



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Mballa, Louis Valentin  
La racionalidad y contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas  
Estudios Políticos, núm. 45, 2018, Septiembre-, pp. 177-222  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426468293007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# La racionalidad y contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas

## *The rationality and political-institutional context in the ideation of public policies*

Louis Valentin Mballa\*

### Resumen

El objetivo de este artículo es establecer que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia “objetiva” para atender una situación problemática en la sociedad. Por lo tanto, los avatares de la racionalidad y del contexto político-institucional implican que las políticas públicas no son procesos mecánicos del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación deba ser lo que va a dar sentido a la razón de ser (ontología) de las políticas públicas. Por el contrario, son una compleja interconexión de procesos, en la cual los problemas públicos son constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución.

**Palabras claves:** Políticas públicas, contexto, racionalidad, instituciones.

### Abstract

The objective of this article is to show that public policies are rational processes that incorporate data and “objective” evidence to address a problematic situation in society. Therefore, the vicissitudes of the underlying logic and of the political-institutional context imply that public policies are not mechanical processes of the mid-end type, of automatic execution, in which the decision in the formulation phase is or should be which will give meaning to the ontology of public policies. On the contrary, public policies are a complex interconnection of processes in which public problems are constantly redefined, reinvented and reoriented towards their solution.

**Keywords:** Public policies, Context, Rationality, Knowledge, Institutions.

### Introducción

**P**or naturaleza, el ser humano es un sujeto de características sociales, cuyo desarrollo depende de los vínculos que entabla con su entorno, en este caso, con su contexto. Esto significa que las personas son las

*Recibido:* 27 de septiembre, 2017. *Aceptado:* 25 de mayo, 2018.

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Contaduría y Administración. Líneas de investigación: políticas públicas, filosofía política, identidad y cultura en África, teoría política, gobernabilidad, procesos de cooperación e integración en África, cooperación internacional, comunicación intercultural. Correo electrónico: luigivaldo@hotmail.com.

que construyen el contexto sociopolítico y económico en el cual se desenvuelven, pero a la vez este contexto incide en su realidad.

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

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

Con base en esta observación, en el marco de este artículo nos proponemos explorar la relevancia de la variable del contexto en la formulación de las políticas públicas. Asimismo, de acuerdo a una revisión de literatura lo suficientemente exhaustiva, hemos considerado que entre otras (conocimiento, poder, intereses, necesidades etcétera), el contexto político representa una unidad fundamental para el análisis de las políticas públicas.

En efecto, para sistematizar coherentemente las experiencias y las reflexiones sobre las políticas públicas contemporáneas, es relevante considerarlas como un escenario de alta complejidad en el cual se entrecruza la acción conjugada de una multitud de actores. Si *a priori* las políticas públicas son concebidas como un conjunto de escenarios para atender los problemas públicos de la sociedad, en el marco de este artículo intentamos encontrar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿cuáles son las lógicas subyacentes (racionalidades) en la ideación de las políticas públicas? ¿Cuál es la relevancia y el impacto del contexto en la formulación de las políticas públicas?

Para introducir una respuesta tentativa a esta interrogante, misma que se erige en argumento central de este artículo, consideramos que para analizar y comprender a las políticas públicas, es imperante concebirlas como una

estructura diferenciada (totalidad) con identidad propia (autonomía). Esto significa que las políticas públicas dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, además de que responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores.

Con base en este planteamiento, en un primer instante nos interesa plantear algunas posturas conceptuales sobre las políticas públicas; en un segundo instante, indagar las racionalidades inherentes en el proceso de formulación de las políticas públicas y, en tercer lugar, explorar el impacto del contexto en el ciclo de las políticas públicas.

### **Acercamiento conceptual de las políticas públicas**

La investigación sobre las políticas públicas surgió y se ensanchó formalmente bajo el enfoque positivista con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (*Policy Science*), sobre todo en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, se admite que el libro de Lasswell y Lerner, *The Policy Sciences*, constituye la primicia del planteamiento que invita a indagar el papel del conocimiento y racionalidad en el proceso de elaboración de la política pública. En realidad, más allá de los debates sobre el surgimiento del Estado como actor en la regulación de la vida económica y política de las sociedades, debe reconocerse que varios autores han influido de manera contundente en la investigación actual sobre las políticas públicas; sobre todo, en la consideración de la multifactorialidad/multidimensionalidad como germen de la organización social. Lasswell empezó a impulsar el estudio de las políticas públicas desde dos enfoques: el primero, sobre el “conocimiento en” la política, orientado hacia los métodos y habilidades para la toma de decisiones. Este enfoque fue consolidado por los Estados intervencionistas que suscitaron la formación conductista de profesionales relacionados con las políticas de gobierno en Estados Unidos principalmente. Se trataba de

adaptar las prácticas de la democracia a la realidad de la sociedad técnico-industrial moderna, en la cual la ciencia de la política debía transmitir los conocimientos científicos necesarios a los tomadores de decisión política, para la resolución de los problemas sociales (Roth, 2007).

El segundo sobre el “conocimiento de” las políticas públicas, relacionado con la democracia y la resolución de problemas sociales. Este segundo enfoque sobre las políticas públicas, predominantemente sociohistórico, se

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

Según Dryzek (1993), esta lógica sobre la concepción de las políticas públicas corresponde mayoritariamente al desarrollo científico racional e instrumentalista. Desde esta perspectiva racional-instrumentalista, la conducción de las políticas públicas responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Roth (2007) lo enfatiza al plantear que la racionalidad política de los actores de toma de decisiones debe llevar al investigador a asumir una posición de objetividad frente a los hechos de la sociedad (*“free of value”*) y que las hipótesis sobre las políticas públicas deben ser verificadas empíricamente. De este modo, Roth (2014) identifica cuatro elementos esenciales como fundamento de las políticas públicas: la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de los objetivos y los procesos. Esto significa, según Roth, que una política pública existe siempre y cuando el Estado, a través de sus instituciones, asume parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de una serie de procesos de cambio.

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

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

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

En el libro *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Bardach (1998) concluye que el análisis de las políticas públicas es más un arte que una ciencia. Se basa tanto en la intuición como en el método; es la manera como se utiliza el conocimiento desde una perspectiva multidisciplinaria, para descifrar los enigmas de la política pública y para predecir o describir sus impactos, sin contar con una alternativa preferida conscientemente pre-establecida. Salazar (2010) puntualiza esa idea al considerar que cuando se habla de análisis de políticas públicas, es necesario no sólo mirar el proceso global y dentro de él, sino también indagar la forma singular y característica como se involucran todas las unidades de ese sistema, con el fin de intentar dar una explicación de lo que sucede con la acción del gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión pública. Esto significa que estructurar las políticas públicas desde sus unidades de análisis, no sólo tiene un carácter explicativo y académico, sino que también puede tener implicaciones en la administración de las decisiones del gobierno, lo cual nos lleva a replantear algunas acepciones sobre las políticas públicas para descifrar sus unidades de análisis (Fischer y Miller, 2006).

Con base en estos antecedentes, podemos redefinir a las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución, bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas (Ibarra y Mballa, 2017). Esto significa que una política pública emana de una decisión, inscrita en un contexto político preciso, con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico. Esto nos lleva a explorar las lógicas subyacentes (racionalidades) en los procesos de formulación de las políticas públicas, mismas que de alguna manera tienden a ser influenciadas por el contexto en el cual se formulan dichas políticas públicas.

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

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

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

Sin embargo, la promiscuidad, volatilidad y elasticidad del concepto de racionalidad (que es de llamar la atención), ha propiciado un indefinido proceso de investigación desde diferentes enfoques, generando innumerables definiciones y conceptualizaciones. A juicio y conocimiento propios, esos diferentes enfoques se han planteado de forma fragmentada y esencialmente lineal: teoría de la racionalidad limitada, racionalidad imperfecta, irracionalidad, racionalidad positiva/negativa, racionalidad colectiva, racionalidad incremental, teoría de la racionalidad económica, elección racional, entre otras.

Por su carácter fundamentalmente dinámico, la conceptualización de la racionalidad se ha convertido en objeto de controversias, ambigüedades y confusiones, lo que amplía su volatilidad, dejando la acientífica impresión de que la palabra o concepto de racionalidad es auto-explicable, auto-fragmentable y auto-destructible, y que no se necesita reflexionar más sobre su esencia,

significado y manifestaciones. Asimismo, se considera que es necesario tomar la dimensión polisémica y volátil del concepto de racionalidad no como una limitante, sino como un valor o un corolario positivo de una adaptación permanente a las realidades descritas o analizadas. En tal sentido, esta polisemia es el resultado no de una debilidad constitutiva de dicho concepto o fenómeno, sino de la riqueza del mismo, ya que remite a la multiplicidad y complejidad de las realidades sociopolíticas, culturales y económicas.

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

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

Ahora bien, nos interesa revisar algunos acercamientos sobre la racionalidad y las políticas públicas para establecer a la racionalidad compleja como eje rector para el análisis y comprensión de las políticas públicas. Pondremos énfasis principalmente en la racionalidad limitada, la racionalidad incremental y la racionalidad instrumental. Cabe mencionar que si bien los postulados de esos enfoques sobre la racionalidad no se refieren específicamente a las políticas públicas, al menos sirven de parámetro para comprender las lógicas subyacentes en su ciclo.

#### *a) La racionalidad limitada de Herbert Simon: actores limitados*

En su obra *Administrative Behavior* (1976), Herbert Simon marca la pauta para explicar los esfuerzos que hacen los seres humanos para tomar mejores decisiones, introduciendo el concepto de racionalidad limitada. Aunque se

ha identificado a esta teoría con Herbert Simon, Patokorpi (2008) considera que no es él quien la origina, sino que la ha formalizado en el campo de la economía. Ruiz (2011:9) considera que Simón ofreció un marco conceptual diseñado para fomentar el desarrollo de una ciencia de la administración en su tesis doctoral en la Universidad de Chicago, junto con Lasswell y otros intelectuales de renombre.

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

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

A final de cuentas, Bonome (2009), una de las prominentes intérpretes de la teoría de la racionalidad limitada, considera que si bien Simón ofrece un avance epistemológico respecto de otros enfoques acerca de la racionalidad humana y respecto de la triple vertiente considerada (la Ciencia, la Economía como disciplina y los agentes del gobierno), le ha faltado claridad conceptual al cuadro que proporciona, que insiste en la preferencia de la adaptación o funcionalidad frente a la optimización, los criterios de aspiración y la necesidad de buscar medios acordes con el tipo de fines y con restricciones objetivas.

#### *b) La racionalidad incremental de Lindblom o la simplificación de los problemas públicos*

Desde el enfoque organizacional, Charles Lindblom observa a las políticas públicas como unidades cognitivas. Sin embargo, su modelo de racionalidad incremental parte de la consideración de que la racionalidad es poco útil para

la formulación de las políticas públicas, debido a que es altamente improbable que una sociedad moderna pueda llegar a un consenso sin fisuras en un objetivo político. La racionalidad incremental de Lindblom distingue entre el incrementalismo simple y el incrementalismo desarticulado (*strategy of disjointed incrementalism*).

La tesis de la racionalidad incremental implica que: “[...] Ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación [...] pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo”. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto (Aguilar, 1993).

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

Según el postulado de Lindblom (1991), el ciclo de las políticas públicas debería seguir el consecuente proceso:

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

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

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

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

Max Horkheimer (1895-1973), filósofo y sociólogo judío alemán de la escuela de Frankfurt, fue de los primeros en hablar de la “razón instrumental” y “razón formal” a través de su obra *Crítica de la razón instrumental* (1947). Ese concepto fue retomado por sus compañeros de la famosa Escuela crítica de Frankfurt bajo diferentes denominaciones, pero con el mismo contenido epistemológico: Adorno, “razón identificadora”; Marcuse, “razón unidimensional”, y Jürgen Habermas, “racionalidad instrumental y estratégica”. Frente al positivismo, Habermas critica la reducción que se ha producido de la racionalidad a una sola dimensión, la científico-técnica, y postula que la racionalidad obedece ineludiblemente a dos vertientes epistemológicamente incluyentes: en primer lugar, una cognitivo-instrumental, cuya función es la de transformar el conocimiento en acción, orientada a finalidades concretas y cuya adaptación se hace según las condiciones del entorno; en segundo lugar, una cognitivo-comunicativa que a través de diferentes discursos argumentativos, lograría encontrar el consenso razonado para fundamentar normas, valores y acciones.

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

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

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

Desde el enfoque de la racionalidad instrumental, las decisiones y acciones de políticas públicas son un escenario en el que unos actores sirven de medios para que otros alcancen sus metas y viceversa. Asimismo, Vila (2004) destaca cuatro instrumentos o acciones que determinan la lógica de la racionalidad instrumental en materia de políticas públicas:

1. *Acciones estratégicas*. Son las que se efectúan para conseguir un fin determinado, de manera instrumental y sin que tengan porqué ajustar los medios con los fines. La mayoría de las acciones en el modelo inteligible hegemónico son de este tipo, así como todas las relacionadas con la toma de decisiones, la gestión burocrática, la resolución de conflictos, etcétera. Se trata, por tanto, de acciones que se presentan en un marco de relaciones estrictamente funcional.
2. *Acciones reguladas normativamente*. Estas acciones son inculcadas por la socialización y sirven para justificarse a sí mismas, a través de las normas que las originan (la jurisprudencia y todo el marco legal, por ejemplo).

Aquí es interesante observar estas acciones en el marco de la relación entre el ciudadano y el gobierno. Un ejemplo claro de su manifestación puede estar en la determinación de las normas de convivencia o de los reglamentos internos en los centros educativos, mismas que sirven de instrumento para alcanzar los objetivos educativos.

3. *Acciones expresivas*. En este marco, los actores manejan la expresión de su subjetividad, se revelan los sentimientos y se perciben tendencias de correspondencia en las acciones de los actores. Esto se puede ver claramente en los cabildos de los gobiernos locales, en donde la expresión antes que nada obedece a una lógica partidaria.
4. *Acciones comunicativas*. Remiten a la situación en que los actores tratan de entenderse desde lo común de sus posiciones, a fin de llegar a acuerdos que les permitan coordinar la acción. Se las llama también acciones conversativas y se las asocia a la investigación racional, al tener la suficiente flexibilidad como para plantear una revisión constante de las posiciones de los comunicantes.

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

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

Este planteamiento nos lleva a explorar la segunda pregunta de este artículo, la cual está relacionada con la primera; es decir, más allá de estas lógicas subyacentes en la formulación de las políticas públicas, ¿cuál es la relevancia y el impacto del contexto en la formulación de las políticas públicas?

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

Como lo acabamos de observar con las lógicas subyacentes en la ideación de las políticas públicas, los escenarios que establecen cada tipo de contexto son generalmente muy específicos. Asimismo, considerada como unidad de análisis de las políticas públicas, el contexto debe abordarse de manera cuidadosa como una realidad altamente compleja, que cubre las dimensiones espacio-temporal, cultural, socio-política y económica, entre otras, en las cuales se ejecutan las políticas públicas. En este sentido, si reiteramos que una política pública es una respuesta del gobierno frente a una situación problemática, nos permitimos en este marco limitarnos sólo al contexto político por sus alcances e impactos en las políticas públicas.

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

Bajo ese argumento podemos afirmar que varios Estados actuales están implicados, entre otros, en dos procesos importantes: en el ámbito económico, están inmersos en un proceso continuo de integración en la economía internacional (Mballa, 2017a). En el ámbito político y social, viven un proceso de profundización del sistema político (democracia en general). Sin embargo, los dos procesos son complejos y se caracterizan a menudo por el olvido de “lo local” (Mballa, 2015). Estas transiciones son aspectos centrales que influyen en las políticas socioeconómicas de dichos Estados, así como en las condiciones de vida de los ciudadanos, cuyas necesidades reales están relegadas al tercer/último plano. Esta situación, sin lugar a

dudas, ha generado procesos permanentes de pauperización de muchas personas y comunidades.

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, la estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela los rasgos característicos siguientes:

- a) La resistencia institucional al ciclo de las políticas públicas.
- b) La desconexión entre los procesos de planeación y de presupuestación.
- c) La existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental.
- d) La excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos.

- e) La inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas).
- f) La tendencia a elaborar las agendas públicas, en función de los deseos de quien gobierna.

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

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

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

En efecto, el régimen político define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas públicas en unos ámbitos específicos, así como las condiciones que determinan su ciclo. Considerar al régimen político como una variable contextual importante en el ciclo de las políticas públicas, no sólo permite un acercamiento puntual a los temas de equilibrio, constancia y consistencia de la política, sino también ayuda a dimensionar el potencial organizacional de los Estados y sus gobiernos para promover los cambios necesarios en las sociedades. Esto significa que a distintos tipos de regímenes corresponden diferentes tipos de autonomías gubernativas y, por ende, distintos tipos de políticas públicas.

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

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

Como puede apreciarse, la relevancia del régimen político en el ciclo de las políticas públicas estriba en que representa el modo de sistematización que define las instancias, grados y escalas en que se produce y se estructura el ejercicio del poder gubernamental, y con él la estructuración del sistema o subsistema de las políticas públicas. Esta relevancia, como ya lo hemos

mencionado, se debe a que el régimen establece los distintos niveles de decisión de construcción de las políticas públicas. Además, el régimen determina y especifica las escalas de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del gobierno, estableciendo, asimismo, la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones de políticas públicas. Esto nos lleva a explorar la especificidad de las políticas públicas en un régimen democrático.

### **Vínculo virtuoso entre la democracia y las políticas públicas**

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

En este marco, nos interesa observar las peculiaridades de las políticas públicas en regímenes de democracia, ya que un régimen autoritario (por ejemplo) es un patrón de gobierno que limita el pluralismo y la diversidad, los cuales son un fundamento importante en la democracia. Para tales efectos, a un régimen autoritario le corresponde más un tipo de política estatal o gubernamental que pública. Esto significa que en un contexto de autoritarismo, el conocimiento y la racionalidad de los actores de toma de decisiones lleva a la formulación de “políticas de Estado” profundamente premeditadas, con una base estructural altamente oligopolizada o monopolizada.

La democracia ha evolucionado en sus dimensiones espacio-temporales y ha sido objeto de múltiples investigaciones en los círculos académicos. En la actualidad, se considera al régimen democrático como un sistema que permite organizar un conjunto de individuos mediante una marcada distribución del poder, por lo cual las decisiones se toman según la opinión de la mayoría. En la práctica, existen varios tipos de democracias. Cuando las decisiones son adoptadas en forma directa por el pueblo, se habla de democracia directa. Cuando las decisiones son asumidas por aquellas personas

a las que el pueblo reconoce como sus representantes legítimos, los cuales son elegidos a través de un sufragio por la ciudadanía, se refiere a una democracia indirecta o representativa. Cuando el modelo político permite que los ciudadanos se organicen para ejercer influencia directa sobre las decisiones públicas, se considera que existe una democracia participativa.

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

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

Por lo general, las decisiones de políticas públicas tienden a regirse por intereses individuales y colectivos específicos, que pueden no alinearse al interés general. Sin embargo, la especificidad de la variable democrática orienta la estructuración de las políticas públicas hacia el interés público, entendido como el equilibrio de intereses entre los agentes del Estado (gobierno y ciudadanía). Este argumento ratifica el planteamiento de que en un régimen democrático, la formulación y diseño de las políticas públicas restringen considerablemente el margen de error en los procesos de toma de grandes decisiones sobre la definición de los problemas públicos (construcción de la agenda). Es menester recordar que las decisiones equivocadas de los gobiernos, en la historia de los Estados, siempre han tenido altos costos para la sociedad.

En realidad, la consideración de la pluralidad de ideas en regímenes democráticos reduce el margen de error en los procesos de toma de deci-

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

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

En este sentido, Stein (2006) considera que en el ciclo de las políticas públicas en un régimen democrático, algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto ("la calle", donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos); algunos son más transparentes (cabildos, gabinetes de los gobiernos...), y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas); por lo tanto, los papeles que realmente desempeñan los actores en esos escenarios, deben analizarse con mucho cuidado.

Precisamente esos aspectos son los que potencializan la relación virtuosa entre el régimen democrático y las políticas públicas. El régimen democrático se fortalece con la eficiencia de sus políticas públicas, ya que éstas evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. En efecto, la diferenciación entre escenarios formales e informales tiene una innegable importancia; permite deducir que la estructuración de políticas públicas en un régimen democrático no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un cierto momento, sino que fundamentalmente lo

está por la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas públicas. Esto significa que la estructuración de las políticas públicas en régimen democrático, está determinada por la particular configuración del proyecto de gobierno que se quiere seguir y por la manera particular en cómo ese proyecto se lleva a cabo.

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

Lo más relevante para los gobiernos democráticos es la funcionalidad de su capacidad de institucionalizar la relación virtuosa entre las políticas públicas y su régimen político (democracia). En este sentido, Medellín (2004) plantea que la institucionalización de ese binomio (democracia-política pública) debe concebirse como un proceso de dos dimensiones. Por una parte, como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones en régimen democrático, son conocidos, aceptados y practicados regularmente, por los beneficiarios de las políticas públicas que emanan de ese régimen. Aquí, el grado de institucionalización está determinado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones, intereses y conflictos de la sociedad.

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

## Consideraciones finales: principios de cambio y de conservación

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

Bajo esa lógica, de manera muy atinada, Medellín (2004) estipula que los posicionamientos, estrategias y tácticas de cada uno de los contextos políticos en la formulación y ejecución de las políticas públicas están regidos (al mismo tiempo) por principios de cambio y principios de conservación. Esos principios subyacen, fundamentan y explican los componentes de las lógicas subyacentes y contextuales, definiendo, asimismo, el sentido y contenido de las políticas públicas.

En realidad, los contextos políticos no sólo implican una forma de ordenación gubernativa de las relaciones socioculturales y económicas, sino que también imponen límites acerca de lo que puede y no puede ser incorporado en el ejercicio de gobierno. En este sentido, la estructuración y sistematización de las políticas públicas (dependientes del régimen político) no sólo modifican los contextos de los gobernados, sino también los contextos de los que conducen el gobierno y los que realizan las tareas concretas de la acción pública, todo en un juego en el cual el interés puede ser definido y comprendido en términos de poder.

Como lo acabamos de observar en este artículo, racionalidad y contexto son unidades íntimamente ligadas en los procesos de formulación de las políticas públicas. Esto se debe fundamentalmente a que los problemas públicos no se pueden considerar siempre como hechos *per se*, cuyas soluciones son buscadas por la implementación de las políticas públicas *de facto*, cuya naturaleza se constriñe necesariamente a un subconjunto limitado de acciones, esto sucede debido a que no todos los problemas se vuelven públicos, ni tampoco todos los problemas públicos pueden y/o deben ser objeto de la acción gubernamental.

Esto indica que el subsistema de problemas públicos obedece a cierto tipo de racionalidad y de conocimiento como conjunto de información acumulada mediante la experiencia y el aprendizaje de los actores del gobierno; es decir, la posesión de múltiples datos interrelacionados que moldean la acción del gobierno. Este conocimiento y la racionalidad de los actores del gobierno siempre se adaptan a las exigencias del contexto político. En este sentido,

los tomadores de decisiones de políticas públicas no parten de cero, sino de una realidad que existió previamente. En la perspectiva de un gobierno bajo la racionalidad incremental, las estrategias de toma de decisiones sobre las políticas públicas se caracterizan por poner énfasis en los problemas inmediatos que no están necesariamente relacionados con los demás problemas públicos.

En regímenes democráticos se establece un vínculo virtuoso de mutuo reforzamiento entre la variable del conocimiento, la racionalidad de los actores de toma de decisiones y el contexto político, con base al axioma: “nadie tiene el monopolio de la verdad”. En este sentido, el ciclo de las políticas públicas tiende a prosperar y fortalecerse por la existencia de la multiplicidad de ideas y la valoración de diferentes puntos de vista. Esto es posible siempre y cuando se generan esquemas constitucionales e institucionales sólidamente establecidos por el contexto político.

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

## Fuentes de consulta

- Aguilar Villanueva, Luis. F. (1993), *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- Arellano Gault, D. y Felipe Blanco (2013), *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Ashford, Douglas (1989), *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Bonome G., M. (2009), *La racionalidad en la toma de decisiones: análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*, La Coruña, Ed. Netbiblo.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, México, CIDE.

- Bloj, Cristina (1998), "De las necesidades y derechos a las políticas. Investigaciones antropológicas y políticas sociales", *Nueva Sociedad*, núm. 156, julio-agosto, pp. 143-155.
- Cabrero, Enrique (2004), "Prólogo", en José Santos Zavala, *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, Porrúa.
- Cabrero, Enrique (2011), *La acción pública en municipios urbanos. Una propuesta de marco teórico para su estudio*, Documento de Trabajo 104, México, CIDE, División de Administración Pública.
- Colella G., Guillermo (2011), "Complejidad y políticas públicas: modelo telaraña", *Revista e-universitas*, vol. 1, núm. 4.
- Dryzek, J. (1993), "Policy Analysis and Planning: From Science to Argument", en F. Fischer y J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Eslava Rincón, Julia Isabel y Carlos Arturo Puente Burgos (2003), *Análisis de las políticas públicas. Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*, Centro de Proyectos para el Desarrollo (CENDEX), ASS / DT 003-03.
- Fischer, Frank y Gerald J. Miller (2006), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.
- Forest, J. y C. Mehier (2001), "John R. Commons and Herbert A. Simon on the Concept of Rationality", *Journal of Economic Issues*, vol. 35, núm. 3, pp. 591-605.
- Habermas, J. (1999), *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra.
- Huaylupo Alcázar, Juan A. (2010), *Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado*, SEP, Universidad de Costa Rica.
- Ibarra Cortés, M.E. y Louis V. Mballa (2017), *Complexité et Défis de la Gestion des Municipalités au Mexique*, París, Publibook.
- Kuhn, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Landau, M. (2003), "El ámbito propio del análisis de políticas", en L. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso para elaboración de las Políticas Públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Porrúa.
- Mballa Louis, V. (2017b), *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Mballa Louis, V. (2017a), "Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual",

- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, núm. 229, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-abril, pp. 101-128.
- Mballa, Louis V. (2015), "Public Policies as a Government Challenge to Fight Against Poverty in San Luis Potosí", *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation* (AARF), vol. 3, núm. 12, december, pp. 99- 112.
- Medellín Torres, P. (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ortiz, José. R. (1997), *La constelación racional. Un estudio sobre los límites de la racionalidad*, Caracas, Universidad Nacional Abierta.
- Patokorpi, Simon E. (2008), "Paradox Bounded Rationality and the Computer Metaphor of the Mind", *Human System Management*, vol. 27, núm. 4, pp. 285-294.
- Pose, C. (2014), "¿Qué es la racionalidad instrumental?", *Rev. Eidon*, núm. 41, junio, pp. 125-133.
- Rivera, Faviola C. (2004), "El imperativo categórico en la fundamentación de la metafísica de las costumbres", *Revista Digital Universitaria*, vol. 5, núm. 11.
- Roth Deubel, André-Noël (2008), "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: de la razón científica al arte retórico", *Estudios Políticos*, núm. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 67-91.
- Roth Deubel, André-Noël (2007), "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico", *Revista Ciencia Política*, núm. 3, enero-junio.
- Roth Deubel, André-Noël (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. ¿Cómo elaborar las políticas públicas? ¿Quién decide? ¿Cómo realizarlas? ¿Quién gana o pierde?*, Bogotá, Aurora, décima edición.
- Salazar Vargas, C. (2009), "La evaluación y el análisis de políticas públicas", *Revista Opera*, núm. 9, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 23-51.
- Salazar Vargas, C. (2010), "Análisis de políticas públicas", *Revista Agendas* (primera parte). Disponible en <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politicas-Publicas.pdf>.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2012), *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*, Universidad de San Andrés-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sent, E-M. (2005), "Simplifying Herbert Simon", *History of Political Economy*, vol. 37, núm. 2, pp. 227-232.

- Simon, Herbert A. (1994), *Administrative Behavior. How Organizations can be Understood in Terms of Decision Processes*, Roskilde, Dinamarca, Roskilde University.
- Stein, Ernesto *et al.* (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington-DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vila Merino, E. S. (2004), “De la racionalidad instrumental a la racionalidad comunicativa en el mundo de la educación”, *Revista Agora*, núm. 07.