UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en
Administración Pública

Revista Científica
Administrar lo Público

Tendencias recientes en la formulación de políticas públicas : Una aproximación bibliográfica

Carlos Murillo Zamora

Recibido: 11/05/2024 | Aceptado: 28/10/2024 | Publicado: 04/12/2024

Revista Científica Administrar lo Público, volumen 1, número 1, Ene-Dic 2024 (cierre de edición 15 de noviembre)
DOI: https://doi.org/10.15517/alp.2024.59920
ISSN: 2215-6909

¿Cómo citar este artículo?

Murillo Zamora, C. (2024). Tendencias recientes en la formulación de políticas públicas: Una aproximación bibliográfica. *Revista Científica Administrar lo Público*, 1(1), 77-93. https://doi.org/10.15517/alp.2024.59920

Carlos Murillo Zamora, 2024. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr

Revista Científica Administrar lo Público, 2024, 1(1), 77-93. Periodo: Enero a diciembre, 2024 ISSN 2215-6909
https://doi.org/10.15517/alp.2024.59920

ARTÍCULO RECAPITULATIVO

Tendencias recientes en la formulación de políticas públicas: Una aproximación bibliográfica

Recent trends in public policy formulation : A bibliographic approach

Carlos Murillo Zamora[i]

[i] Profesor Investigador, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Carlos.murillozamora@ucr.ac.cr

https://orcid.org/0000-0001-5104-7675

Recibido: 11 de mayo, 2024 • Aceptado: 28 de octubre, 2024 • Publicado: 04 de diciembre, 2024

Resumen Se trata de un estado del arte, no exhaustivo, a partir de una revisión de literatura sobre políticas públicas, su análisis e interpretación, contextualizadas en los cambios generados por la globalización, las transformaciones de la agencia estatal y el crecimiento de actores no estatales en el sistema internacional. Se tiene en cuenta lo relativo a los problemas perversos, que van en aumento, y las crisis que han tenido lugar en la presente centuria. Se complementa con el diseño y co-diseño de políticas, que adquiere mayor relevancia para comprender la importancia del objeto de estudio. El propósito es ofrecer un recuento de constructos y sus variables, identificación de los principales enfoques y tendencias en el diseño de políticas, al mismo tiempo que aportar bibliografía que sirva de referencia a quienes están interesados en el estudio de este campo. Esto porque el trabajo es parte de un proyecto de investigación sobre tendencias recientes en el diseño y co-diseño de políticas. Por ende, no llega a conclusiones o afirmaciones. En ese sentido es un documento de consulta para realizar análisis puntuales o generales sobre las políticas; y es un avance de un proyecto de investigación sobre Diseño de políticas públicas en contextos complejos: el caso de Costa Rica, adscrito a la Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

Palabras clave: Decisiones públicas; Globalización; Crisis; Problemas perversos; Toma de decisiones

Directora y editora general de la Revista Científica Administrar lo Público: Dra. Laura Sariego Kluge, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica https://orcid.org/0000-0002-1912-2257
https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ralp

Abstract: The article presents a state-of-the-art analysis, not exhaustive, based on a review of literature on public policies and their interpretation. This is contextualized within the changes brought about by globalization, the transformations of state agencies, and the growth of non-state actors in the international system. The study also delves into wicked problems, which are on the rise, and the crises of the present century. Additionally, it explores the significance of the design and co-design of policies, a crucial aspect for understanding the subject of study. The purpose is to provide an account of constructs and their variables, identify main approaches and trends in policy design, and offer bibliography as a reference for those interested in this field. While not a comprehensive review, it encompasses a wide range of texts. The work is part of a research project on recent trends in the design and co-design of policies. As a result, it enumerates concepts rather than reaching conclusions or making statements. In this sense, it serves as a consultation document for specific or general policy analyses. It is a preview of a research project on "Public policy design in complex contexts: the case of Costa Rica", assigned to the School of Public Administration, University of Costa Rica.

Keywords: Public Decisions; Globalization; Crisis; Wicked Problems; Decision-making

1. Introducción

Este trabajo es un avance de investigación, relacionado con aspectos teóricos y conceptuales del proyecto sobre "Diseño de políticas públicas en contextos complejos: el caso de Costa Rica"[1]. Por consiguiente, busca sistematizar los principales constructos, enfoques y tendencias recientes en el diseño de políticas públicas en entornos complejos y situaciones de crisis, reconociendo -particularmente- lo que en inglés se denominan wicked problems o problemas perversos. Por ello se busca la identificación de novedades a partir de las propuestas de un número importante de literatura sobre la materia. Como es un primer aporte, no contiene una revisión exhaustiva de las publicaciones; pero sin una cantidad importante, sobre todo en formato digital, que constituye la base del trabajo investigativo.

Ahora bien, hay que considerar, como anota G. Fontaine (2015, p. 5), que el contexto de la política pública es de una economía globalizada y desregulada, con conjuntos políticos regionales con creciente influencia en las dinámicas institucionales domésticas; por lo que "…la autoridad del Estado se descentralizó hacia instituciones locales y regionales". Tal cambio se suma a otros escenarios para generar procesos complejos, condiciones no observadas en el pasado. Por eso no se pueden mantener parámetros, variables y criterios propios del análisis del siglo anterior.

Por otra parte, se alude a los escenarios de crisis, porque durante las dos primeras décadas del siglo XXI los cambios en todos los ámbitos y niveles de acción han generado situaciones complejas que generan dinámicas y provocan situaciones diferentes -en algunos casos críticas-, obligando a los decisores a modificar sus criterios de partida para adoptar cursos de acción apropiados a las nuevas circunstancias. Primero fueron problemas de seguridad nacional e internacional, por los atentados del denominado 9-11, luego la pandemia del SARS-Cov-2 o COVID-19 y más reciente los conflictos armados en Ucrania, Gaza y Líbano, junto con un creciente número de puntos calientes en el sistema internacional. La globalización y redefinición de las fronteras estatales se han tornado más porosas y permiten/facilitan los flujos de fuerzas y cosas, legales e ilegales, incidiendo directamente en la gestión de lo público.

Se suman dos fenómenos complejos de cobertura integral y holística, que también repercuten

1 Proyecto 01-1364-2024, cuyo objetivo es reconocer las tendencias recientes en el diseño y co-diseño de políticas públicas, teniendo en cuenta, en el caso de Costa Rica, las experiencias de las administraciones Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022).

en el quehacer de las personas administradoras públicas y las autoridades políticas. Me refiero al cambio climático en la era del Antropoceno y el impacto de la Inteligencia Artificial (IA), que permea de lo individual hasta lo colectivo y global. Por eso, la presidenta del Banco Central Europeo, en Davos, Christine Lagarde, señaló que "empezamos a ver una normalización, pero hacia algo que no será la normalidad. Pasaremos de normalización a no normalidad" (citada Rizzi, 2024). Esto respecto a que la economía mundial muestra señales de resiliencia, pues el crecimiento económico mundial de 2023 resultó positivo y lo mismo indican los pronósticos para 2024; sin embargo, hay empobrecimiento y mayores brechas socioeconómicas, por concentración de la riqueza. Además, hay fuerzas transformadoras en curso que constituyen un gran desafío y no está claro cómo los gobiernos las enfrentarán (Rizzi, 2024a).

Rizzi (2024b) señala que la evolución de la IA es asombrosa, constituyéndose en "…una fuerza transformadora de gran calado y riesgos imposibles de medir; pero tiene visos de convertirse en uno de los saltos más revolucionarios dados por la humanidad". Esto obligará a los formuladores de políticas públicas y tomadores de decisiones a tenerla en cuenta. Constituyéndose una acotación de lo que se viene a lo largo de la presente década, porque aún no ha sido analizado su impacto sobre las políticas públicas.

