



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

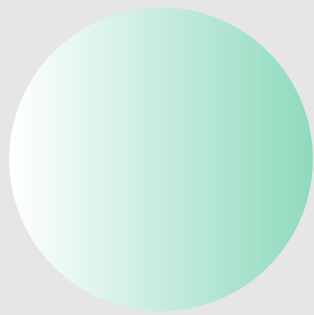


REVISTA
DIGITAL

Número 1
2022

Octubre – Diciembre

Índice



Presentación: En procura de la buena gestión de lo público y las políticas públicas eficaces en América Latina.

*Gonzalo Ordoñez Matamoros
Juan Pablo Centeno*

01

El entreacto político de las políticas públicas.

Luis Fernando Aguilar Villanueva

02

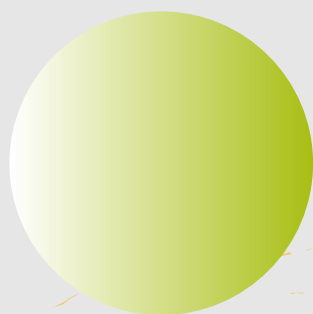
Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad.

María Pía Martin Munchmeyer

03

El gobierno y las políticas públicas.

Jorge Iván Cuervo Restrepo



Reseña: "Zombie ideas"

Diego Alejandro Celis Corzo



Podcast de Gobierno y Políticas Públicas

En procura de la buena gestión de lo público y las políticas públicas eficaces en América Latina

Gonzalo Ordóñez-Matamoros¹

Decano de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Juan Pablo Centeno²

Investigador del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA)

La reciente pandemia del Covid-19 y la recuperación social y económica posterior nos recuerdan la importancia de los gobiernos en el abordaje de los grandes retos que enfrentamos como humanidad. Como estos, muchos otros desafíos exigen la conducción efectiva del aparato gubernamental a partir de la implementación de políticas públicas que logren un abordaje eficaz de los problemas públicos. Asuntos como la vulnerabilidad al cambio climático, la desigualdad, las migraciones, el cibercrimen, entre otros en América Latina, son un reflejo de lo anterior, al tiempo que ponen de relieve el contexto de complejidad e incertidumbre en el que dichas políticas han de ser implementadas.

En este marco, el campo del análisis de las políticas públicas es el llamado a acompañar el ejercicio de la buena gestión de lo público para el abordaje de dichos retos compartidos, mediante la producción de conocimiento de y en el proceso de las políticas que permitan navegar a través de los escenarios sectoriales marcados por la complejidad.

La revista digital Gobierno y Políticas Públicas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, que inicia con este número, se inscribe dentro de dicho esfuerzo, y busca aportar reflexiones que visibilicen y valoricen los desarrollos recientes en este campo, al tiempo que contribuyen a dinamizar el debate sobre la relación entre el gobierno y las políticas públicas. Se trata de un espacio para el intercambio y la difusión de ideas entre públicos diversos, incluyendo hacedores de política, analistas, investigadores, académicos, sociedad civil, firmas de consultoría, entre otros interesados en el conocimiento de y en el proceso de las políticas públicas.

Esta primera entrega de la revista liderada por los profesores Jorge Iván Cuervo y Diego Celis, incluye las reflexiones de dos pioneros en la materia en América Latina, que recalcan el papel del análisis de políticas públicas en la sociedad latinoamericana contemporánea. Por un lado, Luis Fernando Aguilar Villanueva (México) llama la atención sobre la necesidad de trascender el criterio de legitimidad al valorar el desempeño de los gobiernos, para hacer mayor hincapié en la efectividad de las intervenciones gubernamentales como base para la primera. El autor destaca el rol del conocimiento en el proceso de las políticas públicas, factor imprescindible en la denominada sociedad del conocimiento. Nos encontramos, dice Aguilar, en un 'entretoque político' caracterizado por la tensión frecuente entre un modelo neoliberal y uno populista en la conducción del gobierno. Frente a este contexto, el autor destaca que "la disciplina de política pública está equipada metodológica y teóricamente para analizar los problemas públicos y afrontar los desafíos actuales, y para diseñar políticas efectivas".

Por otro lado, María Pía Martín Munchmeyer (Chile) destaca la incertidumbre que representan los grandes retos que la humanidad enfrenta en la actualidad, tales como la lucha contra el cambio climático y el Covid-19. Se trata de problemas sistémicos que exigen la participación no solo de los gobiernos en el proceso de las políticas, sino también de múltiples actores de la sociedad cuyas interacciones dan forma a modos de gobernanza diversos en América Latina. En otras palabras, argumenta Martín Munchmeyer, dichos retos "sistémicos y globales interpelan respecto de qué sucede con lo público, y cuál es el rol del Estado, y si este sigue siendo el mejor, aunque no el único, resguardo de los intereses colec-

¹Doctor en Políticas Públicas del Georgia Institute of Technology y el Georgia State University de los EUA.

²Magister en Gobierno y Políticas Públicas Universidad Externado de Colombia.

En procura de la buena gestión de lo público y las políticas públicas eficaces en América Latina

tivos y construcción de lo común”.

Las ideas expuestas en esta revista hacen parte de un esfuerzo más amplio por difundir el campo del análisis de políticas públicas entre públicos diversos. Se trata esta de una aspiración permanente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia que, desde su formación en 1986, la investigación y la extensión en el campo de las políticas públicas busca contribuir al fortalecimiento del buen gobierno en Colombia y América Latina.

En publicaciones previas como Ensayos sobre Políticas Públicas (2007, 2015), Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas (2013), Diccionario de Políticas Públicas (2016), la Revista OPERA de circulación semestral, entre otras, recogen los resultados de varias de las contribuciones académicas que desde esta casa de estudios se realizan al conocimiento del proceso de las políticas públicas en Colombia y el mundo. De igual modo, estos trabajos son la base de programas de formación de pregrado en Gobierno y Relaciones Internacionales, de posgrados en Gerencia y Asuntos Públicos, así como en Gobierno y Políticas Públicas, y en el doctorado de Estudios Políticos de la facultad.

Esperamos que el lector encuentre en estas reflexiones una fuente de inspiración para aproximarse a la comprensión de los problemas que nos aquejan como sociedad, y avanzar en el diseño de mejores políticas para el abordaje de los mismos. ¶

(...) La incertidumbre que representan los grandes retos que la humanidad enfrenta en la actualidad, tales como la lucha contra el cambio climático y el Covid-19. Se trata de problemas sistémicos que exigen la participación no solo de los gobiernos en el proceso de las políticas, sino también de múltiples actores de la sociedad cuyas interacciones dan forma a modos de gobernanza diversos en América Latina.

01

El entreacto político de las políticas públicas

Luis Fernando Aguilar¹

Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (México)

La efectividad del gobierno es hoy una cuestión central, cívica y académica. En décadas pasadas, cansados de las arbitrariedades y los errores de los autoritarismos, nos enfocamos en la transición democrática; en la instauración de un gobierno de leyes, representativo y socialmente legítimo. Lo logramos, aunque todavía hay varios asuntos por resolver. Ahora, nos importa la efectividad directiva de los gobiernos democráticos legítimos. Importa cada vez más una democracia de resultados y no solo de valores.

La eficacia directiva del gobierno democrático es decisiva para su sentido, valía, utilidad y aceptación social, aun si es una tarea difícil por la complejidad de la composición, las causas y las interrelaciones de los problemas públicos. La disciplina de la política pública, desde su nacimiento, se enfocó en la efectividad de los gobiernos democráticos, en indagar las condiciones que hacen posible su eficacia social directiva. Su objeto de conocimiento fue el proceso de elaboración de las políticas públicas y su objetivo fue elaborar políticas eficaces, capaces de realizar los objetivos sociales intencionados.

Supuso que la legitimidad de los gobiernos democráticos no es ya problema ni objeto de cuestionamiento y asumió, correctamente, que la legitimidad del gobernante y de su gobernar es la condición necesaria de su efectividad. Las transgresiones legales de los gobernantes (arbitrariedad y corrupción, por ejemplo) son la causa de que sus acciones y productos provoquen una respuesta pobre y frustrante frente a las expectativas ciudadanas y socaven la confianza social.

La novedad de la disciplina consistió en afirmar que la efectividad es una propiedad

esencial de la acción de gobernar y una propiedad diferente a la de la legitimidad, que se sustenta en la observancia de las normas legales. El gobernar es una acción performativa, requiere bases de datos, conocimientos causales, técnicas, cálculos de efectos y costos, gestión de acuerdo con las normas metodológicas, y resultados de las ciencias y las tecnologías. No es posible el control de los problemas públicos ni la realización de los objetivos de interés público sin conocimiento, sin el conocimiento de la composición de los problemas y de las causas que los originan y sin conocimiento de las acciones que pueden efectuar los objetivos sociales intencionados. La efectividad implica la causalidad y la causalidad refiere al conocimiento humano, que es la actividad que explora, identifica y valida las relaciones causa-efecto del mundo social y del mundo natural, y hace posible definir las opciones de acción costo-efectivas.

Por su supuesto y su objetivo, fue lógico que el programa de investigación de la disciplina fuera “el conocimiento de” la política y “el conocimiento en” la política, cuyos componentes y actividades no habían sido entonces identificados y analizados por las disciplinas que estudian el gobierno (ciencia política, sociología, administración pública, derecho público). Hay que terminar con el supuesto de que el proceso decisional del gobierno es una “caja negra” (opaca, no transparente, decimos hoy) elusiva al conocimiento. El supuesto y el propósito de la disciplina sigue vigente y ha adquirido mayor importancia en este tiempo que reclama gobiernos productivos para enfrentar la extensión y agravamiento de los problemas que amenazan la vida asociada local, nacional, regional, mundial.

¹Doctor en filosofía de la Pontificia Universidad Gregoriana

La política pública es una acción contextualizada de gobierno. Es expresión, componente y acción de la gobernanza de un gobierno, que forma parte de un régimen político institucional y de un sistema político factual, los cuales son a su vez partes componentes del Estado, del ordenamiento normativo del Estado. Gobernanza, régimen y Estado son las realidades que enmarcan y condicionan la configuración de la política pública, sus objetivos, acciones, agentes, destinatarios, recursos y tiempos. Este es un punto para no olvidar y que empero se olvida. La política pública es una acción de gobernanza, estructurada por las normas legales de un régimen y por las interrelaciones de los agentes de un sistema político y, a la raíz, por el ordenamiento del Estado de Derecho, que hace posible que permanezcamos asociados.

Esta observación básica nos explica por qué, en los años primeros de la disciplina, se entendió la política pública como componente de la gobernanza de un régimen político democrático en el que el gobierno poseía gran autonomía en sus decisiones, era el agente determinante de la conducción social y las entidades de la administración pública eran preponderantes en la implementación de las políticas decididas. Pensemos en los años de nuestro desarrollo del siglo XX con gobiernos protagónicos, dominantes, y una sociedad subordinada. Las cosas cambiaron a partir del último cuarto del siglo pasado, cuando el Estado social, para salir de la crisis financiera y política que lo apesaba y debilitaba, y para reactivar el crecimiento y el bienestar de su sociedad, asumió una configuración institucional y funcional más nivelada entre las regulaciones legales y las libertades económicas de las personas y las corporaciones. El nuevo equilibrio entre el Estado y el

mercado redujo el ámbito de la intervención estatal, redimensionó el tamaño del gobierno, abrió mayor espacio a los emprendimientos de los mercados y las organizaciones de la sociedad civil, y cambió la forma y el contenido de la gobernanza de la sociedad.

En estos cuarenta años, la política pública ha sido acción y componente de la gobernanza de una sociedad estructurada por una economía política llamada “neoliberal”. Lo característico de nuestra época ha sido el reconocimiento institucional de la necesidad e importancia de la acción de las empresas y las organizaciones sociales para sostener el crecimiento económico y el desarrollo social, y en correspondencia, el entendimiento del gobierno como un agente directivo, regulador y facilitador de las actividades económicas y sociales más que ejecutor. Se popularizó la expresión de que la función del gobierno es “timonear más que remar”. Se consideró que las acciones del agente gubernamental no tienen por qué sustituir a los agentes económicos y sociales en todos los asuntos de interés general e intervenir infundadamente en sus proyectos de acción y perjudicarlos.

A diferencia de esos años, ahora vivimos —nacional, regional y mundialmente— un entreacto político, inestable y confrontativo. Hay políticos y ciudadanos que valoran y defienden el arreglo neoliberal del Estado, y otros que lo critican y exigen su desaparición. El entreacto se caracteriza por una tensión entre dos ordenamientos políticos y económicos cuyo desenlace no es previsible ni nacional, ni regional, ni internacionalmente. Nos encontramos en un tiempo en el que se ha vuelto usual criticar el arreglo neoliberal, al que se le imputa no haber resuelto problemas sociales crónicos, haberlos agravado y

haber creado nuevos; y, por otra parte, un tiempo en el que las realizaciones de un nuevo y mejor modelo de sociedad y gobierno, como los de la ola del populismo (de izquierda o de derecha), no han acreditado suficientemente ser capaces de resolver o aminorar los problemas que denuncian y de realizar los objetivos que prometen, sin mencionar su propensión hacia el autoritarismo por encima de las leyes. Vivimos un tiempo en el que el prometido “buen” gobierno no ha nacido aún y el “mal” gobierno sigue vivo, incluso si se encuentra en rehabilitación, como lo manifiesta su proyecto actual de “el gran reinicio”, “woke capitalism”, y su exigencia de que las corporaciones económicas incorporen los principios ambientales, sociales y de gobernanza “ASG / ESG” en su dirección y sus procesos.

El ciclo neoliberal tuvo su inicio en los años ochenta, y sacó del hoyo de la crisis financiera y política a los Estados sociales del bienestar y del desarrollo. Es una nueva economía política, estructurada por una nueva relación entre la regulación social del Estado y las libertades de los mercados, que contribuyó en muchos países a estabilizar las finanzas públicas y a reactivar el crecimiento, el bienestar y el desarrollo. Las necesidades económicas de los gobiernos para atender las demandas sociales, el empuje de las corporaciones, la economía abierta, el respaldo de los organismos internacionales y las expectativas de prosperidad de los sectores sociales hicieron que el ordenamiento neoliberal se expandiera mundialmente y fuera el paradigma de la organización gubernamental y social. En nuestra región, el arreglo neoliberal se entrelazó con la transición democrática que expulsó a los autoritarismos sin controles, propensos a errores directivos y a arbitrariedades.

Sin embargo, el orden neoliberal empezó a mostrar fisuras ante los cuestionamientos ambientalistas que le imputaban la destrucción de ecosistemas terrestres y marítimos y la crisis climática mundial, la reprobación social por sus efectos de desigualdad (entre las naciones y entre los sectores y las localidades de las naciones) y persistencia de la pobreza, la crisis financiera global del 2008 y el sacudimiento mundial de la pandemia por COVID-19 con su ruinoso impacto sanitario y económico, que restauró empero la importancia del gobierno para que la sociedad controle las amenazas, normalice la vida asociada y reemprenda el crecimiento. El resultado lógico fue preguntarse sobre la continuidad del modelo neoliberal de Estado y sociedad o sobre la necesidad de una reestructuración, un cambio.

En el entreacto político que vivimos con interrogantes, dudas, opiniones, críticas, exploraciones, incertidumbres y polarizaciones, dos modelos de economía política se superponen, mezclan, influyen y enfrentan. El desenlace puede ser la continuidad de la relación ya experimentada entre el Estado, las libertades económicas de mercado y las libertades de la sociedad civil, hechas las correcciones de los errores y las desviaciones. O puede ser una nueva relación entre el poder político, la legislación, las libertades económicas y las iniciativas sociales con énfasis en la creación de una sociedad incluyente en oportunidades de bienestar. O acaso, dialécticamente, ser un reordenamiento político-institucional más avanzado que nos libere de fallas, errores, problemas irresueltos y distorsiones de las dos propuestas polarizadas, y que integre los conceptos y las acciones que tienen la aprobación social mayoritaria por sus resultados. Cualquiera que sea el desenlace del

entreacto, la disciplina de política pública está equipada metodológica y teóricamente para contribuir a la gobernanza de la sociedad que los ciudadanos de las naciones y de la región hayan elegido construir.

Su programa de “conocimiento de” debe enfocarse en describir y evaluar las políticas de los gobiernos del ordenamiento neoliberal del Estado y las de los gobiernos de las “terceras vías” y los populistas actuales, que supuestamente deciden políticas diferentes a las del pasado y producen mejores resultados. Puede señalar las normas que regulan su proceso decisional y su calidad regulatoria, mostrar los supuestos valorativos y teóricos que han sustentado la formulación de sus políticas (operativas o estratégicas), señalar los aciertos y errores de la definición de los problemas públicos y de las opciones de respuesta, determinar asimismo si fueron datos, argumentos y evidencias los que motivaron la elección de las políticas o si fueron producto de otra clase de motivos (prejuicios, ideologías, creencias y preferencias personales, ideologías, cálculos partidistas, etc.), así como evaluar sus productos y resultados. Señalar a su vez el perfil de los participantes en la elaboración de la política, su respetabilidad y representatividad social, su información y competencia cognoscitiva en las materias de la política o indicar, por el contrario, sus defectos e incompetencias y su descalificación social. En conexión, descubrir a los sectores ciudadanos que no tienen voz en las decisiones y que son sistemáticamente marginados u hostilizados.

Las investigaciones tendrán una conclusión determinante, establecerán si la gobernanza y las políticas del régimen neoliberal o del reciente populismo han seguido patrones de

acción racionales y han producido resultados de valía pública suficientemente aceptables, o si, en cambio, han seguido patrones desinformados, politizados, que han favorecido las ventajas políticas y las utilidades económicas de sus socios y clientelas, y han repartido los costos entre los demás sectores ciudadanos.

El resultado final del examen de la disciplina es descubrir “la brecha cognoscitiva”, la brecha que existe entre el conocimiento que posee y emplea un equipo o entidad de gobierno, sea en el arreglo neoliberal o en el populista, y el conocimiento que debe poseer para ser efectivo, producir los resultados esperados. Y es señalar, por la importancia que tiene el conocimiento, el conocimiento causal, para la efectividad directiva, “la brecha institucional” entre lo que una entidad del sector público produce factualmente y lo que debe hacer y lograr. El “conocimiento de” la política es único y relevante, define “la brecha cognoscitiva” (incluida “la brecha tecnológica”) de una política en un campo de asuntos públicos y “la brecha institucional”, la brecha directiva del gobierno.

Pensando en cualquier escenario político futuro, es previsible que el análisis y el diseño de las políticas requieran una mayor información y conocimiento. Hoy es mayor la complejidad de la composición, la causalidad y las interrelaciones de los problemas de la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y violencia, la crisis ambiental, los efectos económicos y sociales que tiene la innovación tecnológica (inteligencia artificial incluida) en las poblaciones, y es mayor la diferencia de las preferencias y posiciones sociales de los ciudadanos, que son las causas de los problemas y los agentes de sus soluciones.

Esta situación resalta la otra tarea de la disciplina: “el conocimiento en” la formulación e implementación de la política. Como fue enunciado antes, sin información y conocimiento causal no hay efectividad. Los asuntos públicos actuales exigen para su manejo bases de datos más extensos y robustos, procesamientos estadísticos y algorítmicos rigurosos, conjeturas causales multi e interfactoriales, cálculos más complicados de efectos y costos, procesos gerenciales interorganizacionales e intergubernamentales, etc. Esto lo saben bien los analistas de las políticas del arreglo neoliberal y lo sabrán de inmediato los alternativos, pues no es imposible, pero tampoco nada fácil, poner en funcionamiento una nueva economía política y un gobierno exitoso en la conducción social.

Sin entrar en detalles y sin pesimismo, es crucial reconocer y aceptar que los gobernantes de cualquier sociedad ya no poseen los recursos directivos fundamentales (institucionales, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, humanos, políticos, etc., con frecuencia también de credibilidad discursiva y autoridad moral) para seguir creyendo que ellos mismos, solo mediante su poder, su gasto público y sus relatos sociales emotivos, son capaces y suficientes para definir y realizar la visión de futuro de la sociedad contemporánea y resolver problemas y males. Los planes de un gobierno alternativo no hacen diferencia y terminan por ser aspiraciones sociales respetables si carecen de acuerdos básicos con la pluralidad de los ciudadanos; no emplean los datos y conocimientos de la inteligencia social, tienden a restringir las libertades económicas y son reacios en generar formas de asociación intergubernamental con el sector privado y social. Una economía política, si se configura de nuevo en modo

estadista, gubernamentalista y nacionalista, está destinada a limitaciones insalvables para entender y resolver los apremiantes problemas públicos actuales y encauzar los cambios sociales en curso.

La disciplina de política pública está equipada metodológica y teóricamente para analizar los problemas públicos y afrontar los desafíos actuales, y para diseñar políticas efectivas en el marco de la estructura neoliberal revisada o de un nuevo arreglo entre el Estado, el mercado y la acción social. Los defectos de análisis, cálculo, diseño e implementación de las políticas no se ubican en la metodología y la teoría existente de la disciplina, sino en el ejercicio de los profesionales y académicos (a identificar, explicar y corregir). Hay que analizar nuestro ejercicio de investigación y diseño de políticas, identificar nuestras debilidades informativas, analíticas, explicativas, prospectivas y, más a fondo, reflexionar sobre el entorno institucional y político que encuadra nuestro ejercicio, y determinar si favorece u obstaculiza la legitimidad, efectividad y aceptación social de las políticas.

El entreacto político que vivimos es una extraordinaria oportunidad para examinar nuestros supuestos, conceptos, conocimientos, criterios decisionales, cálculos, ideas, modos de relacionarnos con nuestros conciudadanos, también nuestras preferencias políticas, y sobre todo, para reactivar nuestro compromiso con los valores humanos y públicos que nos motivan a ocuparnos del gobierno, las políticas públicas, el bienestar y la seguridad de la sociedad en la que vivimos.¶

02

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

María Pía Martin Munchmeyer¹

Directora Académica Magister en Gestión y Políticas Públicas
Universidad de Chile

La crisis sanitaria, económica y social que se ha configurado a escala global producto de la pandemia por COVID-19 —cuyos efectos aún no se terminan de manifestar—, nos ha develado las fragilidades de las actuales formas de organización formales e institucionales para responder con eficacia a estas problemáticas que afectan a las personas, familias y sociedades en el mundo entero. En América Latina, revertir los retrocesos que genera este escenario en salud, pero especialmente en los incrementos en pobreza, desempleo y falta de crecimiento económico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2022), requerirá políticas públicas encaminadas a evitar los efectos de la crisis en la población más vulnerable para no acrecentar aún más los existentes niveles de pobreza y desigualdad.

Lo anterior tiene lugar en un escenario de cambio de época, con el desafío del desarrollo sostenible frente al cambio climático y de la transformación digital que avanza a pasos agigantados, afectando los ámbitos públicos y privados tanto como nuestras vidas cotidianas (Innerarity, 2013). Un conjunto de problemas a escala global y de complejidad sistémica, como el cambio climático, las desigualdades, la crisis de la democracia representativa y las migraciones, entre otros, constituyen problemas sistémicos que no se resuelven del todo con lógicas basadas solamente en mecanismos de mercado y tampoco dejando su resolución en manos de las personas o las organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, se ha vuelto a mirar al Estado y sus capacidades de actuación mediante políticas públicas y herramientas de gestión adecuadas a estos nuevos retos. Esta es una tarea difícil, pues en las últimas deca-

das ha ocurrido justamente lo contrario. En América Latina, han predominado las corrientes ideológicas y la impronta neoliberal de reducción del Estado, con marcado sesgo en la gestión, tomando modelos de gerenciamiento desde el mundo privado y también incorporando escasamente capacidades para un Estado que aborde las transformaciones en las políticas públicas frente a los problemas mencionados desde una agenda sostenible e inclusiva. Lo anterior repercutirá en la necesidad de abrir nuevas agendas de reforma y modernización del Estado, en un contexto de discusión sobre los modos de concebirlo, las nociones sobre cómo afrontar las nuevas problemáticas desde políticas públicas y las formas de intervención adecuadas para lograr la profundidad, el impacto y la cobertura de los cambios requeridos (Martin, 2022).

Ya en los inicios de la disciplina, Lasswell (1951) señalaba que las políticas públicas están vinculadas con los contextos en que se formulan. Es decir, son situadas en los tiempos históricos en que se desarrollan. Hoy vivimos tiempos complejos, de aceleradas transformaciones que requerirán soluciones complejas y diversas, en las que se deberá repensar la actual arquitectura institucional para dar cabida a formas más flexibles, transparentes, sin corrupción, abiertas a la ciudadanía, que permitan recuperar la confianza en las instituciones y conducir las acciones públicas con niveles adecuados de legitimidad, en los cuales la democracia es un pilar esencial.

Lasswell (1951), desde un planteamiento normativo, señalaba que las políticas públicas deben pensar como eje central un énfasis hacia los problemas públicos desde una concepción democrática considerando la inci-

¹Doctora en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

idencia de ciudadanos en situaciones que les afectan. Con base en estos planteamientos, no es casual que hoy Lasswell sea revisitado en línea con los debates para rescatar los enfoques vinculados al espíritu diverso, multidisciplinario y democrático de los orígenes analíticos de las políticas públicas.

Es necesario considerar que las políticas públicas operan en sistemas complejos, en el marco de otras políticas, de capacidades diversas de los distintos actores y sus atribuciones a nivel nacional y subnacional, interactuando en un entramado reticular y sistémico con el sistema político, la arquitectura institucional y los acuerdos y dinámicas culturales y relacionales propias de cada sociedad. De manera que la política de las políticas públicas importa (Lahera, 2004) y estas no pueden ser entendidas como un campo neutro, inocuo, “transparente”, monolítico o estático.

Las políticas públicas se estructuran a partir de dimensiones valorativas que expresan los debates; tensiones ideológicas, políticas y técnicas que atraviesan una sociedad y que inciden en la concreción específica y operacional de cada uno de sus componentes. Se formulan en escenarios abiertos donde se despliegan fuerzas y dinamismos sociopolíticos, y en donde concurren también múltiples racionalidades y sistemas simbólicos, opciones políticas, ideológicas, técnicas y disciplinares, que se materializan en actores diversos entrelazados en procesos de interacción y negociación que se dan a distintos niveles (Stone, 2002; Fischer, 2003).

En la primera etapa de los estudios de políticas públicas, hay correspondencia con una concepción del Estado que consideraba que mediante una acción pública —estatal—

adecuada, racional y eficiente era posible resolver o mitigar cualquier problema público (Roth-Deubel, 2016). En la etapa actual, como plantea Subirats (2011), el mercado y el poder económico globalizado generan cada vez más la fragmentación institucional del Estado, con lo que pierde peso hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, devolution, etc.) y hacia los lados (incremento de la tercerización de bienes públicos a través de la gestión privada de servicios públicos y con cada vez más presencia de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público).

Al mismo tiempo, la lógica jerárquica que había caracterizado el ejercicio del poder no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal. De manera que el Estado es un actor, entre otros en el escenario social, que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados. Dicho de otro modo, este tipo de problemas sistémicos y globales interpelean respecto a qué sucede con lo público y cuál es el rol del Estado, y si este sigue siendo el mejor —aunque no el único— resguardo de los intereses colectivos y la construcción de lo común.

En la arena de lo público, para subsanar desde el criterio del bien común las múltiples necesidades de nuestra sociedad y, en especial, de los más vulnerables, es urgente potenciar el ingreso de nuevos actores que generen procesos más vigorosos de gobernanza y movili-

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

zación social. No obstante, son frecuentes los análisis de políticas públicas que se centran exclusivamente en la acción del gobierno como único responsable de su diseño e implementación. Ciertamente, los gobiernos son indispensables para orientar y direccionar la marcha y concreción de las políticas. Pero no es actor exclusivo. Ni menos está en una esfera distante y distinta de la sociedad. Las políticas públicas son establecidas por los distintos niveles de gobierno y, a través de la concurrencia de distintos actores, tienen como propósito esencial lograr el “bien público” (Lahera, 2004).

Gobernar mediante políticas públicas efectivas requiere, entonces, hacerse cargo de la crisis que afecta a los canales de entrada (inputs) de las políticas públicas que se relacionan con el sistema político e institucional, como también a los canales de salida (outputs) o efectos de las políticas públicas sobre los ciudadanos (Hajer, 2003). Esto implica más democracia, de forma tal que las políticas públicas sean resultado de una construcción democrática y colectiva de la agenda pública y de la acción pública. Las crecientes y cada vez más intensas demandas por mayor participación ciudadana van construyendo nuevas formas de relación Estado-mercado-ciudadanía, con mayor hibridaje entre las instituciones formales tradicionales y las informales, donde los formatos de acción colectiva diversos, múltiples e innovadores van rompiendo esas fronteras rígidas y constituyendo nuevas demandas en el contexto de las insuficiencias de la provisión pública, la desigualdad y la pérdida de calidad de la democracia en las sociedades contemporáneas.

Las políticas públicas están atravesadas per-

manentemente por dinámicas de competencia entre actores, mediante ideas y argumentos para establecer cómo se define el problema público (Stone, 2002) y cuáles son las narrativas de políticas que promueven el consenso dentro de grupos de actores políticos. Por lo tanto, el gobierno, más que ser un ejecutor neto, está llamado a ser un agente coordinador y articulador de la acción colectiva que lleva a cabo la política pública. El rol gubernamental es necesario que vaya más allá de la ejecución de las acciones directas de política, pues lo que se requiere es un ajuste de comportamiento de los actores que son esenciales para ver un verdadero cambio en la situación que la ciudadanía considera socialmente relevante (Torres-Melo y Santander, 2013).

Es por ello que se destaca la necesidad de fortalecer —desde la formulación de políticas públicas— la participación y la escucha de voces de la diversidad de comunidades y grupos, en especial de quienes han sido históricamente invisibilizados o minorizados. El objetivo es rescatar sus recursos como motor y pilar de procesos de cambio e innovación, así como vía y procesos de deliberación de conflictos, que permitan mejores soluciones ante los problemas públicos, sustentando y fortaleciendo además mecanismos de coconstrucción de políticas y prioridades sociales (Zurbriggen y González, 2015).

La relación entre el gobierno y las políticas públicas invita a controversia, pues asistimos a una necesidad de renovar las prácticas de gobierno basadas en asociaciones y la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas, y elaborar nuevas herramientas para su análisis. Los conceptos de gobernan-

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

za y gobernabilidad permiten discutir las transformaciones tanto en las políticas como en el gobierno. La reciente literatura en administración y gestión pública enfatiza las interacciones entre servicios y usuarios, en especial en los niveles operacionales y de implementación. Janet y Robert Denhardt (2015), ampliamente citados por su enfoque sobre el *new public service*, abordan el papel de la administración en el gobierno y las tensiones en los valores de eficiencia, equidad, capacidad de respuesta y rendición de cuentas, enfatizando la democracia, ciudadanía, participación y deliberación como ejes centrales del rol de los servicios, así como de las prácticas de los administradores.

Se reconoce la necesidad de democratización de las administraciones y la participación ciudadana en los servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2015). Ser más eficientes y atender las demandas de la ciudadanía representan desafíos múltiples y complejos para el Estado y los gestores públicos. Hajer y Laws (2006) opinan que la relación entre analistas, *policy makers* y ciudadanos debe volver a pensarse como un intercambio democrático. Entender los procesos de formulación de políticas públicas como parte de procesos deliberativos, de conflicto y encuentro de racionalidades implica una “comprensión política de las políticas” (Nelson, 2001), que rescata el énfasis de los procesos democráticos, participativos y deliberativos (De Leon, 2006; Fischer, 2003).

Dicho de manera más específica, desde esta perspectiva, según señala Stone (2002), los procesos de construcción de representaciones colectivas y significados sociales son, al mismo tiempo, condicionantes contextuales de las políticas, un componente central de

estas, y parte de sus dinámicas y procesos internos. De tal forma, los sentidos, los sistemas de creencias y los significados en general (y la lucha entre ellos) sobre lo que es de interés público son lógicos y temporalmente anteriores a la lucha por la distribución de bienes públicos. Por lo tanto, en el origen y en el análisis de las políticas públicas son centrales las visiones de mundo en circulación y disputa en la sociedad que están en la base de cada uno de sus componentes. Así, como indica Fischer (2003), el proceso de cambio e influencia de las políticas públicas supone crear y controlar sistemas compartidos de significado social, de manera que los resultados intangibles o simbólicos se convierten en fines tanto o más importantes que los resultados tangibles, como la distribución de bienes y servicios públicos.

En la medida en que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable (Torres-Mello y Santander, 2013). En contextos de mayor participación y representación de la sociedad, su dirección común tiene en las políticas públicas un medio para que se gobierne la complejidad de lo público. La parte medular de las políticas públicas implican la existencia de amplios procesos de deliberación y persuasión, hasta alcanzar formas de entendimiento que potencien la sinergia de lo público con base en el enfoque de la gobernanza (Lahera, 2004). El reconocimiento de la fragmentación del poder, el ingreso a la arena política de más y nuevos actores, y el peso del mercado han llevado a que —para que la formulación de políticas sea legitimada— se

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

incentiven procesos de gobernanza en los que las interacciones y los ejercicios relacionales y de participación sean fomentados (Kooiman, 2008).

Así mismo, en la gestión pública los ejercicios dominantes top-down, tecnocráticos y gerenciales derivados de lógicas instaladas Estado-céntricas y burocrático-administrativas se abren de colaboración, innovación, cocreación y redes, entre otros. Las tendencias de cambio conviven con marcos disímiles de la vieja y nueva guardia para el accionar de la autoridad, que debe moverse entre estos flujos. Como señala Hajer (2003), un primer elemento fundamental que ha cambiado en las sociedades contemporáneas es el paso de la noción de gobierno a la noción de gobernanza. Esta transformación no es solamente retórica, sino que también es un cambio en la naturaleza y la topografía de la política. Esta última ahora está cruzada por nuevos espacios a distintos niveles (local, nacional, internacional), los cuales han reconfigurado el campo del policy making y, de esta forma, a las políticas mismas. Lo anterior ha generado un contexto sociopolítico de alta incertidumbre y escenarios de riesgo, a los cuales la institucionalidad se adapta de manera lenta.

Las sociedades se han vuelto cada vez más complejas, por lo cual se vuelve necesario reconocer la interdependencia entre los distintos actores estableciendo dinámicas que permitan la construcción de confianza e identificación que sustenten la estabilidad de las políticas. Los desafíos a los que se enfrenta la formulación de políticas públicas son tan complejos como los problemas que se deben abordar, y requieren un nuevo proceso de transformación del Estado que ajuste sus formas de vinculación con la ciudadanía, su

arquitectura institucional y la forma de construcción de políticas como soluciones compartidas que avancen a un desarrollo sostenible e inclusivo en el marco de la sociedad del conocimiento. Por cierto, hay más incertidumbre que certezas en cómo construir estos cambios. Pero lo que es claro es que la construcción del Estado y las políticas públicas del siglo XX debe dar paso al abordaje efectivo de los problemas del siglo XXI.¶

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). Informe anual Balance Preliminar de las Economías 2021, LC/PUB.2022/1-P. Publicaciones de la Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>
- De Leon, P. (2006). The Historical Roots of the Field. *The Oxford Handbook of Public Policy* (M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds.; pp. 39-57). Oxford University Press.
- Denhardt, J. V. & Denhardt R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (3.a ed.). Routledge.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Hajer, M. y Laws, D. (2006). Ordering through Discourse. *The Oxford Handbook of Public Policy* (M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds.; pp. 251-268). Oxford University Press.
- Hajer, M. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (M. A. Hajer y H. Wagenaar, eds.). Cambridge University Press.

Gobernar en tiempos de incertidumbre y complejidad

Innerarity, D. (2013). Power and knowledge: The politics of the knowledge society. *European Journal of Social Theory*, 16(1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/1368431012468801>

Kooiman, J. (2008) Exploring the concept of governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171-190. <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>

Lahera Parada, E. (2004). Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales, (95). <http://hdl.handle.net/11362/6085>

Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, H. D. (1951), The policy orientation. *The policy sciences* (D. Lerner y H. D. Lasswell, eds.; pp. 82-102). Stanford University Press.

Martin, M. P. (2022). Editorial. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8(1). <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.67654>

Nelson, B. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. *Nuevo manual de ciencia política* (R. Goodin y H. D. Klingemann, eds.; pp. 795-860). Istmo.

Roth Deubel, A.-N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, (49), 260-283. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>

Stone, D. (2002). *Policy paradox and political reason*. Norton.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política? Del "no nos representan" a la democracia de lo común*. Icaria.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Zurbriggen, C. y González Lago, M. (2015). Co-creando valor público: desafíos pendientes para América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, 10(30), 143- 171. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5735558>

03

El gobierno y las políticas públicas

Jorge Iván Cuervo Restrepo

Investigador del Centro de Investigaciones Especiales (CIPE)
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia

No se puede dar por descontada la relación entre gobierno y políticas públicas. Formular e implementar políticas públicas es una de las posibles acciones de un gobierno —la más natural, posiblemente—, pero se puede gobernar —incluso bien— sin políticas públicas.

Por supuesto, lo anterior está ligado a la definición de políticas públicas que se acoja (Colebatch); una muy general tipo “es todo lo que hace o deja de hacer el Estado” (Dye) nos deja sin posibilidad de especificar su contenido y esencia.

Una visión restrictiva de política pública, de la mano del derecho constitucional y administrativo, con un sesgo jurídico - institucional, nos permitiría hablar de un conjunto de principios, representaciones (imaginarios), creencias, decisiones y acciones (instrumentos administrativos y normativos) orientados a enfrentar un problema social que se ha instalado en la agenda de discusión y entra en la órbita de competencia de las autoridades, especialmente de los gobiernos.

En la construcción de dicha política, diferentes organismos del Estado tendrían participación según las fases del proceso de construcción. El input (Easton) puede venir de la sociedad civil, de una orden judicial (una sentencia de la Corte Constitucional, como en el caso colombiano), de una directriz normativa (una ley puede dar la orden de formular una política pública) o del cumplimiento de una obligación internacional (el cumplimiento de un tratado internacional o de una directriz de un organismo internacional), y tendría distintos formatos de formalización (Conpes o documentos institucionales de los ministerios, Ordenanzas, Acuerdos o Decretos en el ámbito territorial), y se concretaría en un con-

junto de instrumentos que, en el caso colombiano, se materializan en programas y proyectos de inversión en el marco de los planes de desarrollo y de los planes institucionales de las entidades ejecutoras del gobierno.

Una visión más amplia, de la mano de la ciencia política y la sociología política, diría que la política pública se entiende como el resultado de un complejo proceso de interacciones entre sistema político (partidos políticos), grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y régimen político (instituciones en el marco de sus competencias), a fin de reconocer un problema social como problema público y desplegar diferentes estrategias para su mitigación y/o transformación.

Esta acepción nos hace ver la política pública como un proceso socio institucional de difícil reducción a un instrumento normativo institucional. Habría política pública si existe interacción permanente y consolidada entre Estado y sociedad civil, más allá de los periodos de gobierno, con periodos de estabilización y periodos de equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones) que implican ajustes y reacondicionamientos institucionales, y cambios de enfoques y de instrumentos.

Ahora bien, ¿puede haber gobiernos sin políticas públicas? Para algunos, esto constituye una contradicción en sus términos: si hay Estado y acciones, hay política pública independientemente del formato en que se materialice. Pero si logramos especificar la política pública como una intervención estratégica e integral con permanente interacción con la sociedad civil, especialmente con los “dueños del problema” (Kingdon) y con las poblaciones objetivo y beneficiarias, no necesaria-

¹ Abogado y Magister en Gestión y Política Pública. Universidad de Chile.
Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

mente toda intervención gubernamental sería una política pública, y se puede inferir, entonces, que gobernar no es sinónimo de hacer políticas públicas.

En el caso colombiano, no existe una disposición normativa (ni constitucional ni legal) que indique cuándo un problema debe abordar como una política pública y mucho menos cómo y por cuánto tiempo. El predominio de la lógica de planificación, planes de desarrollo a cuatro años y programas y proyectos con indicadores de productos como medida de desempeño gubernamental, ha conspirado contra el desarrollo del enfoque de las políticas públicas, y las intervenciones estructurales, integrales, articuladas y sostenibles son escasas en cada sector, más como resultado de la inercia institucional, y de ciertos consensos institucionales, políticos y académicos —consensos de comunidades epistémicas (Stone)— que han permitido que ciertos programas adquieran una configuración y desarrollo institucional como de política pública. Este es el caso del programa Familias en Acción, que hace presencia en el Estado colombiano —sin llamarse política pública— hace cerca de 24 años.

Si bien existe una directriz constitucional en el sentido de que corresponde a los ministros —bajo la dirección del presidente— formular las políticas de su sector, una disposición que es aplicable a gobernadores y a alcaldes con sus respectivos secretarios, y en el marco de sus competencias, no es claro cómo debe concretarse esa directriz. En clave constitucional, estas deben quedar contenidas —que no formuladas— en los planes de desarrollo, pero la formulación de una política pública, desde la estructuración del problema hasta la selección de los instrumentos de la política,

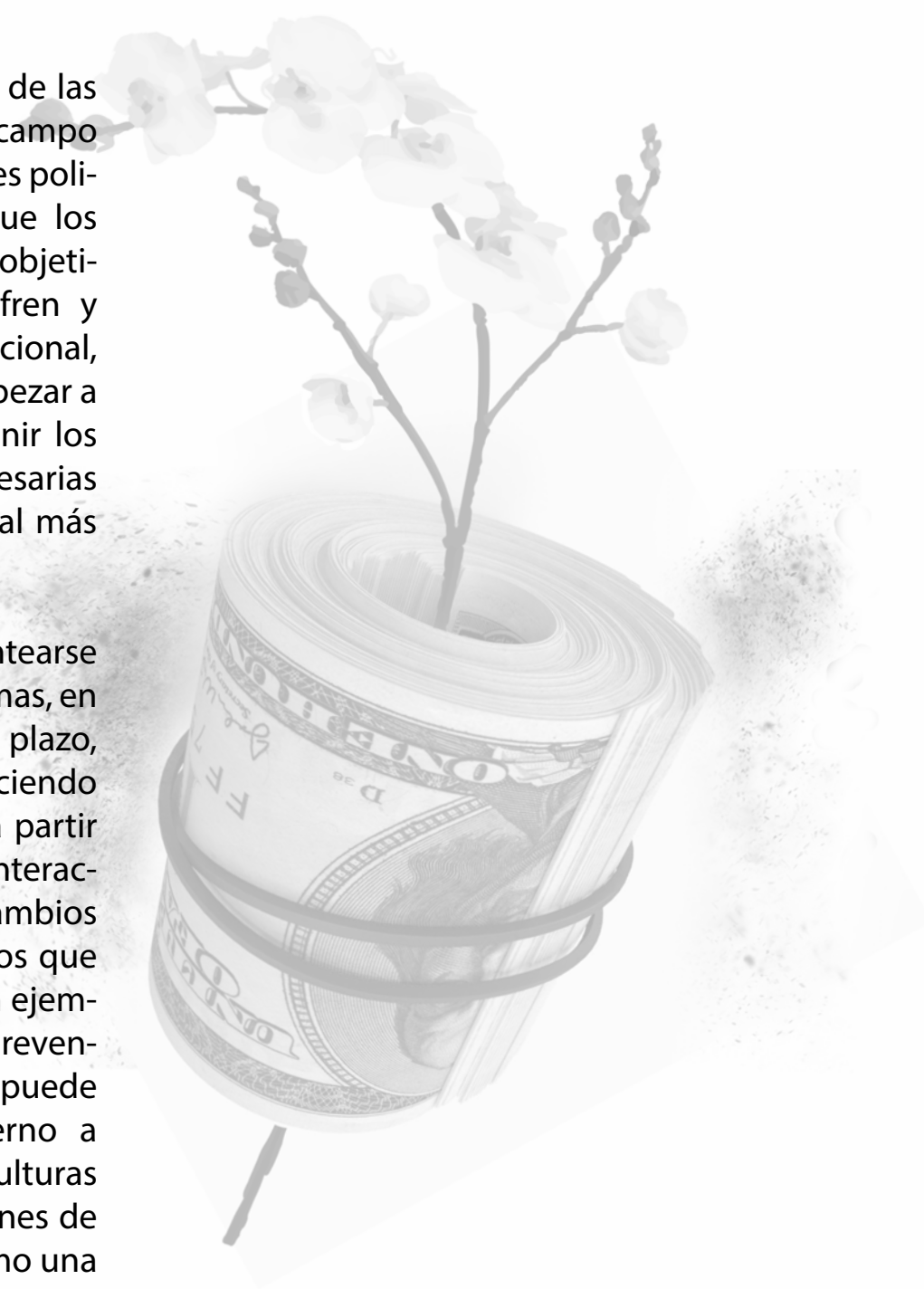
puede tomar todo el periodo de gobierno, y su implementación empezar en el siguiente, y la primera evaluación de resultados y de impactos, en un gobierno posterior, lo cual supone una alineación institucional y política que generalmente no ocurre, fundamentalmente por falta de incentivos políticos y ausencia de diseños institucionales para ello. En ese sentido, en nuestros regímenes políticos, fragmentados y de baja institucionalidad, consolidar una política pública de gobierno a gobierno es una especie de cisne negro (Taleb), una rara avis. La realidad institucional de la política pública es más un relato (Roe) que una forma integral de intervención, con un agravante: que no se ha logrado construir una teoría que explique el rol de las diferentes ramas del poder público en el proceso de construcción de la política pública.

De tal modo, se puede gobernar sin políticas públicas y cumplir los mandatos para los cuales el gobierno fue elegido. Hacerlo con políticas públicas no solo implica la construcción social de la política (Fischer), sino también la configuración de escenarios político-institucionales que permitan pasar de la política pública como un proceso a la política pública como un campo (Bourdieu). No tendríamos la política pública de discapacidad —por solo dar un ejemplo—, sino el campo de la política de discapacidad (el conjunto de conocimientos, ideas, valores, representaciones, acuerdos, marcos normativos, estándares jurisprudenciales y de derecho internacional, construcciones colectivas, imaginarios culturales), que determina la acción de un gobierno frente a un problema. Gobernar por políticas públicas sería entonces comprender dicho campo y articular la acción gubernamental a las exigencias del mismo, uno que trascienda periodos de gobierno y considera-

ideológicas.

Hay que pasar entonces del “gobierno de las políticas públicas” al “gobierno en el campo de las políticas públicas” (le domaine des politiques publiques), lo que implica que los gobiernos, más allá de cumplir con los objetivos de su plan de desarrollo, descifren y estructuren el campo (político, institucional, social, cultural) en el que se deben empezar a estructurar políticas públicas, y a definir los instrumentos y las conversaciones necesarias para extender la acción gubernamental más allá de los períodos de gobierno.

Gobernar por políticas públicas es plantearse un horizonte para enfrentar los problemas, en una perspectiva de mediano y largo plazo, articulando diferentes actores y haciendo ajustes de enfoques e instrumentos, a partir de las evaluaciones y de las mismas interacciones con los actores, planteándose cambios en los imaginarios y referenciales en los que se inscriben los problemas (Muller). Un ejemplo para entenderlo : una política de prevención del embarazo adolescente no puede tener final, y debe ajustarse, gobierno a gobierno, pero el trasfondo de ello, culturas patriarcales que naturalizan las relaciones de adultos con niñas y adolescentes – como una de las causas principales- no se va a cambiar en un período de gobierno ni solamente con instrumentos gubernamentales, se precisa de un cambio cultural, quizás el objetivo principal de toda política pública, de ahí que su densidad deba trascender lo estrictamente estatal.¶





Reseña: Peters, G., y Lennart, M. (2020). Zombie ideas. Why failed policy ideas persist. Cambridge University Press

Diego Alejandro Celis Corzo¹

Docente

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Los profesores Brainard Guy Peters y Maximilian Lennart Nagel, mediante un título provocador, discuten uno de los enigmas más interesantes que sucede en la acción gubernamental: ¿por qué persisten las malas políticas o ideas de política pública? Y es que a pesar de que diferentes programas o iniciativas han demostrado poco éxito para alcanzar determinados objetivos, aún siguen siendo implementados y sostenidos por diferentes gobiernos.

En ese marco, precisamente, para Peters y Lennart (2020) una “idea zombie” es aquella que ha demostrado ser poco efectiva o incluso contraproducente para alcanzar los resultados de una política pública. Así, por ejemplo, los autores ilustran la persistencia de creencias como asumir que la reducción de impuestos aumenta el crecimiento económico de un país o que la privatización de los servicios públicos conducirá a una mejor calidad en su prestación. De igual manera, sostienen argumentos interesantes al demostrar la poca efectividad de avocar por mayor transparencia desde los gobiernos, pues en últimas termina generando mayores acciones secretas o por fuera de la luz pública. A su vez, reiteran lo que la literatura y los estudios empíricos han concluido respecto a la poca utilidad que tiene prohibir el consumo de ciertas sustancias psicoactivas, pero que aún se sigue sosteniendo en diferentes partes del mundo.

junto de instrumentos que, en el caso colombiano, se materializan en programas y proyectos de inversión en el marco de los planes de desarrollo y de los planes institucionales de las entidades ejecutoras del gobierno.

A raíz de lo anterior, los autores discuten las razones por las cuales existen estas ideas zombie y por qué se perpetúan en la lógica

de la acción pública. Para dar respuesta a este interrogante, utilizan los principales hallazgos de la teoría de las políticas públicas. En efecto, Peters y Lennart ubican las soluciones en tres grandes categorías, a saber: por razones sociales, organizacionales y elitistas.

Respecto a las primeras, el simbolismo de las políticas públicas se erige como un argumento fundamental cuando estas logran calar y tener un impacto en la sociedad. De tal suerte que una política pública que consigue apelar a los valores de la sociedad, o a sus creencias ideológicas, sociales y culturales, tiene una mayor factibilidad de perdurar en el tiempo, a pesar de su poca efectividad comprobada, pues conjura el deseo de la sociedad de mantenerla vigente.

Las razones organizacionales engloban tanto la explicación de la trayectoria de la dependencia, o path dependence, propia del institucionalismo histórico, como el filtro de información en las ideas de política. La primera, es decir, la explicación institucionalista, acogida en su trayectoria académica por el profesor Peters, sostiene que una política, o en este caso una idea, difícilmente cambiará una vez sea adoptada y retroalimentada positivamente por ciertos actores o por la sociedad. En otras palabras, la explicación de la trayectoria de la dependencia afirma que existen pocos incentivos para romper el statu quo o para incluir modificaciones en la manera como una política ha venido siendo implementada durante el tiempo.

Por otro lado, el filtro de la información reconoce, tal como se ha hecho desde la economía del comportamiento, pasando por los estudios de la racionalidad limitada de Simon, que existe una sobrecarga cognitiva de las organizaciones y de los individuos que les impide llegar al máximo beneficio de una

¹Magister en Políticas Públicas y Administración Pública del London School of Economics. Profesional en Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia.

**Reseña: Peters, G., y Lennart, M. (2020).
Zombie ideas. Why failed policy ideas persist.
Cambridge University Press**

decisión. En últimas, ante una diversidad de alternativas de solución y con información restringida, los tomadores de decisiones filtrarán aquellos factores más relevantes y tomarán atajos mentales que los conducirán, inevitablemente, a una decisión subóptima.

Finalmente, las razones elitistas congregan una serie de explicaciones más numerosas que las dos anteriores. En efecto, en este grupo, los autores consideran la existencia de las ideas zombie ya sea por los intereses y las ideas, las relaciones de política y poder, los emprendedores de política o policy entrepreneurs, los líderes políticos —a los cuales la población no duda en seguir— o por la teoría del blame avoidance, entre otras razones. Particularmente, resulta llamativo cómo Peters y Lannert hacen uso de las propuestas emanadas desde el propio campo de estudios de la política pública para explicar las razones por las cuales las malas decisiones aún se mantienen, desde un marco de la teoría elitista.

Así, a partir del texto de los autores se puede reafirmar la conclusión que se ha venido extrayendo históricamente del campo de las políticas públicas para determinar que no existe una sola explicación posible del proceso y del cambio de la política pública. Precisamente, se ha debatido, e incluso rebatido, el carácter científico de las políticas públicas —tal como Harold Lasswell lo buscaba—, dados los rasgos subjetivos que no pueden ser eliminados, naturalmente, del analista y del tomador de decisiones, así como la carencia de predictibilidad del proceso de política pública. No obstante, es llamativo e ilustrativo cómo los autores logran condensar y resumir los hallazgos principales de este campo, con el objetivo de demostrar y ratificar que las decisiones no cumplen su rasgo compre-

hensivo que propiamente buscaba el paradigma de la racionalidad absoluta. Entonces, el libro *Zombie ideas* resulta una invitación al analista de política pública para que siga explorando caso a caso, mediante los métodos propios de la investigación, las diferentes teorías del cambio y, en este punto, del no cambio, de las políticas públicas.¶

Podcast de Gobierno y Políticas Públicas

El Podcast de gobierno y políticas públicas es una iniciativa mensual de la Escuela de Gobierno de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales para conversar con expertos y practitioners alrededor de los temas de gobierno y políticas públicas. El podcast es producido por los investigadores Jorge Iván Cuervo R. y Diego Alejandro Celis en los estudios de grabación de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

En el primer episodio, se conversó con Daniel Gómez Gaviria, ex director del Departamento Nacional de Planeación, y Gonzalo Ordoñez, decano de Figri, sobre temas relacionados con los documentos Conpes y la apuesta para que estos sean el formato de las políticas públicas nacionales intersectoriales.

En el segundo episodio se conversó con Carolina Vergel, profesora e investigadora de la universidad Externado de Colombia en temas de género, y con la experta en temas de género Pilar Torres, actual Directora de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, sobre cómo ha sido la adopción y desarrollo de los enfoques diferenciales, especialmente el enfoque de género en las políticas públicas.

En cada número de la revista habrá un espacio para los podcast que se vayan realizando.

Episodio 1: Instrumentos de Políticas Públicas

<https://www.spreaker.com/user/externadoradio/01-programa-gobierno-y-politicas-publica>



Episodio 1: Enfoque de Género y Políticas Públicas

<https://www.spreaker.com/user/externadoradio/podcast-enfoques-de-genero?s=08>

DECANO DE LA FACULTAD DE FINANZAS GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Gonzalo Ordóñez-Matamoros

DIRECTORA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Paola Montilla Niño

EDITORES

Jorge Iván Cuervo Restrepo

Diego Alejandro Celis Corzo

CORRECCIÓN DE ESTILO

Carolina Ochoa

DIGRAMACIÓN

Joan Rojas

Universidad
Externado
de Colombia

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y
RELACIONES INTERNACIONALES FIGRI

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas