE    | Centro de Investigación y Docencia Económicas, México                        |
| Clear   | Regional Centers for Learning on Evaluation and Results                      |
| Comfama | Caja de Compensación Familiar de Antioquia, Colombia                         |
| Coneval | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México |
| Conpes  | Consejo Nacional de Política Social de Colombia                              |
| Coplac  | Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe           |

|              |  |
|--------------|--|
| C&T&I        | Ciencia, tecnología e innovación   |
| CUB          | Costo por unidad de beneficio  |
| DANE         | Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia                 |
| DEA          | Data Envelopment Analysis  |
| DGIP         | Dirección General de Inversiones Públicas, Perú                                  |
| DGPMI        | Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, Perú                |
| Dipres       | Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile                       |
| Dirpen       | Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización de Colombia |
| DNP          | Departamento Nacional de Planeación de Colombia                                  |
| DTCD         | Departamento de la Cooperación Técnica para el Desarrollo, Naciones Unidas       |
| ECG          | Evaluación comprehensiva del gasto   |
| EuropeAid    | Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Unión Europea                |
| Fedesarrollo | Centro de Investigación Económica y Social de Colombia                           |
| FNDR         | Fondo Nacional de Desarrollo Regional  |
| FODA         | Fortalezas, obstáculos, debilidades y amenazas                                   |
| GC           | Grupo de comparación   |
| GpRD         | Gestión para resultados en el desarrollo   |
| GT           | Grupo de tratamiento   |
| GTZ          | Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo Internacional          |
| IAD          | Análisis del desarrollo institucional (por sus siglas en inglés)                 |
| IBP          | International Budget Partnership   |
| IDGE         | Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico                                    |
| IDH          | Índice de desarrollo humano  |
| I+D+I        | Investigación, desarrollo e innovación   |
| IEC          | International Electrotechnical Commission  |

|         |  |
|---------|--|
| I-Lab   | Laboratorio de innovación  |
| Ilpes   | Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social                            |
| ISO     | International Organization for Standardization   |
| Ivalua  | Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas                                    |
| Lipsor  | Laboratory for Investigation in Prospective Strategy and Organization                    |
| Mactor  | Matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones                   |
| MEF     | Ministerio de Economía y Finanzas del Perú   |
| MFMP    | Marco fiscal de mediano plazo  |
| MGMP    | Marco de gastos de mediano plazo   |
| Micmac  | Matrices de impactos cruzados, multiplicación aplicada para una clasificación            |
| MML     | Metodología del marco lógico   |
| MMM     | Marco macroeconómico multianual  |
| MPMP    | Marco presupuestario de mediano plazo  |
| OCDE    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                              |
| Odeplan | Oficina de Planificación Nacional, Chile   |
| ODM     | Objetivos de Desarrollo del Milenio  |
| ODS     | Objetivos del Desarrollo Sostenible  |
| OE      | Objetivo específico  |
| OG      | Objetivo general   |
| OIRA    | Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (por sus siglas en inglés), Estados Unidos |
| OMPI    | Organización Mundial de la Propiedad Intelectual   |
| ONG     | Organización no gubernamental  |
| ONU     | Organización de Naciones Unidas  |
| OPI     | Oficina de programación de inversiones, Perú   |
| OPMI    | Oficina de programación multianual de inversiones, Perú                                  |

|              |  |
|--------------|--|
| PCM          | Presidencia del Consejo de Ministros del Perú  |
| PEDN         | Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Perú  |
| Pesem        | Plan Estratégico Sectorial Multianual, Perú  |
| PIB          | Producto interno bruto   |
| PISA         | Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes<br>(por sus siglas en inglés)                                     |
| PMI          | Programación multianual de inversiones, Perú   |
| PND          | Plan Nacional de Desarrollo  |
| PNUD         | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| Prodev       | Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan<br>de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el<br>Desarrollo |
| Proinversión | Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Perú   |
| PTF          | Productividad total de los factores  |
| Sagres       | Instituto de Política y Gestión Estratégica Aplicadas, Brasil  |
| SCA          | Sistema complejo adaptable   |
| SCE          | Sistema complejo evolutivo   |
| SCG          | Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados<br>de Chile   |
| Sedesol      | Secretaría de Desarrollo Social de México  |
| SEP          | Sistema de Evaluación Prodev   |
| Servir       | Servicio Civil del Perú  |
| SEV          | Sistema de Evaluación de la Gestión Pública, Uruguay   |
| SGR          | Sistema General de Regalías, Colombia  |
| Simep        | Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales, México  |
| SINE         | Sistema Nacional de Evaluación, Costa Rica   |
| Sinergia     | Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados,<br>Colombia  |
| Siser        | Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por<br>Resultados, Bolivia   |
| SMP          | Sistema de Metas Presidenciales, Brasil  |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|        |   |
|--------|---|
| SNIP   | Sistema Nacional de Inversión Pública   |
| Sosem  | Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo  |
| TI     | Transparencia Internacional   |
| TIR    | Tasa interna de retorno   |
| UE     | Unidad ejecutora  |
| UE-15  | Grupo de la Unión Europea conformado por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia |
| UF     | Unidades formuladoras   |
| UNAM   | Universidad Nacional Autónoma de México   |
| Undesa | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas  |
| Usaid  | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  |
| UVA    | Unidad de vida articulada   |
| VAC    | Valor actual de los costos  |
| VAN    | Valor actual neto   |

## Presentación

El estudio y la investigación en torno a las políticas públicas es una de las pasiones del profesor Edgar Ortégón, reconocido especialista en la materia, que en los últimos años se ha dedicado a sistematizar y profundizar el conocimiento existente sobre cómo enfrentar los problemas de naturaleza pública.

En este nuevo libro el autor deja en claro su vocación por avanzar en el entendimiento de la complejidad de los factores que influyen o interactúan en el ciclo de las políticas públicas y analiza el proceso para la creación de valor público.

Esta obra, desarrollada de manera rigurosa, se constituye en una fuente de consulta invaluable para nuestros alumnos de la Maestría de Gerencia Pública y para los servidores públicos.

Para la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental es un honor acompañar al profesor Edgar Ortégón en la noble tarea de difundir conocimiento que ayude a los tomadores de decisión en el Gobierno a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

JAIME E. SOBRADOS TAPIA  
DIRECTOR (E) DE LA ESCUELA DE POSGRADO  
UNIVERSIDAD CONTINENTAL

## Prólogo

El aporte que ahora nos brinda el profesor y consultor Edgar Ortegón Quiñones, reconocido especialista en la materia, es un enjundioso recuento sistematizado y en algunos casos recreado sobre la política pública mirada desde sus diversas aristas cognitivas, interpretativas, metodológicas, instrumentales, comportamentales y fácticas, todas colocadas en la perspectiva del aprendizaje del ser humano —como individuo y como colectivo— y de las instituciones.

Tendemos a creer que el fin de los procesos públicos consiste en satisfacer las expectativas o necesidades de los demandantes, llámense usuarios, población objetivo o ciudadanos. O, en un alcance mayor, que las políticas públicas consolidan sus pretensiones teleológicas cuando consiguen generar, de manera integral y sostenible, los resultados e impactos deseados en el país o territorio, mediante intervenciones articuladas y sinérgicas en la interacción de los sistemas económico, social y ambiental.

Pues bien. Una de las inquietudes que nos suscita el libro de Edgar puede resumirse en esta oración aparentemente paradójica: El fin último de la política pública es el *aprendizaje*. Sin aprendizaje no hay resultados ni impactos trascendentes, pero sin reflexionar sobre los resultados no hay aprendizaje. Más que para hacer las cosas por primera vez, el aprendizaje es necesario para rehacerlas, para recrearlas, para introducir sobre la marcha —larga, por cierto— las *nuevas formas de hacer las cosas* que respondan mejor a unos objetivos colectivos compartidos. Las visiones movilizadoras se plasman en imágenes-objetivo que no son fijas. Los objetivos visionales se mueven y se modifican en el tiempo, y, por tanto,

la trayectoria Realidad-Visión cambia. El aprendizaje está ahí, para: a) facilitarnos el entendimiento de esta relatividad, y b) para *propiciar el cambio*, basado en buscar/crear las nuevas respuestas. Pero el aprendizaje no siempre está visible. Hay que inducirlo, hay que gestionarlo como la razón de ser de todo proceso, hay que hacerlo explícito. Tiene que ser *parte y fin del proceso*. El aprendizaje es el bucle que mueve la política pública. En todos sus alcances y temporalidades. En largos ciclos de prosperidad compartida, los bucles se mueven en espiral.

En un profuso despliegue, Edgar nos muestra diversos enfoques y formas de categorizar la política pública. Bajo varios alcances (económico, social, político, institucional, territorial), encontramos, por ejemplo, referencias a lo micro, lo meso y lo macro, a lo nacional y a lo subnacional (a su turno conformado por lo intermedio y local). También nos presenta los tipos, los factores y las alternativas que subyacen a las opciones que enfrentan los tomadores de decisiones, con énfasis en la correlación entre *soluciones, objetivos y valores*, o sea entre conocimiento de la solución y grado de consenso, lo que determina los estadios de la complejidad.

En este marco y como observador desprevenido, pero también como ciudadano de mi terruño y como terrícola, me atrevo a llamar la atención sobre unos temas puntuales que están llamados a ocupar lugares de primer orden en la agenda de los estudiosos y de quienes tienen responsabilidades en los procesos de análisis, formulación, decisión, dirección, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas en sus respectivos ámbitos. Son temas de alta y preocupante incidencia en los últimos tiempos. Veámoslos de abajo-arriba.

En lo *subnacional* quiero enfatizar dos aspectos interrelacionados que están tomando fuerza, en unos lugares más que en otros, afectando la vida cotidiana de los ciudadanos.

- El primero es el *secuestro del territorio* y se resume en la toma de los poderes locales por grupos que actúan en su propio beneficio y en contra de los objetivos colectivos. Se mueven a la luz pública o en la sombra: clientelismo político, fuerzas paraestatales o ambas. Hay

vicios de contratación, desvío de los recursos públicos, y los bienes y servicios no llegan a la población objetivo.

- El segundo es la *destrucción de valor*. Verdad de Perogrullo: en la cadena de valor público (insumos-actividades-productos-resultados-impacto), la diferencia de valor entre un eslabón y el que lo precede debe ser positiva, como condición para que haya agregación de valor. Como mínimo, el valor de la salida debe ser superior al valor de la entrada de la cadena. Lo contrario es *destrucción de valor público*, lo que lamentablemente no es difícil de encontrar en nuestros territorios. Muchos casos corresponden a las indeseables *Sinfonías de obras inconclusas* y a los abominables *Cementerios de elefantes blancos*, en parte consecuencia del punto anterior (secuestro del territorio). En otros casos se deben a errores de decisión-diseño-ejecución o a la megalomanía del gobernante.

La correlación de *soluciones, objetivos y valores* da cabida a alternativas diversas, lo que intensifica los desafíos a las respuestas. Veamos dos situaciones posibles en el contexto del primer caso:

- Las soluciones son conocidas y no hay consenso: Se conocen los objetivos públicos, pero hay objetivos y valores particulares ocultos, que controlan el poder. Prima lo no colectivo y las decisiones se toman por pocos, bajo sus intereses y en contra del beneficio común.
- Las soluciones son conocidas y hay consenso. Hay reacción colectiva frente a los grupos usurpadores. Gana la expresión comunitaria y las respuestas son en beneficio de lo colectivo, donde no hay posibilidades de negociación con lo mezquino-individual.

En lo *nacional*, hay dos temas con implicaciones de trascendencia que han cobrado vigencia y preocupación en los últimos tiempos: la corrupción y la paz. El primero, a pesar de la gravedad que representa, cuenta con un repertorio de respuestas estructuradas, muchas compartidas —por no decir todas—. El camino para avanzar en su corrección está en aplicarlas. Cuando más, en ajustarlas sobre marcos estructurados. El trípode está en el respeto a la norma, la ética, y el cambio actitudinal. Apoyado en pedagogía integral y penalización.

Los procesos de paz se han movido en contextos difíciles al principio, pero han encontrado en los marcos de la política pública decisiones no estructuradas inicialmente, y, posteriormente, semiestructuradas y estructuradas a partir de los aprendizajes aportados. Uno de los procesos de construcción de paz vigente ha pasado por diversas instancias que han acudido a la búsqueda de propuestas imaginativas para construir soluciones negociadas en un contexto donde el objetivo desde el comienzo ha sido compartido. A pesar de contar con referentes de otras experiencias, la complejidad del caso, *sui géneris*, ha implicado un camino de estructuración de soluciones propias. La disminución de la incertidumbre se ha logrado en la medida de los avances y de la confianza entre las partes dialogantes. Uno de los principales desafíos que enfrenta el proceso es consolidar consensos en los valores, condición para facilitar los acuerdos políticos del cierre del conflicto y la construcción colectiva del posconflicto.

Por último, si llevamos los retos de la política pública al *nivel planetario*, urgen aportes desde la complejidad, pues los rumbos no están ni claros ni compartidos y las respuestas no se compaginan con la idea de un mundo globalizado (que implica: interacción, sinergia, convivencia y sostenibilidad planetaria). Los desafíos de la política pública en el marco universal pasan por la generación de consensos sobre los objetivos, aproximaciones sobre los valores y sinergias para la estructuración y aplicación de las respuestas. Tender puentes en vez de levantar muros. Mientras tanto, hay que avanzar en sintonías entre los objetivos de quienes manejan la política y quienes conforman la ciudadanía. Dos expresiones recientes: Brexit y Cataluña.

Como se ve, todos los niveles políticos, institucionales, económicos, sociales, ambientales, etc. están interconectados y uno de los grandes retos de hoy y de mañana de la política pública es articularlos hacia la integralidad y la sostenibilidad. A propósito, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del PNUD, suscritos por los 193 países de la ONU, constituirán un tema imprescindible en las agendas públicas de los próximos 13 años, en todos los niveles, en sus propias gerencias y en las interacciones sinérgicas.

La política pública, desde sus alcances más elementales hasta los más complejos, dispone de un rico acervo conceptual, metodológico, instrumental y procedimental para ayudar a construir respuestas donde los líderes públicos, de la mano de los ciudadanos, abran caminos para un mundo mejor; donde lo individual, lo colectivo y lo institucional se muevan en espacios convergentes. Este valioso acervo lo encuentra el lector en el presente libro, sustentado en una exuberante bibliografía.

A propósito, con fundamento en una valiosa formación, el profesor Ortigón tiene una variada y fecunda trayectoria profesional, especialmente con ILPES/CEPAL, con énfasis en Inversión Pública. En los últimos años se ha centrado más en la profundización y en la producción de temas sobre políticas públicas. Permítaseme la licencia del autor y la paciencia del lector para esta anécdota de la cual soy protagonista. En uno de nuestros encuentros por los caminos de América, tomándonos un café con varios colegas, se produjo un momento de hilaridad cuando alguien dijo: «lo que pasa es que a Edgar le dio por producir después de la jubilación». Algunos todavía insisten en atribuirme el comentario. Lo cierto es que Edgar es hoy un Señor Referente en materia de política pública.

El profesor Ortigón nos invita a una interesante expedición por la política pública en tres etapas, con un previo y prolijo alistamiento que es la Introducción. Todos cabemos en la expedición. Los de preferencias académicas y epistemológicas se podrán deleitar con el trayecto de la Primera etapa. La Segunda etapa es un recorrido que sin duda fascinará, entre otros, a los líderes gubernamentales, así como a diseñadores, gestores y evaluadores de las políticas públicas. Y la Etapa final, la del embalaje, la disfrutaremos todos, pues la creación de valor es el *summum* de la política pública. Es donde nos espera el trofeo.

HÉCTOR SANÍN ÁNGEL  
CONSULTOR Y GERENTE DE LA FIRMA GERENCIAL  
OCTUBRE DE 2017

## Prefacio

El texto de este documento se ha organizado en tres capítulos: el primero presenta un recuento sobre los principios y fundamentos de la complejidad del desarrollo, como réplica de la visión cartesiana, lineal y disyunta que ha prevalecido en la forma de abordar los problemas de las ciencias sociales y económicas. El segundo sintetiza los principales métodos de análisis de las políticas públicas para dar cuenta de las razones del cambio y el comportamiento de los actores bajo determinadas hipótesis sobre el individuo, el colectivo o la estructura o, según quién hace, quién domina y quién controla la política pública. El tercero es una mirada integral al concepto de valor público, en particular al triángulo estratégico propuesto por Mark Moore, y sus implicaciones en la nueva gerencia pública.

Dada la convergencia de problemas de diversa índole en la agenda para el desarrollo y el análisis de las soluciones, los principios de la complejidad han experimentado una significativa revalorización, complementándose de diversa manera los asuntos económicos, sociales y ambientales desde una perspectiva integral como proceso en permanente cambio y evolución. Ante todo, se reconoce con mayor evidencia que los componentes de todo sistema interactúan entre sí y con el entorno, dando lugar a nuevos eventos y patrones de comportamiento. Este reconocimiento hace que los conceptos de riesgo, crisis, prospectiva, sistemas dinámicos y planificación estratégica adquieran un mayor valor y una mayor utilidad.

Por todo ello, el documento recoge las ideas de numerosos autores que han dado pie a establecer diferencias mucho más comprensibles

hoy en día, que en su momento original, sobre el enfoque tradicional y la economía de la complejidad. Siendo estas diferencias válidas para el conjunto de las ciencias y los saberes, con el peso predominante del rol de los actores, la tecnología, la presencia de las tecnologías de información y comunicaciones, el *big data*, *data mining* y *machine learning* y la cooperación de diversos agentes.

El realce de los métodos más predominantes sobre el análisis de las políticas públicas intenta mostrar cómo y por qué cambian estas en el corto, mediano y largo plazo, qué explicaciones subyacen y qué elementos son los más influyentes en los procesos decisorios. Esta mirada, nos acerca a conocer más en detalle cómo los tomadores de decisión, trabajando dentro de una cierta institucionalidad política y administrativa, generan bienes y servicios públicos que intentan tener un impacto sobre las personas y el sistema político. Se ha privilegiado resaltar las explicaciones sobre la estabilidad o el cambio de las políticas, la teoría causal subyacente alrededor de sus pilares básicos, como son los actores protagónicos, los recursos de diversa índole involucrados, la coherencia entre el problema público y la definición de la estrategia de implementación y, finalmente, el marco organizacional dado por las reglas del juego institucional.

El concepto de valor público se ha enfocado desde una perspectiva macro y microeconómica, haciendo hincapié en su trascendental importancia dentro de la gobernanza actual para dar respuesta a lo que el público valora como solución a problemas concretos, en el marco de procesos que constituyen ciudadanía, participación y capital social. Su presentación se aleja de una concepción tecnocrática y se acerca más a considerarlo como el resultado de una larga cadena de valor que paulatinamente se va construyendo para transformar una situación socioeconómica original. Esta cadena da lugar a una teoría causal donde se concatenan las acciones necesarias y suficientes para producir el valor que represente un cambio en las condiciones de la población objetivo o población meta de la intervención del Estado.

Complejidad, política pública y valor público se entrelazan para agregar valor desde la teoría hacia la praxis, destacando los elementos imprescindibles de la reflexión, sin que se conviertan en un ritual burocrático, sino en aprendizaje con énfasis en el llamado al debate como profesión, como estrategia y como imperativo de una gobernanza democrática bajo incertidumbre.

Son muchas las personas e instituciones a quienes quisiera mencionar. Su colaboración y apoyo en el proceso de escritura han sido muy valiosas. Sin embargo, consciente de los posibles errores por omisión, me permito agradecer a las siguientes: A mis alumnos, colegas, amigos y lectores, que me estimularon, corrigieron y facilitaron nuevas referencias para cubrir los temas con la mayor precisión y amplitud posibles.

Al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) por permitirme, a través de dos cursos internacionales sobre «Planificación, Gobierno y Desarrollo», realizados con el apoyo de Cepal y Aecid en Cartagena de Indias (Colombia) y La Antigua (Guatemala) en 2016, debatir las ideas del presente libro.

A la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) por brindarme, durante muchos años, la oportunidad de valorar en sus claustros de Trinitarios la trascendencia de los enfoques conceptuales de las políticas públicas en el marco de un mundo complejo.

A la Universidad del Valle (Colombia) y a la Universidad de Chile, a través de sus maestrías en política pública, por el privilegio de compartir experiencias y ajustar aproximaciones.

A la doctora Cecilia Justino, Directora del Centro de Documentación y Fondo Editorial de la Universidad Continental (Perú), por su interés en publicar y difundir este libro.

A Eleana Llosa, por su dedicación y profesionalismo en la edición del texto.

*La prueba de que el Estado es una creación de la naturaleza y anterior al individuo es que el individuo, cuando está aislado, no es autosuficiente; por lo tanto, es como una parte en relación con el todo.*

ARISTÓTELES (CHANG 2015: 340)

## Introducción

La toma de decisiones en cualquier asunto público o privado puede entenderse como un proceso que implica cierta racionalidad para llegar a una meta, resolver un problema o asignar un recurso, eligiendo la mejor alternativa o el mejor camino entre varias opciones y utilizando para ello ciertos criterios y recursos y un procedimiento creativo que involucra exploración, intuición, discernimiento y formulación lógica. Los estilos para tomar decisión dependen de muchos factores que van desde los institucionales hasta los puramente conductuales, donde entran en juego las formas de pensar, de observar los fenómenos y de procesar información.

Así, algunas decisiones pueden ser repetitivas o estructuradas y otras no estructuradas. En las primeras, existe un cierto orden, un cálculo específico y poca incertidumbre. Por el contrario, en las no estructuradas se requiere procesar mucha información, se da una alta incertidumbre sobre los resultados de las decisiones adoptadas; el conflicto es latente y existe alta ambigüedad en cuanto a la interpretación de los hechos.

A partir de estos elementos y suponiendo que los objetivos y valores sean compartidos o no compartidos y las soluciones conocidas o no conocidas, el abanico de situaciones para la toma de decisiones se abre a cuatro alternativas: i) cuando la solución es conocida y los objetivos y valores compartidos, se tendría una estrategia de decisión racional o técnica; ii) cuando la solución es conocida pero los objetivos y valores no son compartidos, se tendría una estrategia de decisión negociable; iii) cuando la solución es no conocida y los objetivos y valores compartidos, se tendría una estrategia de decisión experimental; iv) cuando la solu-

ción no es conocida y los objetivos y valores no compartidos, se tendría una estrategia de decisión inspirativa, en virtud a que la mayoría de los problemas a los que nos enfrentamos a diario tienen como característica un alto grado de incertidumbre y un alto grado de conflicto (Dente Bruno y Subirats Joan 2014: 50).

Las características de la última de las cuatro alternativas previamente señaladas coinciden con los postulados de la ciencia de la complejidad, por cuanto constituyen un llamado a la «inspiración» del tomador de decisiones para enfrentar un problema colectivo, que por su naturaleza conlleva incertidumbre y conflicto. Extendiendo este llamado a los problemas del desarrollo y a los planes o programas para resolverlos, la herencia del positivismo nos dejó una rutina para responder a las preguntas clásicas de carácter ontológico, epistemológico y metodológico.

Para ello, las respuestas a dichas preguntas estaban dadas por la experiencia y la verificación empírica y el análisis lógico del lenguaje, buscando hechos y sus leyes que los hacen valederos. Con lo cual, en el estado positivo la imaginación quedaba subordinada a la observación. Además, con la razón y las ciencias el progreso era indefinido, dado un cierto orden social exento de conflictos. Esta aproximación, facilitó el dualismo entre la toma de decisiones por parte del Estado, en un extremo, como un ente exógeno, y la toma de decisiones basadas en las leyes del mercado, en el otro extremo, con base en el individualismo metodológico y sus argumentos de racionalidad optimizadora y maximizadora.

Ambos acercamientos a la toma de decisiones han dado fundamento a lo que se conoce como «incrementalismo disyunto», o *muddling through*, que, en palabras de Charles Lindblom, es un avanzar paso a paso en la busca de las soluciones, pero separando las partes, dividiendo el problema y desintegrando el fenómeno que se pretende comprender.

En consecuencia, la herencia del positivismo tanto en el caso del Estado como en el mercado nos legó leyes de causa y efectos en la perspectiva ontológica; dualismo y objetivismo exento de valores en la perspectiva epistemológica, y la experimentación para verificar las hipótesis en la perspectiva metodológica. Frente a ello, sistemas básicos de creen-

cias como la teoría crítica y el constructivismo han refutado y ampliado la versión positivista para resaltar la idea de interconectividad inherente en todo proceso de desarrollo. Esto hace que al enfrentar situaciones complejas el todo no sea necesariamente igual a la suma de las partes (Colander y Roland 2014: 13).

En dicho contexto, el primer capítulo de este documento analiza en detalle los orígenes y las ideas centrales que sustentan la ciencia de la complejidad basada en la termodinámica del no equilibrio o, en las transiciones orden-desorden. Se recoge la obra de Carlos Eduardo Maldonado, según el cual:

No existe una única definición de complejidad. De hecho, lo que conocemos como ciencias de la complejidad no es, en realidad, sino una manera genérica para designar aquel conjunto de fenómenos, comportamientos y sistemas que no cabe explicar apelando ya únicamente a criterios tradicionales como causalidad, con base en la filosofía del reduccionismo, separando sujeto y objeto, en fin, analíticamente en el sentido de descomposición de un todo en sus partes para explicar la estructura, la dinámica, el comportamiento y la evolución del sistema de que se trate (Maldonado 2011: 21).

Dicho cuerpo de pensamiento denominado «ciencias de la complejidad» no solo plantea la integración entre las llamadas ciencias duras y ciencias blandas, sino que propone como idea central que la interacción entre los elementos de todo sistema da lugar a eventos emergentes, inesperados e imprevistos, dejando atrás el determinismo y el voluntarismo en cuanto a las visiones de futuro e imágenes sobre los resultados de cualquier intervención o evolución del mismo sistema. Sus bases teóricas tienen enormes implicaciones en el campo específico de las políticas públicas y la planificación por diversas razones:

- i) Es un llamado a comprender la naturaleza intrínsecamente sistémica de la realidad social y económica, abandonando la disyunción de sus elementos y enfatizando, por el contrario, sus vínculos, sus lazos de socialización, sus puentes, sus interconexiones y sus enlaces. De esta manera, surgen las sinergias, los conocimientos tácitos, los rendimientos crecientes de los aprendizajes y las evoluciones creativas

de novedad basadas en la cooperación, sin desconocer que el riesgo, las emergencias y la crisis son consustanciales a su desenvolvimiento. De por sí no estudia los sistemas ordenados y predecibles, que se caracterizan porque sus componentes siguen una rutina o norma que establece cómo cada componente depende del otro.

- ii) Es un planteamiento que supera la nociva sobreestimación de los logros en el corto plazo y la subestimación de la construcción de futuro, por cuanto el tiempo juega un papel trascendental en la transformación o evolución de todo sistema, mediante la concatenación de esfuerzos que toman tiempo pero que rinden sus frutos en el largo plazo. En esto, los principios de la prospectiva desempeñan un papel educativo muy importante por cuanto la elección de un futuro se concibe como una elección o una necesidad posible, siempre y cuando exista persistencia, innovación y compromiso político con las metas establecidas.
- iii) Los postulados de los sistemas complejos retan el enfoque de la planificación voluntarista de arriba a abajo o, los sistemas determinista, aleatorio y caótico. A los deterministas en cuanto a que a un suceso le sucede solo un resultado posible y, en consecuencia, conocidas las condiciones iniciales el sistema evoluciona según leyes que rigen el proceso. A los aleatorios, como su nombre lo dice, en cuanto a que la secuencia de los eventos es independiente entre sí, el orden es regido por el azar y a un suceso dado le puede suceder otro cualquiera de la serie sin ninguna restricción. A los caóticos, por cuanto son aleatorios y deterministas a la vez, en razón de que un suceso antecedente puede generar un resultado impredecible. Es decir, combinan fenómenos altamente aleatorios y fundamentalmente impredecibles, son desorganizados e ininteligibles. Y, además, son contraintuitivos, como, por ejemplo, cuando se reconoce que cambios pequeños pueden producir consecuencias gigantes o que dos puntos muy cercanos puedan seguir trayectorias completamente diferentes o que el orden pueda surgir del desorden o viceversa (Geyer y Rihani 2010: 31-35).

En contraste, los sistemas complejos conllevan dos elementos esenciales: son dinámicos en el sentido de que la conducta global está gobernada o impulsada por interacciones locales entre sus elementos, valorizando así la energía y las posibilidades que pueden darse de manera descentralizada; y también, pueden adaptarse y evolucionar, creando así nuevos eventos y escenarios. La implicación de política pública es una invocación a crear y diseñar desde la base interactuando con las partes aisladas, extremas o periféricas, sin esquemas rígidos o uniformes y sin asumir que todas las piezas reaccionan de la misma manera a un esquema o plan determinado o, sin creer que al trabajar con un limitado número de factores el resultado fuese el mismo. La sinergización de todos los elementos o factores es fundamental para que el sistema adquiera una dinámica virtuosa, lo cual exige un enfoque abierto y flexible a los fundamentos ordenados y desordenados de todos los fenómenos y, una apertura mental a los actores para adaptarse y ajustarse a los cambios evolutivos en sus respectivas áreas.

- iv) En el campo de la complejidad, los sistemas dinámicos son uno de los más importantes dentro de la tipología de sistemas complejos como los sistemas autorreferenciales, los sistemas autopoieticos, los sistemas disipativos, los sistemas emergentes y los sistemas complejos adaptativos. Los dinámicos juegan un rol trascendental y por ello en el Capítulo 1 se le dedica una sección especial a la descripción de sus características y elementos principales.

Entre otros, se destaca que la dinámica de sistemas es más completa que las teorías descriptivas ya que no está restringida a sistemas lineales; permite simular sistemas complejos para comprender su comportamiento y su lógica interna en el largo plazo y facilita entender las causas estructurales que provocan el comportamiento de los sistemas. Para ello, los elementos fundamentales de su estructura es el bucle o ciclo de retroalimentación, el cual simula los efectos de *feedback* entre las variables tales como el bucle positivo (reforzador), el bucle negativo (compensador) y el diagrama de bucle cau-

sal. Estos sistemas tienen hoy en día una gran aplicación en ciencias sociales y económicas como la demografía, los bosques, la pesca, la fauna, el calentamiento global, la difusión de la contaminación, el uso de recursos energéticos, problemas logísticos de movilidad urbana, la dinámica regional representando las interacciones que se producen entre las principales magnitudes socio-económicas y, la evolución del empleo dadas ciertas intervenciones, para a partir de estas evoluciones, planificar las necesidades de infraestructura y otras (Hernández 2015a).

- v) Por último, recogiendo los trabajos de diversos autores, el primer capítulo reseña las ideas por las cuales se considera que la macroeconomía perdió la visión de la complejidad resaltando las diferencias y similitudes entre la vieja y la nueva economía. A partir de los trabajos de Brian Arthur y sus colegas del Instituto de Santa Fe, Eric D. Beinhocker (2006: 97) ha sintetizado en cinco «grandes ideas» las diferencias básicas:
- *Dinámica*: La economía compleja es abierta, no lineal, lejos del punto de equilibrio y los comportamientos macro emergen de las interacciones y el comportamiento micro. Los sistemas dinámicos son impulsados internamente, endógenamente, con lo cual los eventos no son causados por factores externos, y el sistema, como un todo, tiende hacia un estado estable y permanece allí hasta mientras no sea perturbado debido a un constante flujo de energía para mantener su organización y supervivencia (Morçöl 2012: 93-100).
  - *Rol de los actores*: Usan reglas inductivas antes que deductivas para tomar decisiones, tienen información incompleta, racionalidad limitada, cometen errores, están sujetos a prejuicios y sesgos, aprenden y se adaptan a través del tiempo y siguen ciertos *nutges* dentro de un paternalismo libertario.
  - *Redes*: Las estructuras sociales se fundamentan en redes mediante interacciones bilaterales con base en valores, creencias,

coaliciones y asociaciones informales que dependen del pasado y la historia —*path dependence*—, pero que cambian con el tiempo.

- *Emergencia*: Las interrelaciones entre los elementos del sistema social y las relaciones entre el sistema y su entorno son de tal naturaleza que el sistema como un todo no puede ser comprendido en su totalidad simplemente analizando sus componentes. Los actores políticos son interdependientes y de sus interrelaciones emergen los sistemas, los cuales son mucho más que la suma de sus conductas. La naturaleza del cambio no hace diferencia entre macro y microeconomía, los patrones macro son un resultado emergente de las interacciones y comportamiento de los niveles micro. Así, el concepto de emergencia se basa en la noción de teoría de sistemas, es decir, en que la acción del todo es más que la suma de las acciones de sus partes (Morçöl 2012: 10; Cilliers 1998).
- *Proceso evolutivo*: La evolución humana es el proceso biológico de la especie humana desde sus ancestros hasta el estado actual. En este proceso de millones de años, la diferenciación, la selección y la amplificación provee al sistema de innovación y es responsable de su crecimiento en orden y complejidad.

Asimismo, la complejidad en la evolución no es la mecánica, ni la estadística, ni la informática; su ámbito de competencia es la interdisciplinariedad, la cooperación y la comunicación que, como bien titula Mitchell Waldrop, conforman una ciencia emergente al filo del orden y el caos, es decir, considerando que los sistemas son inestables y dinámicos (Waldrop 1992).

- *Principios sobre el paradigma del orden y teoría de la complejidad*: Sea cual fuese la interpretación de los hechos por parte de la comunidad científica, la perspectiva lineal o cíclica durante el siglo XIX y a comienzos del XX descansaba en el poder de la razón para dominar los fenómenos físicos, poder sustentado en un paradigma de orden.

Según Robert Geyer y Samir Rihani (2010, p. 13), este paradigma estaba fundado en cuatro reglas de oro:

- a) Orden: causas dadas conducen a efectos conocidos en todo momento y lugar.
- b) Reduccionismo: la conducta de todo sistema podría ser comprendida, a la manera de un reloj, mediante la observación de sus partes; el todo es la suma de sus partes.
- c) Previsibilidad: una vez definida la conducta global, los eventos futuros podrían ser predichos mediante la apropiada aplicación de insumos al modelo.
- d) Determinismo: los procesos fluyen de manera ordenada y previsible a lo largo de un sendero con un claro comienzo y un final racional.

Dichas reglas de oro sobre el orden y la linealidad son en el fondo las creencias básicas del experimentalismo empírico del paradigma positivista, propuesto originalmente por el filósofo francés Augusto Comte (1798-1857).

Este paradigma parte del reconocimiento de una realidad dirigida por inmutables leyes naturales y asigna a las ciencias la función de descubrir «objetivamente» cómo funciona dicha realidad para predecir y controlar los fenómenos naturales.

En consecuencia, desde la **perspectiva ontológica**, para el positivismo el descubrimiento de las leyes de funcionamiento de la realidad deja de lado el contexto y el tiempo en que sucede y sus generalizaciones toman la forma de leyes de causa-efecto.

Desde la **perspectiva epistemológica** o teoría del conocimiento, para el positivismo el observador de los fenómenos está libre de valores y hay separación entre él y el objeto observado.

Desde la **perspectiva metodológica**, predomina el método inductivo, donde el investigador comienza con una hipótesis y busca información para confirmarla o falsificarla; por el contrario, con el método deductivo, el investigador comienza con información,

busca algunos patrones en esta, infiere conclusiones de dichos patrones y finalmente plantea una teoría, la cual puede ser testeada o verificada con nueva información.

Desde la **perspectiva praxeológica**, las herramientas para operar en el contexto provienen de leyes y principios establecidos que dan cuenta de un movimiento desde el desorden hacia el orden universal, dando a entender que a mayor conocimiento mayor orden y, por ende, mayor capacidad para predecir y controlar.

Desde la **perspectiva axiológica**, finalmente, se trata de un positivismo lógico, donde se buscan los hechos o causas de los fenómenos prestando poca atención a lo subjetivo de los individuos y con una mirada «desde afuera» sobre el supuesto de una realidad estable y libre de valores (Guba 1990: 18-21).

La época de la ilustración con su apogeo cultural e intelectual durante el siglo XVIII divide también a la ciencia entre un racionalismo y un empirismo irreconciliables tanto en lo analítico como en lo sintético, con sus verdades de razón y de hecho y con un René Descartes separando el cuerpo del alma con su famosa frase «pienso luego existo».

Con posterioridad, esos dos paradigmas comenzarían a conectarse y es ahí donde la teoría de la complejidad comienza a tener una gran acogida y generar profundas transformaciones con su visión inter y trasdisciplinar; con su llamado a la integración entre el análisis de la ciencia clásica (fragmentar para conocer) y la síntesis de la complejidad (articular para producir conocimiento y aprendizaje); con sus argumentos sobre el potencial integrativo de los saberes; con sus mensajes sobre los sistemas en no equilibrio y los bucles de retroalimentación positiva y negativa; con sus descubrimientos sobre el papel del tiempo como un proceso irreversible y dotado de historicidad, concepción alejada de la ciencia mecanicista que lo concebía reversible; con sus innovaciones sobre la capacidad autoorganizativa de los sistemas y el fascinante surgimiento de los eventos emergentes basados en la interacción de los actores desde abajo para arriba.

Y, en concordancia con la coevolución, que significa aumento de la diversidad en todo orden de cosas y desgaste o crecimiento del desorden en todo sistema a medida que avanza el tiempo (entropía), el marco conceptual de la complejidad constituye un rechazo a los postulados del antropocentrismo que coloca a nuestra especie por encima del resto de los seres vivos. Todo lo anterior, con gran apoyo de la teoría de la información y la comunicación. (Mitchell 2009:12-13).

El Capítulo 2 constituye básicamente un recuento de los principales métodos de análisis de las políticas públicas con el fin de comprender las ideas, que desde su origen como ciencia han intentado explicar el cambio de las mismas. El punto de partida se inicia con el trabajo fundacional de Harold Lasswell quien acuñó el término de ciencias de la política o *policy sciences* en 1951, para referirse al estudio de las políticas públicas. En su opinión, tres aspectos son fundamentales en el estudio de las mismas: primero, se orientan ante todo a la solución de problemas públicos (*problem-solving*). Segundo, son multidisciplinarias en esencia porque su enfoque da cabida y aprovecha los avances de las demás ciencias y tercero, son normativas en su perspectiva por su imposibilidad de separar medios de fines en el estudio de las acciones del gobierno.

En consecuencia, según Lasswell las políticas públicas se caracterizan por analizar los problemas públicos, sus causas y sus soluciones en contextos democráticos. En este orden de ideas, se recapitulan y analizan, a la manera de *survey*, las diferentes definiciones de política pública, teniendo como referencia los sistemas básicos de creencias o paradigmas del positivismo, postpositivismo, teoría crítica y constructivismo.

Para facilitar el análisis de cada uno de los métodos, se ha seguido el esquema propuesto por Stella Z. Theodoulou y Mathew A. Cahn de la Universidad de California, quienes los agrupan bajo cuatro grandes categorías:

- i) *Según el concepto de ciclo o proceso de la política.* Dentro de este se incluye a la teoría del sistema político de David Easton como intento por abrir la «caja negra» y profundizar su análisis con sus

- insumos y productos y su respectiva retroalimentación, dado un entorno político, social y económico. El estructural-funcionalismo de Emile Durkheim y Talcott Parsons donde se examinan las funciones del sistema político guardando una cierta similitud con los sistemas biológicos, como el cuerpo humano, donde cada miembro cumple una función determinada y donde los problemas sociales son vistos como disfuncionales al funcionamiento normal de la sociedad. La teoría del ciclo, de Charles O. Jones y Wayne Parsons, los cuales examinan los alcances, requerimientos e implicaciones de cada una de las fases de la política como son las de identificación del problema y establecimiento de la agenda, formulación, negociación, toma de decisión, implementación y seguimiento y evaluación.
- ii) *Según quién hace, quién domina y quién controla la política.* Bajo esta categoría se analiza la teoría de grupos, la teoría de élites, el corporativismo, la teoría de redes temáticas, teorías de comunidades de políticas, teorías de comités, el comunitarismo y el estatismo, destacando las ideas centrales de sus respectivos autores.
- iii) *Según la unidad de análisis de la política.* Bajo esta aproximación las vertientes son el individuo, el colectivo y la estructura. En consecuencia, se examina la aproximación de elección racional (*rational choice*) con sus cimientos en el individualismo metodológico; la elección pública (*public choice*), según la cual se hace uso de las herramientas económicas para explicar el comportamiento de los individuos en situaciones que no son de mercado, como las del gobierno, dando lugar a la teoría de rentas y captura del Estado por grupos de interés y a la teoría de la regulación. De acuerdo al colectivo, las referencias se extienden al análisis de clase social y al análisis de grupo (pluralismo y corporativismo). Desde el enfoque de la estructura, el capítulo comprende la investigación sobre las características del institucionalismo y el neoinstitucionalismo retomando la óptica de sus grandes autores como Max Weber, Frederick Taylor, James March, Johan Olsen, Williamson Oliver, Mi-

- chel Crozier y Douglas North. Bajo esta perspectiva, el análisis de los costos de transacción y las asimetrías de información son vistas como barreras para lograr un intercambio perfecto en la sociedad.
- iv) Como complemento de la anterior tipología, en la parte final del Capítulo 2 se incluyen los métodos alternativos de análisis de política pública más representativos como son:
- *Uno, el Análisis del Desarrollo Institucional (ADI) de Elinor Ostrom*, quien en su libro *El gobierno de los bienes comunes* (2011) establece que dadas ciertas reglas existen alternativas óptimas al estatismo o la privatización en el manejo de recursos comunes justificando, con base en múltiples experiencias nacionales, que ni el Leviatán ni la privatización son la única vía.
  - *Dos, el modelo de Acopladura de John Kingdon*, quien argumenta que la agenda pública gana estatus, sus temas se imponen y las alternativas propuestas son seleccionadas cuando confluyen tres corrientes: la corriente de problemas (*problem stream*), la corriente de soluciones (*policy stream*) y la corriente de actividades políticas (*politics stream*). Cuando convergen estas tres corrientes se abre la ventana de oportunidades para la política pública.
  - *Tres, el enfoque de Marco de Coaliciones Promotoras (ACF) de Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith*. Para estos autores, el cambio de las políticas públicas se explica en gran medida por el rol que juegan en el subsistema de política las creencias, los recursos, los valores, los aspectos cognitivos, la información y el aprendizaje. Dentro del subsistema se forman coaliciones y se postulan estrategias pero, dependiendo de la fuerza de los mediadores, se adoptarán determinadas políticas. El enfoque explica cómo el subsistema de política interactúa con los eventos dinámicos externos del sistema.
  - *Cuatro, modelo de equilibrio interrumpido o puntuado de Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones*. Con el apoyo de una gran base de datos histórica, se muestra que el equilibrio del poder

político permanece relativamente estable por largos periodos de tiempo, lo cual es interrumpido por un repentino cambio en la opinión pública sobre un tema o por la ocurrencia de un evento que llame la atención de la ciudadanía. Esto genera un cambio en la política. Así, el sistema político será estable cuando exista un mayor consenso sobre las prioridades de la agenda. Entre la estabilidad y los cambios se observan «brincos sucesivos» debido a cambios por episodios desarticulados y no siempre predecibles.

En la dinámica de este modelo, los bucles de retroalimentación positiva y negativa juegan un rol fundamental y todo indica que en su equilibrio de largo plazo los bucles negativos dados por normas, sanciones, castigos, leyes, planes, contratos o acuerdos son más predominantes que los positivos. Los bucles negativos hacen las funciones de equilibrio para estabilizar o regular el *stock* o para mantener los sistemas balanceados y estables; por ejemplo, el termostato de un cuarto regula el sistema a una cierta temperatura, que es el objetivo predeterminado. Los bucles positivos son reforzadores y tienen efectos de amplificación y expansión; por ejemplo, un aumento en la tasa de interés puede dar lugar a un incremento en la tasa de ahorros, a menor consumo, a menor nivel de precios y así sucesivamente. Según Donella Meadows, estas dos clases de bucles retroalimentadores son los motores de la autoorganización de los sistemas dinámicos (2008: 34; citado por Morçöl [2012: 100]).

- *Cinco, enfoque de dependencia de la trayectoria.* A partir de los trabajos de diversos autores como Paul Davis (1986), Brian Arthur (1989), Douglas North (1990), Paul Pierson (2000) y James Mahoney (2001), se estipula que, dado un conjunto de elementos o *drivers*, la trayectoria de una política depende de las pautas o decisiones pasadas, con lo cual se hace hincapié en la fuerza de la historia, con su punto inicial y en los eventos accidentales, para determinar el resultado final.

- *Seis, enfoque de redes.* En este caso la naturaleza del cambio de las políticas públicas viene dado por un conjunto de relaciones estables no jerárquicas e independientes, que vinculan a una gran variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Borzel 1997).
- *Siete, enfoque conductual.* En él se analiza la influencia de los trabajos de autores como Daniel Kahneman, Richard Thaler, Cass Sunstein, George Akerloff y Robert Shiller, entre otros, quienes nos ayudan a comprender los fenómenos económicos con base en la conducta real de los seres humanos, dejando de lado los supuestos neoclásicos sobre racionalidad y optimización. Entre sus postulados se destaca que la toma de decisiones está influenciada por el entorno y las emociones, dados los dos sistemas de pensamiento de los seres humanos: el pensamiento intuitivo y el pensamiento analítico.

El Capítulo 3 ofrece un análisis del concepto de valor público desarrollado por Mark Moore en su libro *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público* (1998). La premisa básica del planteamiento es que todos los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma que lo hace el sector privado. Para ello Moore postula como axioma que

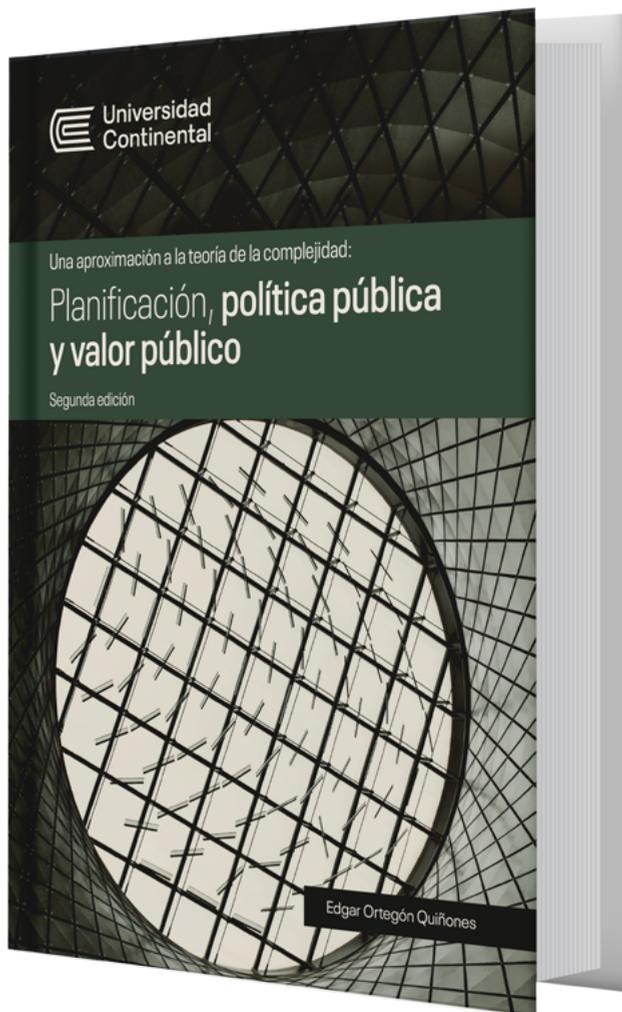
[...] el valor se encuentra en los deseos y percepciones de los individuos, no necesariamente en las transformaciones físicas, ni tampoco en la sociedad como abstracción. Por consiguiente, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones (Moore 1988: 87).

Este axioma, se desarrolla en el texto tomando como referencia la cadena de valor que, pasando por los insumos, actividades, productos y resultados, llega hasta los impactos sobre la población objetivo, de tal manera que se pueda registrar el cambio socioeconómico entre la situación inicial y la situación final con la intervención del Estado.

Se argumenta a favor de esta vía por cuanto no solo permite hacer el seguimiento y la evaluación desde los procesos hasta los resultados, sino que también facilita la utilización de indicadores de todo tipo. En el triángulo estratégico de Moore, dada una Proposición de valor con su misión y valores en el vértice superior, se refuerzan mutuamente los otros dos vértices inferiores con la Capacidad operacional, dada por la dimensión estratégica y la ventaja competitiva, y la Legitimidad y apoyo, con el ajuste al entorno y la definición del alcance del foco estratégico.

Sin embargo, se discute que en el sector público el concepto necesita ser reformulado porque el proceso de toma de decisiones es distinto al del mercado, el Estado tiene un poder coercitivo y es difícil medir valor público. En consecuencia, el concepto se focaliza más en los beneficios que los ciudadanos derivan de los servicios; en los resultados para cambiar las condiciones de las personas y las instituciones y, en la confianza como pilar de la relación entre ciudadanos y Estado. Es decir, los retos del concepto en el sector público vienen dados porque los fines son múltiples y complejos, la sostenibilidad o responsabilidad ética con las futuras generaciones es parte de sus funciones y el tránsito de los procesos a los resultados es un desafío latente. Todo esto invita a reflexionar sobre las profundas implicaciones del concepto de valor público sobre la calidad de la gobernanza, y la profundización de la comunicación con los ciudadanos mediante las TIC y el Gobierno Abierto.

Visite la [página web](#) del Fondo Editorial y conozca los puntos de ventas



En los últimos años, las ciencias de la complejidad, con sus teorías, conceptos y categorías, han desafiado las explicaciones tradicionales sobre los fenómenos del desarrollo económico y social. Para ello, se han alejado de los enfoques lineales de causalidad y, por el contrario, han enfatizado las características de la incertidumbre y de los eventos emergentes a partir de la interacción de actores.

Los métodos sobre políticas públicas constituyen ilustraciones teóricas, alejadas del dominio del paradigma experimental, donde confluyen instituciones, intereses, ideas, información y recursos de toda índole para dar explicación sobre cómo y por qué cambian en el corto, mediano y largo plazo.

Así, el análisis sobre el diseño e implementación de las políticas públicas, como «proyecto político», profundiza en la trascendencia de la interdependencia de las decisiones de los actores económicos con sus distintas formas de coordinación, cooperación y competencia. De todo ello, se postula la importancia de sinergias y efectos de retroalimentación que promuevan la productividad.

La obra examina el concepto de valor público y su relevancia en la nueva gerencia pública como legitimidad del Estado a través de la rendición de cuentas.