Es manifiesto que las cosas y los tiempos han cambiado, "…la globalización, el crecimiento de las comunicaciones instantáneas y el internet, el movimiento de grupos migrantes dentro nuevos países, y los crecientes niveles de educación son solo un poco de los cambios que están transformando las sociedades alrededor del mundo" (Innes & Booher, 2010, p. 3). Entre sus efectos están choques culturales y pérdidas de identidad y de valores, nuevas respuestas tribalistas ante los cambios societales y un aumento en la fragmentación en las sociedades. Esto incide en los constructos necesarios para el análisis de la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. No resulta válido utilizar definiciones que quedaron atrapadas en las "prisiones conceptuales" del siglo XX.

El artículo se fundamenta en la identificación de conceptos, principalmente de políticas públicas (PP) y su formulación, para luego hacer referencia a la cuestión del diseño y co-diseño en el entorno y contexto determinado por los factores antes mencionados. Esto requiere la revisión de textos clásicos de políticas públicas, que aportan los constructos que hoy se siguen utilizando: análisis de políticas públicas (APP). Después se identifican los principales enfoques teóricos que orientan la APP.

En lo metodológico se trata de un trabajo cualitativo, basado en la revisión y sistematización bibliográfica a partir de los conceptos principales mencionados al inicio de esta introducción. Por lo tanto, no responde a una hipótesis de trabajo o a una pregunta específica, sino a aspectos derivados de la pregunta de investigación del citado proyecto. La revisión bibliográfica se hizo utilizando bibliotecas electrónicas y la literatura que poseo en formato digital e impreso. El énfasis se coloca en los textos publicados en este siglo; pero existen fuentes clásicas que son claves para entender el enfoque del APP.

La primera sección que alude a las nociones de PP y de APP. En la siguiente aludo al proceso de PP, seguido de lo relativo al diseño y co-diseño. En otro apartado resumo algunas ideas sobre los problemas perversos. El APP, como mecanismo clave, ocupa una sección, y luego la complejidad de procesos y crisis. La última sección es sobre globalización y transformación de fronteras.

2. Políticas públicas: Una conceptualización

Las PP se deben entender como un proceso que involucra multiplicidad de operaciones manifestadas a lo largo del ciclo de PP, complejizando su estudio, por lo que no hay que perder de vista que:

> …la manera de observar el mundo conlleva a privilegiar un enfoque epistemológico, pero una explicación o interpretación del mundo lleva a formular teorías, antes que métodos. No es el enfoque epistemológico que adoptamos (ni mucho menos el ontológico) que nos lleva a privilegiar tal o tal tipo de métodos, sino la teoría que pretendemos comprobar (Fontaine, 2015, p. 35).

Ello hace que las PP sean "…consideradas unas variables independientes de la vida social, política y económica de un país; se las considera como un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado", por lo que es "…una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades" (Fontaine, 2015, p. 23). Es una actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad, que se expresa en "…un conjunto de prácticas de normas que emanan de uno o de varios actores públicos" (Meny & Thoenig, 1992, p. 89).

Pero también "…un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es 'cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública'" (Dente & Subirats, 2014, p. 39, a partir de las ideas de Dunn, Public Policy Analysis). Pero de igual manera es "…un proceso por el cual las sociedades ayudan a resolver cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse", puesto que las políticas "…atienden problemas que son públicos, o más relevante, que algún número de personas piensan que serían públicos en lugar de privados" (Birkland, 2011, p. 3). Esto incide en la determinación de qué es público y qué es privado, con una frontera cada vez más difusa.

Así estas expresan "lo público y sus problemas", en palabras de Parsons (2001, p. 11), relacionadas con temas y problemas que son construidos. Desde esa perspectiva se trata del estudio de cómo, por qué y qué busca el gobierno para establecer o restablecer un curso de acción o inacción; constituyéndose en la respuesta a lo que los gobiernos hacen y por qué lo hacen en un intento por "…definir y estructurar una base racional para la acción o la inacción" (Parsons, 2001, p. 14)[2].

La definición del problema, como punto de partida de la formulación de una PP, está relacionada con la planificación, concebida como una cuestión de eficiencia -que en la práctica se basó en la idea de logros con el menor costo posible- realizada en el marco de un sistema (Rittel & Weber, 1973, p. 158). Así se descuidó la eficacia y la efectividad. Ello resultó más o menos aceptable mientras se trató de sistemas sociales relativamente cerrados; pero el paradigma clásico de la planificación no es aplicable a los problemas en sistemas abiertos (Rittel & Weber, 1973, p. 160). En estos se hacen más evidente los wicked problemas o problemas perversos, que abordo en una sección posterior.

Así una política tiene su génesis en "…el reconocimiento de un problema. Lo que cuenta como un problema y cómo un problema es definido depende de la forma en la cual los decisores de política buscan dirigir un tema o un evento" (Parsons, 2001, p. 87). Por eso es relevante analizar la construcción de problemas. Sobre esta materia existen múltiples trabajos, como los de Spector y Kitsuse publicado en 1977 (véase Spector, 2019) y Miller (2018) que identifican los aportes en este campo. Y también documentos sobre construcción social de políticas públicas en campos específicos y sobre todo de intereses e identidades de grupos particulares y poblaciones meta, incidiendo en las PP (Ingram & Schneider, 2005; Schneider, Ingram & Deleon, 2014). No detallo estos tópicos en este trabajo por razones de espacio; pero también porque se trata de una materia sobre la que debe investigarse más.

2 Cuando la fuente original está en otro idioma, se hace una traducción propia, no oficial, y se asume la responsabilidad por esta.

De lo anterior se deduce que la PP resulta del "acto de decidir", que es un acto voluntario que tiene en cuenta la existencia de, al menos, dos alternativas y se fundamenta en un proceso a través del cual se llega a "…la elección final, o sea, la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido" (Dente & Subirats, 2014, p. 36). Así las "decisiones de políticas" son "... los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales este es afrontado" (Dente & Subirats, 2014, p. 40).

Entonces no se trata solo de estudiar las PP, sino las decisiones -como parte de otras etapas de la formulación de políticas, a lo que aludo más adelante-. Dante y Subirats (2014, pp. 53-67) identifican cuatro modelos: i) modelo racional: "…las elecciones realizadas por los individuos están y deben estar ligadas a una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas" (p. 53); ii) de racionalidad limitada: "…el decisor intentará comportarse coherentemente, pero deberá asumir inevitablemente una serie de límites cognitivos"; iii) incremental: cada decisión se distancia más del estatus quo que constituyó el punto de partida; y iv) "cubo de basura" o "garbage-can model": la decisión surge del encuentro casual entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección.

Metodológicamente las PP son variables dependientes condicionadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, al igual que por intercambios económicos y las relaciones internacionales; es decir se trata del "…producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, por los intercambios económicos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado… es el producto de una historia" (Fontaine, 2015, p. 28). Es decir, no son el resultado de una coyuntura particular o situación específica, según se produzca la problematización de la situación que se quiere atender para resolver o administrar.

Se requiere identificar los condicionantes; considerando lo político o lo relativo a la vida de la comunidad; la política o la producción y confrontación de ideas y visiones de individuos y comunidades; y las políticas o actividades utilizadas por los agentes para ejercer la autoridad (Fontaine, 2015, p. 31). Ello quiere decir que las PP no son objetivas y dadas a partir de un problema o problemática, sino que responden a los intereses de los decisores de turno y a las demandas que formula la sociedad o el grupo interesado en que se atienda lo que considera un problema.

Esto significa que las PP se relacionan con el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza, que no son lo mismo. Así:

> [el] gobierno, o la acción de gobernar, abarca al acervo de actividades de los actores sociales, políticos y administrativos que buscan guiar, dirigir, controlar o administrar la sociedad; la gobernanza es el modelo que emerge de estas actividades; la gobernabilidad (de un sistema socio-político) es un proceso de balanceo entre las necesidades y las capacidades del gobierno (Fontaine, 2015, p. 66).

No se pueden entender las PP sin reconocer las instituciones y sus intereses, que no están dadas y no son permanentes; más bien constituyen instrumentos de mando, coerción y resolución que responden a un tiempo y espacio, al acervo de reglas, prácticas consuetudinarias, valores y creencias de una comunidad dada y sus relaciones sociales endógenas y exógenas (cfr. Fontaine, 2015, p. 68). Esto conduce a reconocer la existencia de grupos de interés, los denominados "triángulos de hierro", las redes de políticas y la incidencia de los actores no estatales (Fontaine, 2015, pp. 74-80).

Por eso la formulación de PP tiene lugar en condiciones de ambigüedad, puesto que concebido

como un sistema, las políticas comprenden problemas, políticas y política, conceptualizados por separado, con dinámicas propias y normas/reglas, que en la práctica han dado lugar a lo que se denomina "ventanas de oportunidades" (Zahariadis, 2014. P. 25)[3]. A partir de ello N. Zahariadis (2014, pp. 28-29) plantea tres presunciones relacionadas con la ambigüedad y la contextualización:

> **i.** La atención o procesamiento individual es serial; la atención o procesamiento sistémico es paralelo;
> **ii.** Los decisores de políticas operan bajo restricciones significativas de tiempo; y
> **iii.** Las corrientes que fluyen a través del sistema son independientes.

Otro aspecto por considerar es que los aspectos que componen los elementos estructurales del trasfondo de las PP son: i) problemas (indicadores, eventos focalizados, realimentación y sustancia); ii) política (ideologías de grupos, estado de ánimo nacional, balance de intereses); iii) políticas (valor de aceptabilidad, factibilidad técnica, adecuación de recursos, redes de integración); iv) ventana de oportunidad (política de problemas, lógica de acople, estilo decisional, contexto institucional) y v) la política concreta (Zahariadis, 2014, p. 31).

Sin olvidar, véase más adelante, que, así como los problemas, agendas y políticas son producto de una construcción social, los grupos objetivo también lo son; y se trata de un fenómeno que puede resultar positivo o negativo e involucra asignaciones, retroalimentación, orígenes, esquemas de referencia cambiantes y variaciones de políticas (Schneider, Ingram & Deleon, 2014, pp. 109-129).

3 N. Zahariadis (2014, p. 26), citando a Feldman, define la ambigüedad como "…un estado de tener muchas formas de pensar acerca de las mismas circunstancias o fenómenos", y como formas que no necesariamente son reconocidas, generando vaguedad, confusión y estrés; por lo que no se trata de incertidumbre, sino de ambivalencia y no de ignorancia o imprecisión.

2.1. Proceso de políticas públicas

Weible (2014, p. 5) concibe el proceso de PP como "…el estudio de las interacciones a través del tiempo entre política pública y los actores, eventos y contextos circundantes, como también las consecuencias de la política o políticas", siendo los actores individuales o colectivos, grupos o países; mientras que los eventos que tienen lugar son "…incidentes anticipados o no anticipados oscilando desde elecciones a descubrimientos científicos o a dilemas societales crónicos y agudos y a crisis que pueden resultar de una política pública o proveer una oportunidad para alcanzar objetivos políticos relacionados a políticas públicas". Es decir, se trata de una cuestión en la que intervienen muchos aspectos y tiene lugar en un contexto de condiciones socioeconómicas, culturales, de infraestructura, condiciones biofísicas e institucionales, cuyas consecuencias se refieren a los efectos o impactos de la PP sobre la sociedad (Weible, 2014, p. 5).

Sabatier (1999, p. 3) considera que el proceso incluye "…la forma en la cual los problemas logran ser conceptualizados y llevan al gobierno a la solución; instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de política; y aquellas soluciones se implementan, evalúan y revisan". Por consiguiente, entender ese proceso demanda un conocimiento de metas y percepciones de todos los "… actores a través del país, involucrando posiblemente temas técnico-científico y legales, durante periodos de una década o más cuando la mayoría de esos actores están activamente buscando propagar sus giros específicos sobre los eventos" (Sabatier, 1999, p. 4).

De ahí la necesidad de disponer de teorías y marcos de referencia, así como enfoques y paradigmas que contribuyan al estudio del proceso. Sabatier (1999,pp.9-11) identifica entre los marcos teóricos: i) heurística de las etapas; ii) elección racional institucional; iii) marco de corrientes múltiples; iv) marco del equilibrio puntuado; v) marco de coaliciones defensoras; vi) marco de difusión de políticas; y vii) embudo de causalidad y otros marcos en estudios

comparativos de N grande; y como enfoques los relacionados con arenas de poder, teoría cultural, constructivismo y dominio de política. Sobre el marco o teoría del equilibrio puntuado hay varios trabajos, véase, entre otros: Baumgartner, Jones y Mortensen (2014).

Los modelos basados en esquemas sistémicos procuran simplificar la realidad, que es compleja por naturaleza, de ahí las críticas; por ejemplo, al modelo de Easton, considerado una "caja negra", lo cual provoca que no queden claras las dinámicas del proceso, que involucra el ambiente en que se localiza el modelo, los aspectos social, político y económico del sistema (cfr. Birkland, 2011, p. 29).

La realidad es cada vez más compleja, y surgen muchas variables que deben ser atendidas, en contraste con los textos clásicos, como la cuestión de género, el cambio demográfico, envejecimiento, el progreso tecnológico, la globalización, las temáticas ambientales y energéticas; muchas de las cuales permean todos los ámbitos y niveles.

En resumen, no se trata en pensar en las PP como eventos aislados o hechos concretos que pueden ser comprendidos en forma independiente del entorno y contexto; y tampoco pensar en la problematización de las situaciones que forman parte de la formulación y el ciclo de políticas. Esto conduce al tema del análisis que abordo en otra sección.

2.2. Diseño y co-diseño de políticas públicas

De acuerdo con T. Birkland, (2011, p. 300) el diseño de PP "…es el proceso por el cual las políticas son diseñadas, a través de análisis técnico y el proceso de política, para alcanzar un objetivo particular"; una vez se diseña, se promulga "…usando instrumentos de política y entonces se implementa, momento en el cual las agencias gubernamentales traducen la voluntad del ejecutivo y legislativo en reales consecuencias de política".

Por eso se afirma que el gobierno no diseña y formula las PP en el vacío y tampoco en un sentido objetivo absoluto, porque "su control sobre sus ciudadanos depende de varios factores que determinan qué son y qué no son dominios aceptables de la política pública. Estos factores incluyen las normas, valores, cultura, historia, tradiciones, constitución y sofisticación tecnológica de la nación" (Gupta, 2011, p. 2). Y ese involucramiento gubernamental en la vida de la gente está influenciado por la tecnología.

Sin embargo, hay una tendencia, advierte Peters (2018, p.1), a pensar que la formulación es algo casual y hasta aleatorio; cuando es indispensable que las PP resulten de un cuidadoso diseño de estrategias, tendiente a responder un problema público. Por consiguiente, el diseño no es algo accesorio, en particular por la creciente complejidad, el aumento de los problemas perversos y la globalización, que abordo en secciones posteriores.

Se tiene claro que "…es importante distinguir los esfuerzos conscientes en el diseño de las formas menos conscientes de diseño" y reconocer que "… el más importante elemento de la definición es el énfasis sobre el pensamiento y la acción conscientes en el desarrollo de las políticas" (Peters, 2018, pp. 4-5), porque el diseño es acerca de escoger formas de intervención para realizar acciones. Ello se complementa con la idea de Howlett (citado por Peters, 2018, p. 5) cuando afirma que se trata del "… intento deliberado y consciente para definir objetivos de política y conectarlos a instrumentos o herramientas esperadas para percatarse de las objeciones"

Lo relativo al diseño y co-diseño (agrega Peters [2018, p. 8] que también se trata de rediseño), como en general sobre las PP y la sociedad, hoy está permeado por la IA y el desarrollo de la ciencia de datos. Las consecuencias de estas cuestiones sobre el proceso y análisis de las políticas inciden en prácticamente todos los aspectos, desde la identificación de problemas, el mapeo de discursos (Newman & Mintrom, 2023), hasta el uso de enfoques basados en datos analizados por IA para la toma de decisiones y la formulación de las políticas (Goyal & Shekhawat, 2022). Pero también en la definición de la agenda y la evaluación de políticas (Valle-Cruz et al, 2020).

Pero antes se requiere considerar los valores que importan a la ciudadanía, porque existe una estrecha relación entre valores, principios y diseño, lo cual tiende a generar conflictos, por la diversidad de percepciones y criterios sobre la política; mientras que a nivel de especialistas en formulación hay paradigmas que inciden en el diseño y, en general, en el ciclo de PP, que inicia con la construcción social de los problemas (Peters, 2018, p. 11).

Hay que considerar la diferencia entre diseño de política y diseño de programa. Se trata de cuestiones distintas, que muchas veces tienden a ser tratados como similares, cuando el primero es común que esté inserto en una política, o se deriva de esta, por su especificidad (Peters, 2018, p. 13). A esto se suma la diferencia entre el proceso de diseño y el diseño del contenido de políticas; el primero relacionado con la selección de elementos e instrumentos y el segundo corresponde a la sustancia y contenido de la política (Siddiki & Curley, 2022, p. 118).

Siddiki y Curley (2022, p. 121) anotan que el diseño de políticas enfatiza "…la complejidad del diseño del proceso contextualizado al explorar factores que motivaron las decisiones de diferentes diseños", teniendo en cuenta que "…el pensamiento del diseño cambia [la] investigación para enfatizar el acto de diseñar o más bien desarrollos 'tipos ideales' de políticas diseñadas para abordar cuestiones de política -en ausencia del entorno contextualizado".

Peters (2018, pp. 16-18) agrega que hay diversidad de diseños, productos de distintas ideas y enfoques, por lo que ha ido en aumento la tesis de formular PP basado en evidencia; pero también hay diseños por transferencia, por innovación, accidentes y experimentales. Pero no se puede obviar la existencia de "no diseños" de políticas, que emergen de un proceso que carece de diseño, ausencia de la mayoría de los elementos de una estrategia, y contrasten con la concepción de "diseño total" (Peters, 2018, p. 19).

Se menciona como ejemplo el modelo de diseño Linder-Peters, que se basa en cuatro elementos: entender la causalidad; comprender los instrumentos disponibles para atender el problema; comprensión explícita de los valores; y planeación de la intervención (Peters, 2018, p. 21). Lo que evidencia que no es simplemente identificar una situación, problematizarla y a partir de ello formular una política. Es necesario entender contexto y entorno de la situación y de las acciones (o no acciones) a adoptar.

Por eso, Steenhuisen (2014, p. 4) señala la necesidad de tener en cuenta la intención, el tipo de cambio a obtener, la complejidad e incertidumbre, el proceso de diseño, el conocimiento disponible, el tipo de intervención, la implementación y la meta-diseño; porque hay que dar respuesta a algunos cuestionamientos, como: ¿es posible el diseño de política? ¿Es el diseño de políticas lo opuesto a salir del paso? ¿Es el diseño de políticas guiado por objetivos? ¿Es el diseño de políticas excepcionalmente complejo? Se suman otras preguntas: ¿quiénes son los diseñadores de políticas? ¿Quién hace el buen diseño de política? ¿Cómo organizarse para el diseño de políticas?

Hay aportes relevantes en materia de la identificación de "regímenes de políticas", "nuevos arreglos de gobernanza", mezclas de instrumentos y diseños de mezclas que contribuyen a mejorar el diseño de las PP. Ello ha dado paso a la identificación del principio del diseño, que Howlett y Rayner (2007, p. 4) resumen en los siguientes:

i. considerar el rango complete de instrumentos disponibles:

ii. emplear una mezcla de instrumentos cuidadosamente seleccionados para crear interacciones positivas y responder a contextos particulares de cada sector:

iii. hacer más con menos, considerando incentivos basados en instrumentos y políticas que puedan emplear terceras partes para alcanzar los compromisos; y

iv. no sobrecargar los instrumentos procedimentales, como instrumentos de información, y técnicas de administración de redes.

No hay que perder de vista, como se deriva de lo reseñado en este artículo, que las PP resultan de los esfuerzos gubernamentales para alterar aspectos de su conducta y de la social para lograr algunos fines o propósitos y avanzar en objetivos y medios (Howlett, 2014, p. 188), porque es una cuestión deliberada e intencional de los gobiernos (Howlett et al, 2015). Por eso una administración gubernamental puede atender un problema de una forma y la siguiente cambiar el enfoque y el diseño, dando lugar a otra forma de abordar las situaciones. De ahí la importancia de reconocer el diseño que se hace de las políticas.

Con la complejidad, a la que me refiero más adelante, el diseño en sus distintos ámbitos adquiere mayor relevancia, sobre todo cuando hay nuevos arreglos de gobernanza y gobernabilidad, la globalización tiene efectos diversos y hay más estilos para la formulación de las PP. Sobre los viejos y nuevos diseños véase el planteamiento de M. Howlett (2014; también Howlett et al, 2015). Por eso, a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre gobernanza, cuando se le vincula a PP es necesario atender aspectos propios de situaciones enigmáticas, de empoderamiento y participaciones de múltiples actores heterogéneos, y lo relativo a la estructuración de los problemas (cfr. Hoppe, 2011).

Sobre el co-diseño, Deserti, Rizzo y Smallman (2020) argumentan, en referencia a políticas relacionadas con energía nuclear, vacunación y cambio climático en materia de desarrollo urbano, que es necesario experimentar con modelos de co-diseño. Estos se relacionan con procesos de co-creación y resultan de un distinto conjunto de principios y prácticas para entender los problemas (Blomkamp, 2018). Este tipo de mecanismos buscan confrontar la complejidad y los problemas perversos (Deserti et al, 2020, pp. 137-138). Deserti et al (2020, p. 138) consideran que la actitud hacia el diseño de políticas, como ocurre en el caso de diseños de objetos complejos, "…puede oscilar fácilmente entre el difícil intento de aceptar la complejidad y afrontarla y la tentación de volver a la simplificación draconiana sugerida por la formulación de políticas desde arriba".

Este mecanismo de co-diseño puede ser útil cuando hay problemas de coordinación interagencial y se requiere la convergencia de capacidades de distintas agencias (Pérez et al, 2022).

2.3. Políticas públicas y problemas perversos

En 1973, Rittel y Weber reconocieron la existencia de los problemas perversos, a partir de la idea de que la planificación enfrenta situaciones que son retorcidas, porque están mal definidas y son dependientes de juicios políticos elusivos, que dificultan su resolución. Es decir, son problemas que carecen de rasgos clarificadores, a pesar de que incluyen todos los aspectos de ser objeto de una PP, ya se trate, según los autores, de la ubicación de una autopista, el adjunto de tasas impositivas, la modificación de planes de estudio o el combate del crimen (Rittel & Weber, 1973, p. 160).

Por eso, Durant y Legge (2006, p. 310) argumenta que su definición y solución son inciertas y controversiales, pues están relacionados con otros problemas; así como con redes, asuntos de gobernanza y gobierno (cfr. Georgiadou & Reckien, 2018; Hayden & Jenkins, 2014; Head, 2022; Lagreid & Rikkja, 2015; y Rocan, 2018). Sin obviar la cuestión de la relación/asociación entre ciudadanía y Estado (Piana & Cruz, 2017). Mientras que Alford y Head (2017, pp. 397-398) advierten que se ha hecho un mal uso del concepto, por lo que se requiere más atención a esta cuestión.

Rittle y Weber (1973, p. 107) consideran que este tipo de situaciones resultan de los siguientes factores: i) problemas pobremente identificados y escaso alcance; ii) problemas que pueden estar constantemente cambiando; iii) soluciones que atienden los síntomas y no las causas subyacentes; iv) desacuerdos entre población, que hace inviables las soluciones; v) débil base de conocimiento, o fragmentado o cuestionado; y vi) algunas soluciones pueden requerir cambios de actitudes y conductas; pero con pocos incentivos para

hacer los ajustes. Es decir, son problemas sin solución obvia y con un involucramiento de múltiples actores y desacuerdos entre partes interesadas (Ferlie et al, 2011, p. 308; Lagreid & Rykkja, 2015, p. 476).

Una característica de este tipo de problema es la incertidumbre, que se une a la complejidad y a la divergencia de las situaciones (Head, 2008, p. 104). Esto hace que cuando se adoptan políticas para su atención, estas generen controversias, fallan en lograr sus metas, causan efectos inesperados o dificultan la coordinación y el seguimiento (Head, 2008, p.103).

Para atender esos problemas y contribuir a su solución se requieren acciones adicionales a las propias de la formulación de PP en otros escenarios. Al respecto Head (2008, p. 106) advierte que se requiere:

> …comprender las perspectivas de las partes clave interesadas, las bases de conocimiento disponibles, el grado de acuerdo sobre objetivos generales y desarrollar perspectivas de expectativas compartidas, lo que puede proporcionar una base sólida para considerar cómo deberían tomarse las futuras decisiones. Estos procesos pueden ayudar a abordar las inseguridades que surgen de la incertidumbre, la complejidad y la divergencia.

Por ello, Head (2008, pp. 108-109; 2022, pp. 32-33) propone como procesos e ideas para enfrentar los problemas perversos, las siguientes acciones:

> **i.** Habilidad para trabajar a través de las fronteras de las agencias;
> **ii.** Reconocer el marco de responsabilidad apropiado;
> **iii.** Vincular efectivamente a las partes interesadas y ciudadanía en entender el problema e identificar posibles soluciones;
> **iv.** Desarrollar habilidades centrales y en comunicación, pensar en un cuadro grande e influenciar las habilidades para trabajar cooperativamente;
> **v.** Un mejor entendimiento de los cambios conductuales por los decisores de política;
> **vi.** Enfoque y estrategia comprehensiva; y
> **vii.** Tolerar la incertidumbre y aceptar la necesidad por un enfoque de largo plazo.

Otra vía que se ha utilizado para confrontar esta situación ha sido el pasar de las jerarquías a las redes; al mismo tiempo que destacan tres tendencias: tecnologías de información y comunicación transorganizacionales (ahora se suma la IA); aprendizaje interorganizacional; y cambio de gerencia vertical al liderazgo lateral (Ferlie et al, 2011, p. 307). También podría ser de ayuda pensar en términos de una estrella de mar, en lugar de una araña; porque hay ejemplos de organizaciones que logran alcanzar objetivos sin una cabeza o centro de decisiones (Brafman & Becstrom, 2006). Mientras que Zeigremann y Ettelt (2023) agregan que se requieren replantear aspectos de situaciones y actividades transfronterizas, vínculos entre políticas, política y ciencia para resolverlos.

Sin duda este tipo de problemas se tornarán más comunes y con mayores efectos por la complejidad y de procesos y las crisis, a lo que aludo en una sección posterior. Mientras no se entienda la complejidad, sobre todo la generada por la pandemia, hay tareas pendientes (Head, 2022).

3. Análisis de políticas públicas: Un mecanismo clave

De acuerdo con Fontaine (2015, p. 2) el APP se tornó en un "ejercicio imprescindible" que contribuye a la toma de decisiones y al conjunto de proceso relacionados con la acción estatal, porque dota a "…los gestores y ejecutores de las políticas con elementos de juicios para tomar decisiones idóneas, dar un seguimiento a su ejecución y eventualmente evaluar sus impactos". Es una actividad social y política que "va más allá de la toma de decisiones individual", "concierne a las vidas y bienestar de un número de nuestros compatriotas"; "el proceso y resultados del AP usualmente involucra otros

profesionales y partes interesadas: es a menudo hecho en equipos"; y "la audiencia incluirá diversos subgrupos de apoyadores y oponentes políticamente sintonizados de su trabajo" (Bardach, 2005, p. xiii).

En ese sentido el análisis debe tener en cuenta tres preguntas básicas de naturaleza ontológica, epistemológica y metodológica. La primera versa sobre la naturaleza de lo real y de lo sustancioso o relativo; la segunda corresponde a la interpretación del mundo y las creencias; y la última sobre la forma de conocer la realidad (Fontaine, 2015, p. 12). Esto es fundamental, porque la realidad hay que construirla y se observa a través de hechos sociales, como lo advierte el constructivismo -uno de los cuatro paradigmas más conocidos, los otros tres son: positivismo, pospositivismo y teoría crítica-. Por eso es necesario reconocer las dinámicas que intervienen y condicionan la construcción de la realidad social que da lugar a la PP, para poder hacer el estudio de estas.

Gupta (2011, pp. 4-5) considera que el análisis comienza con la observación del mundo real, la recolección de datos relevantes, lo cual normalmente ocurre hacia el final del periodo de la política, teniendo en cuenta su formulación -momento en el cual se recolectan datos sobre la situación actual y se establecen los planes para cerrar brechas y adoptar estrategias, para luego desarrollar un modelo para el análisis. El modelo, como ya se ha mencionado, es "... una versión a escala de la compleja realidad que nos permite probar nuestras hipótesis considerando causas y efectos" (Gupta, 2011, p. 5).

Bardach (2005) identifica ocho pasos para el realizar el análisis: i) definir el problema; ii) ensamblar alguna evidencia; iii) construir las alternativas; iv) seleccionar el criterio; v) proyectar las consecuencias; vi) confrontar los trade-off (intercambios); vii) decidir; y viii) contar su historia.

El problema es que muchos de los enfoques teóricos predominantes en el APP, y en general en la Administración Pública, suponen que la realidad está dada. Entonces no es cuestión solo del enfoque teórico; siendo los principales: elección pública, análisis y desarrollo institucional, análisis de coaliciones promotoras, análisis de referenciales globales-sectoriales y análisis deliberativo (Fontaine, 2015, pp. 15-16), sino del paradigma y cosmovisión que reconozca la construcción social de los procesos. Sobre este último aspecto es necesario consultar dos textos básicos, los de Berger y Luckman (1991) y Searle (1995).

Sin embargo, es recomendable contextualizar esos argumentos a partir de las ideas de N. Luhmann (1998) sobre los sistemas sociales, que busca unificar significados y niveles de análisis, conectando interacciones, organizaciones y sociedades, entendiendo estas como un "sistema social global" (Luhmann, 1998, pp. 27-29). Ello es relevante porque ese sistema social constituye el entorno de los sistemas parciales (Luhmann, 1998, pp. 31-32), en donde se ubican los procesos de políticas públicas.

En materia de APP hay dos consideraciones básicas: determinación de la política: cómo es formulada, por qué, cuándo y por quién; y el contenido de la política: relación entre políticas y consideraciones teóricas, a lo cual se suma el seguimiento y evaluación (Parsons, 2001, p. 55). Ello se relaciona con la determinación de los problemas y la construcción de las agendas públicas y de gobierno. De acuerdo con Birkland (2011, p. 200) el proceso de establecimiento de la agenda consiste en cómo los problemas y alternativas de solución ganan o pierden atención pública y de la élite, logrando ingresar en las distintas agendas. Entre ellas las de decisión, institucional sistémica y universal -"…lista de todas las posibles ideas que podrían alguna vez ser avanzadas en cualquier sociedad"- (Birkland, 2011, p. 202).

3.1. Complejidad de los procesos y crisis

Como advierte Subirats (prólogo de Fontaine, 2015, p. xi) la acción gubernamental se ha tornado más compleja, por el trasvase de competencias a escala supraestatal y aumento del protagonismo de los agentes no estatales, introduciendo nuevas variables en el análisis y dando paso a "…una notable confusión

sobre cómo afrontar la mezcla de complejidad y la falta de acomodo al nuevo escenario de las respuestas convencionales. Una complejidad derivada de una creciente heterogeneidad social que rompe con los parámetros tradicionales" (Fontaine, 2015, p. xi).

Por eso es un error insistir en la simplificación del APP y en la persistencia del uso de conceptos y premisas propias del siglo pasado. Distinto es el uso de modelos, mapas, ideas y otras herramientas que a través de la sistematización y simplificación ayuden a comprenderlo (Parsons, 2001, p. 57-58); lo cual no es simplificar la realidad, sino sistematizar los hechos y datos para lograr una aproximación.

Esa complejidad también es producto del aumento del conocimiento, que no reduce las incertezas, más bien las aumenta, dando paso a complejidad, pluralidad de visiones y heterogeneidad de intereses, sumado al aumento en el número de actores y el carácter multinivel de los procesos y la toma de decisiones, obligando a mejorar "la caja de herramientas" (prólogo Fontaine, 2015, p. xiii). No se trata solo de repensar los constructos y los factores que inciden en la toma de decisiones y la formulación de PP, sino en la metodología y métodos para el análisis.

Los procesos se tornan más complejos en situaciones de crisis. Pero las coyunturas críticas no son fáciles de definir e identificar. ¿Cómo saber que se está en una situación de crisis o más bien se trata de una coyuntura de ajuste ante ciertos eventos endógenos o exógenes, que el sistema es capaz de administrar? O ¿cómo determinar si se está al inicio de la fase de crisis o esta se ha percibido cuando las consecuencias son irreversibles? En ese sentido, Diamond (2020, p. 19) considera que las crisis se definen de distintas formas, frecuencias, duración y niveles de impacto.

Resultando lo más evidente que estas "… suelen ser la culminación de una serie de cambios evolutivos que se prolongan durante muchos años", y que la crisis es "…el reconocimiento súbito de presiones que se han ido acumulando durante largo tiempo o en una actuación súbita sobre ellas" (Diamond, 2020, p. 20). Por ende, tiende a reconocerse que se está en una situación de crisis cuando hay un punto de inflexión manifiesto, que resulta en "…la diferencia existente entre las condiciones que se observaban antes y después de dicho momento" y permite reconocer tal diferencia es mucho mayor a la existente en la mayoría de los momentos precedentes y posteriores (Diamond, 2020. P´. 17).

La cuestión es reconocer cuando se está en un escenario de crisis y en cuál fase. Sobre la situación de las PP, Canales (2013, p. 56) considera que "Estamos inmersos, como es sabido, en una situación profunda y estructural de crisis, que es compleja y polifacética. No es solo una crisis económica, sino también social, política, cultural, institucional, ecológica y de valores". Las corrientes imperantes hoy son el individualismo político, darwinismo social, economicismo ultraliberal, consumismo desmedido, degradación medioambiental, falta de buen gobierno y de transparencia, corrupción política y administrativa, y un extenso etcétera. Ello tiene lugar en un contexto de globalización y competitividad, por la deslocalización, precarización de empleos y salarios, economía y sociedad del conocimiento, crisis del sistema político clásico que tiene efectos plurales.

Ello ha colocado al Estado liberal de derecho, típico del sistema internacional westfaliano, en una situación crítica, incidiendo en el modelo de Estado-nación, insertándolo, por influencia de la globalización -ver sección siguiente- en un escenario en el que ya la agencia estatal no es la única y en muchos casos la principal, por lo que el Estado interactúa con agencias no estatales, instituciones y élites de muy distinta naturaleza, legales e ilegales, legítimas e ilegítimas (cfr. Canales, 2013, p. 56; Arenas-Piedrahita, 2016). Pero junto con la crisis del Estado, tiene lugar la del sistema democrático (Arenas-Piedrahita, 2016; Facchini & Melki, 2019).

Desde esa perspectiva no se trata solo de una crisis de la agencia estatal, sino de los modelos clásicos de gobierno, de partidos políticos, que enfrentan, cada vez más, diversas demandas de una sociedad crecientemente heterogénea. Es decir, se trata de crisis

simultáneas y múltiples que se caracteriza por "…una debilidad, una desorientación, y un cuestionamiento, no solo del sector público, sino también y sobre todo del Estado, y de sus instituciones en el seno del sistema político" (Canales, 2013, p. 60). Pero que coincide con cambios arquitectónicos en el sistema y las relaciones internacionales (cfr. Murillo, 2018).

Es un escenario de crisis holística, que amenaza al Estado y a la democracia, que como sistema de delegación de representación y toma de decisiones, complementado con cuerpos especializados para esas decisiones, tiene efectos directos sobre la formulación de PP (Facchini & Melki, 2019). Porque si las políticas buscan atender las demandas de la ciudadanía y de la sociedad en general, y los políticos y tomadores de decisiones fallan en una adecuada interpretación de las necesidades -lo cual se suma a la interpretación sesgada de los intereses individuales y colectivos- resulta insuficiente para resolver los problemas societales (Facchini & Melki, 2019, p. 202).

3.2. Globalización y transformación de fronteras estatales

La globalización se ha acelerado en las últimas décadas, incidiendo en la gestión de lo público por parte de los gobiernos y obligando a atender un mayor número de variables y factores intervinientes en la toma de decisiones sobre PP. A esto se suma una mayor porosidad de las fronteras estatales, en comparación con los Estados de mediados del siglo XX, que tenían capacidad para controlar la mayor parte de los flujos transfronterizos. Sobre el primer tema hay mucha literatura que adopta distintos puntos de partida y criterios para caracterizar este fenómeno; pera hasta el origen del concepto es cuestionado y por eso se argumenta si ¿la globalización puede ser revertida y los flujos globales interrumpidos (Ferguson & Mansbach, 2012, pp. 1-2).

Me inclino más por considerar la globalización como un fenómeno que inició hace bastantes centurias y se ha ido acelerando en distintos momentos a lo largo de la historia universal y de las relaciones internacionales. En contraposición a quienes consideran que es un fenómeno propio del siglo XX, que lo conciben más, como (Held et al, 2002, p. xxx), "…la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual".

Precisamente son estos autores (Held et al, 2002) quienes ubican el origen de la globalización milenios atrás y lo conciben como un proceso histórico y no como una situación particular o un estado final (Held et al, 2002, p. xlii), que carece de una única dirección o como una condición ideal (mercados globales) (Held et al, p. xliii). Por eso la definen como un proceso que engloba transformación en la organización y sus dinámicas.

Ello hace que carezca de una lógica de desarrollo lineal o prefigure una sociedad mundial, interconecta sistemas nacionales y una integración global, con un alcance espacial y densidad de vínculos a escala planetaria, resultado de "…un proceso de 'estructuración', en cuanto a que es producto tanto de las acciones individuales de incontables actores e instituciones en todo el globo, como de las acciones acumulativas entre ellas" (Held et al, 2002, p. lxiv).

Pero hasta las instituciones de la globalización y globalizadoras confrontan desafíos, originados en las economías emergentes, los descontentos, el crecimiento de los procesos locales, la dominación de foros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la necesidad de revisar y revigorizar los roles de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales (Ferguson & Mansbach, 2012, pp. 78-79).

Por eso, Sassen (2013, p.19) alude a que el mundo, y en particular el Estado, y la humanidad atraviesa una época de transformación que muestra una gran fuerza y que aún no alcanzado su clímax, incidiendo en la "arquitectura del Estado-nación", aunque es el espacio nacional en donde, continúa manifestándose en pleno la formalización y la institucionalización de los procesos, por lo que "[la]

capacidad transformadora que hoy exhibe la dinámica de la globalización supone una imbricación con lo nacional", haciendo que la "…globalización transcurra dentro del ámbito nacional" (Sassen, 2013, p. 19); por lo que es en lo doméstico en donde "…se están construyendo los significados más complejos de lo global" (Sassen, 2013, pp. 19-20).

Por ello, al analizar las PP, en el complejo escenario de esta centuria, es necesario reconocer los profundos cambios que existen en la relación entre territorio, autoridad y derechos (Sassen, 2013, pp. 23) que caracterizan al Estado moderno y al posmoderno. Pero que también se manifiesta en los distintos tipos de Estados que existen hoy, incluyendo los desestructurados, frágiles, fracasados y huevos (Murillo, 2018, p. 285).

Hay que tener en cuenta que las transformaciones y las nuevas condiciones que se generan producen una combinación de dinámicas que da a lugar a "…una nueva lógica organizadora [que] es un elemento constitutivo de determinados reordenamientos fundacionales que se dan en el seno del Estado" (Sassen, 2013, p. 39). Lo cual incide en la gestión de lo público y en la formulación de las PP. Así se alude a un cambio de la concepción clásica del Estado westfaliano a uno poswestfaliano, que coincide con una nueva arquitectura del sistema internacional (Murillo, 2018). Tal era poswestfaliana genera una sociedad internacional de carácter global, muy diferente al siglo pasado, debilitando algunos de los elementos centrales del Estado westfaliano (Piana & Cruz, 2017, p. 148). En resumen, la globalización afectó la concepción del Estado, pues redimensionó los referentes tradicionales de tiempo y territorio (González, 2010, p. 90).

Como también dio lugar a un "gobierno multinivel" que provoca que en materia de políticas los resultados dependen de las acciones y decisiones de distintos actores, nacionales, regionales y locales, y de los ámbitos de proximidad más directos, con un aspecto por considerar: "…muchas veces resulta imposible identificar a los autores concretos de las decisiones, lo que evidentemente tiene consecuencias, en ocasiones devastadoras, sobre los circuitos de responsabilidad política" (Dente & Subirats, 2014, p. 46).

Entonces es indispensable rechazar el supuesto según el cual la globalización es un fenómeno "objetivo" de naturaleza económica, porque es también una ideología. Así la ideología de la globalización comporta una pérdida de bipolaridad grávida de consecuencias bajo el aspecto ético: "quien se oponga/acepte será bueno/malo" (Piana & Cruz, 2017, p. 158). Pero como se indicó, de igual forma es un proceso que referencia "…un conjunto de sucesos que se generan a partir de interacciones transnacionales" (Piana & Cruz, 2017, p. 158). Ello hace que sea un fenómeno difícil de conceptualizar, porque sus efectos son significativos, al extremo que "…el Estado ya no actúa por el Estado mismo, sino a partir de un complejo conglomerado de relaciones políticas en el que actúan e interactúan más que Estados" (González, 2010, p. 103), impactando a la agencia estatal.

Sin embargo, el fenómeno es crucial al debate político y académico contemporáneo, pues incorpora dinámicas de diversa naturaleza, haciéndola un "fenómeno políticamente cuestionado" que da lugar a luchas, desacuerdos, fortalecimientos de movimientos globalizadores, al igual que nacionalistas y populistas, al mismo tiempo que rupturas espaciales y temporales; ello porque contiene efectos para virtualmente todas las facetas de la vida humana y demanda el repensar cuestiones claves de la teoría política normativa (Scheuerman, 2023). Y esto repercute en la teoría de la administración pública.

Esos cambios han conducido a una mayor porosidad de las frontera doméstico-internacional y una fragmenintegración de los procesos y dinámicas en el eje local-global (Murillo, 2018, p. 255). Así se generan cambios en los límites estatales y nuevos espacios políticos (Murillo, 2018, p. 297). Por lo que Held et al argumentan que hay una percepción común de que: "… el mundo se está moldeando rápidamente hasta convertirse en un espacio social compartido

por fuerzas económicas y tecnológicas y de que los desarrollos en una región del mundo pueden tener profundas consecuencias […] en el otro extremo del planeta" (2002, p. xxix).

Tales transformaciones afectan las dos principales políticas públicas externas del Estado (la exterior y la militar), lo cual incide en la concepción de la seguridad (nacional, externa e internacional) y sus dimensiones (societal, ontológica, humana, ambiental, poshumana y común, entre otras) (Murillo, 2022). Y como uno de los puntos de partida de los gobiernos para formular sus PP es la concepción de la identidad estatal y su rol como agente en un sistema global, esos cambios deben ser considerados como parte de las nuevas tendencias en el diseño y co-diseño de las PP.

4. Consideraciones finales

Las PP han adquirido mayor complejidad, producto del conocimiento que se ha generado sobre ellas, nuevos métodos y técnicas (cajas de herramientas) para su análisis; pero sobre todo por los cambios en la naturaleza y dinámica de la agencia estatal, sumado a la globalización, la creciente data disponible y su administración por los sistemas informáticos y, más recientemente, por la IA. Ello obliga a repensar el constructo y su interacción con entorno, contexto, multiplicidad de actores y diversidad de problemas. Las demandas se han reconfigurado y los problemas se han profundizado y diferenciado.

Este trabajo no busca llegar a conclusiones, sino a identificar los conceptos claves y los factores y condiciones que les afectan directamente. Es un punto de partida para las siguientes fases de la investigación. Pero también busca servir de punto de referencia a para personas estudiosas de las políticas, ofreciendo una amplia lista de textos que pueden ser consultados para ahondar sobre los tópicos aquí abordados.

Hay mucho por hacer para avanzar con el análisis de las tendencias en la formulación de políticas públicas. Por ahora, el artículo aporta una aproximación bibliográfica.

Reconocimientos

Este artículo se enmarca dentro del proyecto "C3280 - Diseño de Políticas Públicas en Contextos Complejos: El caso de Costa Rica" inscrito en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

Alford, J., & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413. https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634

Arenas-Piedrahita, A. (2016). Crisis del estado democrático: un acercamiento teórico y ético. *Revista Educación y Desarrollo Social*. 10(1), 214-229. https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/reds/article/view/1456/1206

Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2nd ed.). CQ Press.

Baumgartner, F., Jones, B., & Mortensen, P. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 59-103). Westview Press.

Berger, P., & Luckmann, T. (1991). The Social Construction of Reality. *A Treatise in the Sociology of Knowledge.* Penguin Books.

Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.* (4th ed). Routledge.

Blomkamp, E. (2018). The Promise of Co-Design for Public Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729-743. https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310

Brafman, O. & Beckstrom, R. (2006). *The Starfish and the Spider. The unstoppable power of leaderless organizations*. Portfolio.

Canales, J. (2013). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempo de crisis. Barataria. *Revista Castellano-Manchego de Ciencias Sociales*, 15, 55-72. https://doi.org/10.20932/barataria.v0i15.83

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.

Deserti, A., Rizzo, F., & Smallman, M. (2020). Experimenting with co-design in STI policy making. *Policy Design and Practice*, 3(2), 135-149. https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1764692

Diamond, J. (2020). *Crisis*. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos. Debate.

Durant, R., & Legge, J. (2006). "Wicked Problems", public policy, and administrative theory. Lesson from the GM food regulatory arena. *Administration and Society*, 38(3), 309-304. https://doi.org/10.1177/0095399706289713

Facchini, F., & Melki, M. (2019). The Democratic Crisis and the Knowledge Problem. *Politics & Policy*, 47(6): 1022-1038. https://doi.org/10.1111/polp.12330

Ferguson, Y., & Mansbach, R. (2012). *Globalization: The Return of Borders to a Borderless World?* Taylor & Francis Group. https://doi.org/10.4324/9780203121382

Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public Policy Networks and 'Wicked Problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Siglo XXI Editores; Anthropos Editorial; Flacso Ecuador.

Georgiadou, Y. & Reckien, D. (2018). Geo-Information Tools, Governance, and Wicked Policy Problems. *International Journal of Geo-Information*, 7(21); https://doi.org/10.3390/ijgi7010021

González, P. (2010). El Estado y la globalización ante la nueva crisis internacional. *Política y Cultura*, 34, 89-106. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26715367005

Goyal, H., & Shekhawat, S. (2022). Applications of Data Science and Artificial Intelligence in Public Policy. *AIMS International Journal of Management,* 16(3), 165-177. https://researchs.proxyucr.elogim.com/c/gzhpvu/viewer/pdf/ke22xgfyr5?route=details

Gupta, D. (2011). *Analyzing Public Policy. Concepts, Tools, and Techniques* (2nd ed). CQ Press.

Hayden, C., & Jenkins, C. (2014). 'Troubled families' programme in England: 'wicked problem' and policy-based evidence. *Policy Studies*, 35(6), 631-649. https://doi.org/10.1080/01442872.2014.971732

Head, B. (2008). *Wicked problems in Public policy. Public policy*, 3 (2), 101-118. https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy

Head, B. (2022). W*icked problems in Public policy. Understanding and responding to complex challenges.* Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0

Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford.

Hoppe, R. (2011). *The governance of problems. Puzzling, powering, and participation*. Policy Press.

Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Science*, 47, 187-207. https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0

Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Desing principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2

Howlett, M., Mukherjee, I. & Woo, J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291-311. https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596

Ingram, H., & Schneider, L. (2005). Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. In A. Scheneider & H. Ingram (Eds.). *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (pp. 1-33). State University of New York Press.

Innes, J. & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.

Lagreid, P. & Rykkja, L. (2015). Organizing for "wicked problems" -Analyzing coordination arrangements in two policy areas. Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475-493. https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana.

Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel.

Miller, G. (2018). Reflections on constructing social problems. *Societámutamentopolitica*, 9(19): 81-97. https://oajournals.fupress.net/index.php/smp/article/view/10571

Murillo, C. (2018). *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*. Universidad Nacional

Murillo, C. (2022). *Seguridad en el siglo XXI. Retos y desafíos en un sistema internacional transformado*. Universidad Nacional.

Newman, J. & Mintrom, M. (2023). Mapping the discourse on evidence-based policy, artificial intelligence, and the ethical practice of policy analysis. *Journal of European Public Policy*, 30(9), 1839-1859. https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2193223

Parsons, W. (2001). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.

Perez, R., Ng, A., & Tiglao, N. (2022). Enhancing policy capacity through Co-design: the case of local publica transportation in the Phillipines. *Policy Design and Practice*, 5(1): 103-121. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1930689

Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Elgaronline. https://doi.org/10.4337/9781786431356.00006

Piana, R., & Cruz, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*, 3, 145-173. https://doi.org/10.21789/25007807.1240

Rittel, H., & Weber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Rizzi, A. (2024a, enero 19). Davos se prepara para una nueva época de la economía mundial. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-01-19/davos-se-prepara-para-una-nueva-epoca-para-la-economia-mundial.html#?rel=mas

Rizzi, A. (2024b, enero 18). La promesa y los riesgos de la IA encandilan e inquietan en Davos. *El País*. https://elpais.com/tecnologia/2024-01-18/la-promesa-y-los-riesgos-de-la-ia-encandilan-e-inquietan-en-davos.html#?rel=mas_sumario

Rocan, C. (2018). Wicked policy problems and collaborative governance. *Optimum Online*, 48 (2), 88–93. http://optimumonline.ca/pdf/48-2/Rocan.pdf

Sabatier, P. (1999). The Need for Better Theories. In P. Sabatier. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 3-17). Westview Press.

Sassen, S. (2013). *Territorio, autoridad y derechos*. De los ensambles medievales a los ensambles globales (3ª reimpresión). Katz.

Scheuerman, W. (2023). *Globalization. Stanford Encyclopedia of Philosophy*. https://plato.stanford.edu/archives/spr2023/entries/globalization/

Schneider, A., Ingram, H., & Deleon, P. (2014). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 105-149). Westview Press.

Searle, J. (1995). *The construction of social reality*. The Free Press.

Siddiki, S., & Curley, C. (2022). Conceptualising policy design in the policy process. *Policy & Politics*, 50(1), 117-135. https://doi.org/10.1332/030557321X16346727541396

Spector, M. (2019). Constructing Social Problems Forty Years Later. *The American Sociologist*, 50, 175-181. https://doi.org/10.1007/s12108-018-9391-3

Steenhuisen, B. (2014). Policy design: who, what, how. *Annual Review of Policy Design*, 2(1), 1-10. https://ojs.unbc.ca/index.php/design/issue/view/43

Valle-Cruz, D., Criado, J., Sandoval-Almazan, R., & Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37, 101509. https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509

Weible, C. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed, pp. 3-21). Westview Press.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In P. Sabatier, & C. Weible. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 25-58). Westview Press.

Zeigermann, U., & Ettelt, S. (2023). Spanning the boundaries between policy, politics and science to solve wicked problem: policy pilots, deliberation for a and policy labs. *Sustainability Science*, 18, 809-821. https://doi.org/10.1007/s11625-022-01187-y

Carlos Murillo Zamora, 2024. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr