

¿PUEDE GESTIONARSE LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES?. APORTACIONES DE LA TEORÍA DE LA COMPLEJIDAD A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Francisco Javier Segura Mojica

Instituto Tecnológico de San Luis – Potosí, México

Resumen.- En este artículo se abordan los conceptos básicos de la teoría de la complejidad y se establecen algunas de sus conexiones con el análisis de problemas sociales, con el fin de enriquecer el proceso de formulación y agendación de políticas públicas.

Palabras clave.- *Complejidad, sistemas complejos, sistemas dinámicos, problemas públicos, política pública*

Abstract.- This article shows the basic concepts of the theory of the complexity and establish the connections between the analysis of social problems and the complexity studies, in order to enrich the process of public policy formulation.

Key words.- *Complexity, complex systems, dynamic systems, public problems, public policy*

Introducción

La mayoría de los acercamientos a los asuntos de política pública asumen que el mundo social puede ser modelado como un sistema simple. Sin embargo, muchas de las fallas en el manejo de los problemas públicos derivan de no contar con una visión completa, o más bien, con una visión compleja de la realidad social.

Una de las cuestiones que mayor dificultad plantea para quienes diseñan las políticas públicas es saber si los efectos de una decisión se acercarán a lo originalmente previsto; o mejor aun si las consecuencias deseables superarán a las indeseables.

Bajo esta condición se toman la mayoría de nuestras decisiones cotidianas; sin embargo, en el caso de los asuntos públicos el nivel de incertidumbre es mayor debido a la gran cantidad de variables y actores participantes en los fenómenos que involucran el interés de la comunidad o interés público.

Quizá el concepto clave para comprender la raíz de la incertidumbre respecto a la consecuencia de nuestras acciones y decisiones, es el de **complejidad**, entendida como “el estudio de los principios y las pautas que explican el comportamiento de un fenómeno natural o social desde la perspectiva de la totalidad” (Rivas, 2008).

La comprensión de los fenómenos complejos exige pues, que pensemos de manera holista o sistémica, en contraste con el enfoque analítico que al descomponer el todo en sus partes, suele llevarnos a considerar sólo en los elementos del sistema, sin tener en consideración sus propiedades emergentes.

Los sistemas sociales: entre lo complejo y lo hipercomplejo

El estudio de la complejidad tiene la finalidad de entender la estructura de los sistemas, sus interconexiones y su conducta. Esto ha dado lugar a diferentes aproximaciones en torno a los tipos de complejidad y las propiedades de los sistemas.

Partiremos del concepto de *sistema* como un conjunto de elementos interconectados o interrelacionados con un objetivo concreto. Un *sistema complejo* sería la clase de sistema cuyos vínculos contienen información no visible para el observador y cuyo comportamiento es poco previsible. En un sistema complejo existen propiedades que resultan de las interacciones entre elementos, las cuáles no pueden explicarse a partir de las propiedades de los elementos aislados. Este tipo de atributos se denominan propiedades emergentes.

Algunas propiedades de los sistemas complejos que podemos observar en los sistemas sociales y que nos ayudan a entender su naturaleza y comportamiento son: la no linealidad (pequeños cambios pueden generar grandes transformaciones); atractores (puntos o estados que atraen a un sistema dinámico hacia sí)¹; autoorganización (capacidad de cambiar su estructura básica en función de su experiencia y el ambiente que le rodea); redes (agrupación de nodos interconectados entre sí por mecanismos que pueden ser físicos o virtuales).

Por otra parte, existen diferentes tipos de complejidad (Aguilera, 2001): estática (relacionada con la función o propósito del sistema); estructural (relacionada con la composición, forma y especialización); o dinámica (se refiere a los aspectos cambiantes en el espacio-tiempo del fenómeno u objeto).

La complejidad dinámica se observa cuando los patrones que permiten determinar el estado siguiente son susceptibles a pequeños cambios en las condiciones iniciales. Este comportamiento puede explicarse a partir de las interacciones no

¹ Rivas (2008) menciona que los atractores pueden ser de *punto fijo* o sumidero, cuando atraen el sistema hacia una situación concreta o estado particular, como en el caso de un péndulo; de ciclo límite, cuando el sistema describe un comportamiento periódico, como por ejemplo los ciclos ecológicos; y extraños, cuando no siguen un comportamiento periódico.

lineales, que causan un comportamiento aperiódico en el comportamiento del sistema complejo (Aguilera, p. 18).

Según Harrison (2006, 3), las dos diferencias primarias entre un sistema simple y uno complejo son *diversidad y descentralización*. Esto significa que además de tener una multiplicidad de funciones asignadas a distintos componentes del sistema, en un sistema complejo existe mayor grado de autonomía de los elementos: la descentralización en la toma de decisiones incrementa la complejidad.

De esta forma, las unidades del sistema se convierten en “agentes”. En un sistema simple, las unidades pueden ser idénticas y comportarse de manera similar. En un sistema complejo, cada agente no sólo es distinto a los demás; también se comporta de manera diferente y tiene su propio patrón para tomar decisiones, por lo que el sistema puede ser sumamente heterogéneo. Las organizaciones humanas son más complejas en tanto mayores “grados de libertad” tienen.

Otra diferencia entre un sistema simple y uno complejo, es que el primero puede ser descompuesto y reconstruido sin afectar su integridad, mientras que un sistema complejo, al ser desarticulado puede ser destruido o dañado de tal forma que no sea posible que funcione de manera idéntica a como lo hacía previamente (Harrison 2006, 4).

Además de lo anterior, los sistemas simples se diferencian de los complejos porque estos últimos son dinámicos y tienen estructuras disipativas, mientras que aquellos son estáticos y tienen al equilibrio.

Por otra parte, los sistemas complejos son no lineales y por lo tanto, poco predecibles. Si bien se pueden hacer proyecciones tomando como base los comportamientos previos, la no linealidad y la autonomía de los agentes introduce la posibilidad de cambios dramáticos que alteren sustancialmente los resultados previstos. Una alternativa para estimar el comportamiento posible de un sistema es la simulación mediante la interacción de agentes con reglas que modelan su comportamiento.

El grado de complejidad también es una variable que puede cambiar con el tiempo, y puede ser creciente o decreciente (Maldonado, 2005).

Los sistemas sociales se encuentran entre los de mayor complejidad debido a la cantidad de variables e interacciones que ocurren en ellos, así como a su dinamismo; algunas preguntas relevantes en torno a este tema son ¿se puede medir el grado de complejidad de un sistema social? y ¿su complejidad es creciente, decreciente o puede tener alternativamente ambos comportamientos?.

Las respuestas a estas interrogantes se encuentran fuertemente relacionadas. La dificultad en la medición de la complejidad de los sistemas dinámicos se relaciona

con el factor tiempo, ya que por lo general, este constituye un factor de complejización del sistema.

Por ejemplo, si analizamos la racionalidad con la que una población decide votar, notaremos que conforme pasa el tiempo y evolucionan las relaciones políticas, el sistema electoral se puede volver más o menos complejo debido a que se incorporan o desincorporan variables al sistema; de esta forma, de un escenario relativamente simple en el que los ciudadanos deciden votar por filiación partidista o por intereses de grupo, se pasa a situaciones en las que la elección se vuelve menos simple, pues en ella intervienen múltiples factores que son ponderados en el momento de votar, tales como las percepciones generadas por el discurso de los diversos actores; las percepciones sobre la efectividad en la gestión del partido gobernante; la noción de equilibrio/desequilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, etc. La incorporación de estos factores hace que los resultados del sistema sean poco predecibles aún para escenarios de corto plazo; por lo tanto, instrumentos de predicción basados en la estadística que tradicionalmente generaban resultados relativamente certeros, como los sondeos de opinión, pueden fallar para proyectar resultados hacia días posteriores, ya que con relativa facilidad se pueden incorporar variables que alteren al preferencia de los electores. .

Según Prigogine (citado por Maldonado, p. 35), la explicación de los sistemas dinámicos se basa en dos paradigmas:

- a) **Sistemas dinámicos ergódicos.** Son los sistemas que tienden al equilibrio termodinámico. Sus características esenciales son la existencia de una invariante, que es la energía; el sistema pasa tarde o temprano por una serie de fases con la misma ecuación de energía a través del tiempo. Por tanto, la teoría ergódica consiste en el "estudio de los comportamientos promedio a largo plazo de los sistemas dinámicos y, en particular, es el estudio de las transformaciones que conservan una medida determinada". Este paradigma permite explicar el comportamiento de sistemas físicos cerrados.
- b) **Sistemas dinámicos no ergódicos.** Son los sistemas que evolucionan, disipan energía, poseen atractores y hasta cierto punto yerran aleatoriamente en su espacio de posibilidades (Kauffman, 1995); por tanto, la existencia de vida nos remite a la idea de que vivimos en un universo no ergódico, ya que si bien estamos presenciando continuamente el colapso de un orden y organización de las cosas, también asistimos a la aparición de nuevos órdenes, formas de vida y organización.

En este sentido, tanto los sistemas biológicos, como los sociales, se encuentran una continua apertura a nuevas posibilidades de organización, lo que en palabras de Prigogine representa una termodinámica del no equilibrio. Por lo tanto, el factor tiempo no es una constante que necesariamente determine mayor o igual complejidad, y en este sentido, podríamos concluir que la dinámica de estos sistemas es de una naturaleza distinta a la de los sistemas físicos.

El problema de medir la complejidad se encuentra en función de la cantidad de información necesaria para describir sus comportamientos, evolución, historia, etc.

En un sistema dinámico complejo, los agentes interactúan de una manera no lineal, creando totalidades que son más que la suma de las partes y cuyos resultados son sensibles a pequeños cambios. Los actores participan en redes con capacidad auto organizativa que continuamente esta dando origen a un orden o desorden emergente, cuyo patrón de comportamiento puede ir de lo estable y predecible a lo caótico e impredecible.

Según Holland (1995), gran parte de las adecuaciones que sufren los sistemas complejos en sus procesos adaptativos están en función la adaptación de cada agente con los demás dentro del mismo sistema. En este sentido, cada agente tiene un mecanismo de anticipación y predicción que le permite manejar su conducta y responder a otros agentes (estrategia). Este mecanismo de anticipación se modifica conforme el individuo descubre la eficacia de las decisiones y acciones tomadas, a manera de ensayo y error.

Kauffman (1995) propone que, además de la anticipación y predicción de los agentes individuales, que al interactuar dan origen a una realidad emergente, los sistemas complejos funcionan bajo un principio de auto organización que regula las interacciones y genera orden. Bajo ese orden, los individuos actúan de manera autónoma, tienden a actuar por su propio interés y son capaces de sobrevivir si logran sus objetivos.

Shotter (1993) al referirse a los sistemas sociales destaca que es en los procesos conversacionales, es decir, en la palabra hablada, donde los agentes individuales participan de la complejidad del sistema, teniendo en cuenta que al hablar no sólo formulamos predicciones o creamos expectativas respecto a nuestros interlocutores, sino que también provocamos pensamientos o evocamos situaciones. Por lo tanto, se trata de un proceso intersubjetivo en el cuál se abren las posibilidades creativas del sistema.

Lo público, el público y los problemas públicos; entre la ambigüedad y la complejidad

Lo público

Tanto el concepto de “lo público” como el concepto de “el público” y las “políticas” se refieren a nociones que involucran altos grados de complejidad. Según Parsons (2007:37), *lo público* comprende “aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.

Un acercamiento común al concepto de lo público tiene que ver con la dicotomía público- privado. Este par de opuestos, como muchos otros que nos ayudan a

clasificar u organizar nuestra noción de mundo (bondad-maldad, individual-colectivo), tienen una desventaja importante: pueden llevarnos a simplificar una realidad que en la práctica suele ser más compleja, debido a que no se trata de esferas o conceptos mutuamente excluyentes.

En este sentido, conviene mencionar dos conceptos que nos pueden aclarar la relación-distinción entre lo público y lo privado: mercado y estado. Según los economistas políticos del siglo XIX (Mill, Torrens, McCulloch), el mecanismo para resolver la tensión entre los intereses públicos y los privados se encuentra en los mercados (Habermas, 1989, citado por Parsons 2007). Esto se basa en la premisa de que *el interés público es la suma de los intereses y bienestar individuales*; por tanto, la libre elección individual es capaz de promover tanto el bienestar del individuo como el bien y el bienestar públicos. En este sentido, a través de las fuerzas del mercado se maximizaría el interés individual, y con ello, se promovería el interés público.

Desde esta perspectiva, la función del estado y la política consistiría en crear las condiciones para garantizar el interés público; esto se daría al facilitar los intereses de la libertad económica y del mercado en lugar de constreñirlos. “El orden sería, básicamente, el resultado espontáneo de la suma de elecciones privadas; la intervención pública sería deseable en la medida en que asegurar un marco legal y de derechos, pero sin interferir en el equilibrio individual que derivaría de los intereses personales: los intereses privados convergerían con el interés público” (Parsons, 2007, 38).

Una de las desventajas de este enfoque es que presupone una “mano invisible”, es decir un mecanismo de “caja negra” que, sin que sepamos claramente de qué manera, tiende a producir determinados equilibrios, que en la práctica, según hemos visto, raramente se logran.

Es evidente que ni el mercado ni el estado por si solos pueden garantizar una asignación eficiente de recursos; sin embargo, también es cuestionable el tipo de relación que debería existir entre ambos. Si bien los enfoques clásico y neoclásico apuntan hacia la idea de que el mercado es mas eficiente que el estado para asignar los recursos y elevar el bienestar social, el enfoque keynesiano propone la intervención estatal como un mecanismo de asignación y distribución mas eficaz en términos de equidad.

Se han documentado las fallas del mercado que ocurren, por ejemplo, cuando existe información asimétrica o incompleta (Rivera, 2007), y que impiden que se cumplan los supuestos del modelo básico de los mercados competitivos.

También se han documentado las fallas del gobierno, tomando como base que las intervenciones públicas pueden tener consecuencias indeseables en materia de productividad de los servicios públicos o aprovechamiento de los recursos; decisiones ineficientes o inequitativas en materia de inversiones o priorización de los problemas públicos.

El público o ¿actúan racionalmente los agentes del sistema?

Otro concepto que genera ambigüedad es el de “el público” o los agentes del sistema social. Sin embargo, examinarlo es de utilidad pues nos permite incorporar el concepto de “agente” del sistema y comprender su comportamiento. Frederickson (1991, p. 8), nos habla de que, aun cuando no se ha desarrollado formalmente una *teoría del público*, existen por lo menos cinco perspectivas diferentes respecto al tema:

- a) Perspectiva pluralista es decir, el público como grupos de interés.
- b) Perspectiva de preferencia pública, es decir, el público como consumidor
- c) Perspectiva legislativa, que considera al público como entidad representada.
- d) Perspectiva del servicio público, es decir, el público como cliente; y
- e) Perspectiva ciudadana.

La perspectiva pluralista

Como puede suponerse, el *enfoque pluralista* guarda una fuerte relación con la ciencia política. Fundamentalmente, describe el proceso a través del cuál se crean agrupaciones de individuos para defender intereses comunes, y cómo se convierten en actores políticos frente a las instancias de gobierno.

A partir de los trabajos de Robert Dahl y David B. Truman en 1956 y 1957 (Frederickson, 8), quienes describieron los roles e importancia de los grupos de interés en regímenes democráticos, fue posible entender mejor cómo interactúan las agrupaciones en la búsqueda de intereses particulares, cómo diseñan estrategias y hacen uso del poder.

De acuerdo con Shubert (1960) y Flathman (1966) (citados por Frederickson), “el resultado neto de la interacción de los grupos de interés constituye una definición del *interés público*”.

Quizá el principal defecto de esta perspectiva sea que, en tanto no forman parte de un grupo de interés, los individuos difícilmente se encuentran en condiciones de promover sus intereses. Visto de otra manera, se presupone la existencia de un intermediario, y la acción estratégica de ese intermediario para garantizar que la acción gubernamental sea satisfactoria para el ciudadano y promueva sus intereses.

Algunos críticos de este enfoque, como Burns (1963) atribuyen en parte la lentitud y demora gubernamental al complejo sistema de frenos y equilibrios que el mecanismo de grupos de interés genera; Lowi (1979), señala que los individuos no necesariamente están representados por un sistema de grupos de interés,

mientras que Barber (1986) pone en duda que la sola búsqueda del interés privado de cómo resultado *milagroso* el interés público.

El público como consumidor

Otro enfoque interesante para los fines del presente estudio, es la perspectiva de la *elección pública*, es decir, la caracterización del público como consumidor. Para caracterizar adecuadamente este enfoque, Bentham (1948) señaló que “la comunidad es un cuerpo ficticio, compuesto de las personas individuales que se consideran, por decirlo así, como sus miembros. ¿Cuál es entonces el interés de la comunidad? Es la suma de los intereses de los miembros individuales que la componen” (p. 3).

Nos encontramos, pues, ante una perspectiva eminentemente individualista, en la que los valores y las nociones comunitarias permanecen vigentes hasta en tanto contribuyen a la promoción de los intereses individuales. En este sentido, el gobierno y las organizaciones públicas tienen la misión de generar *ambientes* o contextos donde los individuos puedan actuar libremente para promover sus intereses, en un sistema de libre elección. El principio del libre mercado aplicaría pues, tanto en las cuestiones económicas como en las políticas.

Sin embargo, el modelo deja de ser aplicable cuando tratamos de analizar la conducta de individuos que actúan de manera no conforme con la racionalidad del mercado, es decir, cuando sus acciones no son inspiradas por la búsqueda del máximo beneficio particular (Fleishman 1981, pp. 56-57). Además, reduce el cumplimiento de cualquier trabajo, incluyendo el servicio público, a la mera búsqueda de recompensas económicas, poder y prestigio (Downs, 1966), olvidando que pudieran existir intereses colectivos superiores a cualquier interés particular.

Es importante considerar que cuando el enfoque de libre elección predomina en una sociedad, y en particular, es perceptible como criterio de actuación de un régimen, los ciudadanos tienden a desconfiar en primer lugar, de los funcionarios, luego, de las instancias gubernamentales, y finalmente de sus propios conciudadanos, pues se generaliza la creencia de que lo que mueve a las personas y a las instituciones en ningún caso es la búsqueda del interés público, sino la simple promoción de los intereses privados (Fleishman, 1981, p. 58).

El público como entidad representada

La perspectiva legislativa, es decir, *el público como entidad representada*, tiene como punto de arranque la idea de que el servicio público es una representación de los intereses de los ciudadanos. Esta representación puede darse por la vía electoral (el legislador promueve leyes que protegen los intereses de la comunidad en los territorios que representa), o de *facto*, mediante las acciones del poder

ejecutivo (el gobierno instrumenta políticas públicas de alcance general que tienen como finalidad la promoción de los intereses de la comunidad).

Según Meier (1975), el servicio público, en un sentido demográfico, es más representativo del público que los funcionarios electos; a esto contribuyen en general las políticas implementadas para garantizar la igualdad de oportunidades, así como los programas de acción afirmativa (Frederickson, 1991, p.16).

En general, este enfoque supone que existe una racionalidad del servicio público, que garantiza acciones gubernamentales congruentes con las necesidades de la comunidad, y por lo tanto, representativas de los intereses de la sociedad. En este sentido se contraponen a la perspectiva de la libre elección, pero tiene un punto de contacto con el enfoque pluralista, pues reconoce la influencia de los grupos de interés en el diseño de las políticas públicas. En cualquier caso, no concede importancia significativa a la *participación ciudadana* en la discusión, diseño o evaluación de las políticas públicas, ya que el único momento de participación real se da en el momento de votar.

En esto consiste la principal debilidad del enfoque legislativo, señalada por Barber (1986), quien cuestiona el *principio de representación*, al considerar que “despoja a los individuos de la responsabilidad última de sus valores, creencias y acciones... y enajena la voluntad política al costo de un autogobierno y una autonomía auténticos... Los hombres y las mujeres que no son directamente responsables mediante la deliberación, la decisión y la acción comunes a favor de las políticas que determinan sus vidas comunes, en realidad no son de ninguna manera libres por mucho que disfruten de seguridad, de derechos privados y de libertad de interferencia” (pp. 145-146).

El sentimiento de insatisfacción y no representatividad que suele caracterizar a la opinión ciudadana con respecto a la acción del gobierno, parece estar relacionado con este punto.

El público como cliente

La perspectiva del servicio público, predominante en el enfoque de gestión de calidad, define como *clientes* a los individuos y grupos que son atendidos por los servidores públicos o *burócratas a nivel de la calle* (Frederickson, 1991, p. 17). Esta definición incluye prácticamente a todos los ciudadanos, ya que ninguna persona está excluida de usar en algún momento de su vida un servicio proporcionado por las instituciones del gobierno (proveedores).

Se trata pues, de un público extremadamente numeroso y fragmentado, para un número también extraordinariamente grande de servidores públicos. En este sentido, el enfoque cliente-proveedor es eminentemente individualista, y está centrado en las relaciones que se crean entre el ciudadano y el servidor público

(persona-persona), o entre el ciudadano y el organismo gubernamental que lo atiende (persona-organización).

Los clientes como público son menos poderosos que los grupos de interés, ya que no se encuentran organizados, pero en su conjunto, son altamente representativos de la percepción que la sociedad tiene respecto a sus autoridades. La costumbre reciente de aplicar encuestas para medir la satisfacción ciudadana con respecto al gobierno, tiene como marco de referencia el enfoque del ciudadano como cliente. Siguiendo esta lógica, el proceso para definir políticas públicas tendería a restar importancia a la variable *grupos de interés* a favor del factor *opinión pública*.

Uno de los inconvenientes de este modelo es que, desde la perspectiva del servidor público, existen al menos tres factores que se contraponen traduciéndose en metas contradictorias: por un lado, el discurso del *servicio al cliente* bajo un esquema de “interacción, atención y responsabilidad humanas” (Lipsky, 1981), buscando lograr la satisfacción del usuario; por otro lado, el enfoque de racionalidad de la administración pública que prescribe el uso eficiente y transparente de los recursos y que determina que *lo óptimo no necesariamente es lo más satisfactorio para los ciudadanos*; y finalmente las *ideologías de oficina* (Downs, 1966) en las que el servidor público tiende a asumir una actitud de promoción de su interés particular, y de despreocupación por el interés público.

El público como ciudadano

La noción de ciudadanía nos remite a una definición superior de público que las que nos proporcionan los enfoques de elección pública, legislativa y pluralista. Fundamentalmente nos habla de una sociedad “informada, activa en los asuntos públicos y enterada de la Constitución” (Frederickson, 1991), que no sólo es sensible a las cuestiones de propio interés, sino también a los asuntos de interés público.

Según Frederickson, la perspectiva ciudadana aparece estrechamente ligada al desarrollo de la administración pública como objeto de estudio; pierde preponderancia en la primera mitad del siglo XX con el surgimiento de importantes grupos de interés y la aparición de los enfoques pluralista y de libre elección (1991, pp. 18-19); pero resurge a finales del mismo siglo cuando los gobiernos de países como Estados Unidos y bloques regionales como la Unión Europea vuelven a plantearse el tema de la participación ciudadana como estrategia para la atención de problemas, particularmente en las grandes ciudades.

Lo anterior se desprende de un supuesto básico: de que una ciudadanía fuerte y participativa, no sólo es compatible, sino que alienta el desarrollo de una administración pública competente; conduce a lo que Barber (1986) denomina “una democracia fuerte, con un autogobierno fuerte por parte de una ciudadanía comprometida”, e implica la participación de los individuos en la discusión de los

problemas comunes y la toma de decisiones en los espacios vecinal, local y nacional (p. 262).

Barber propone una serie de estrategias que ayuden a promover la participación de los individuos en los asuntos públicos, como la creación de asambleas vecinales, más educación cívica, procesos nacionales de iniciativas y referéndum, acción común voluntaria con cargas iguales de trabajo, y emisión del voto electrónico, entre otras (pp. 262-311).

En pocas palabras, esta perspectiva sugiere que la conversión del *individuo* en *ciudadano* significa lograr que asuma su parte de responsabilidad en los asuntos públicos, que se reduzca su nivel de dependencia con respecto a la acción del gobierno, y que sea capaz de organizarse y autogestionar soluciones a su problemática: una ciudadanía vigorosa y participativa, con un gobierno menos voluminoso y controlador.

Quizá la principal desventaja de este enfoque radique en la dificultad práctica de involucrar a los individuos en la participación cívica, teniendo en cuenta que en las sociedades desarrolladas y particularmente en los ámbitos urbanos, prevalece un clima de desconfianza del ciudadano común, no sólo con respecto a sus autoridades, sino también en referencia a sus conciudadanos, lo que se traduce, por ejemplo, en problemas de aceptación del liderazgo.

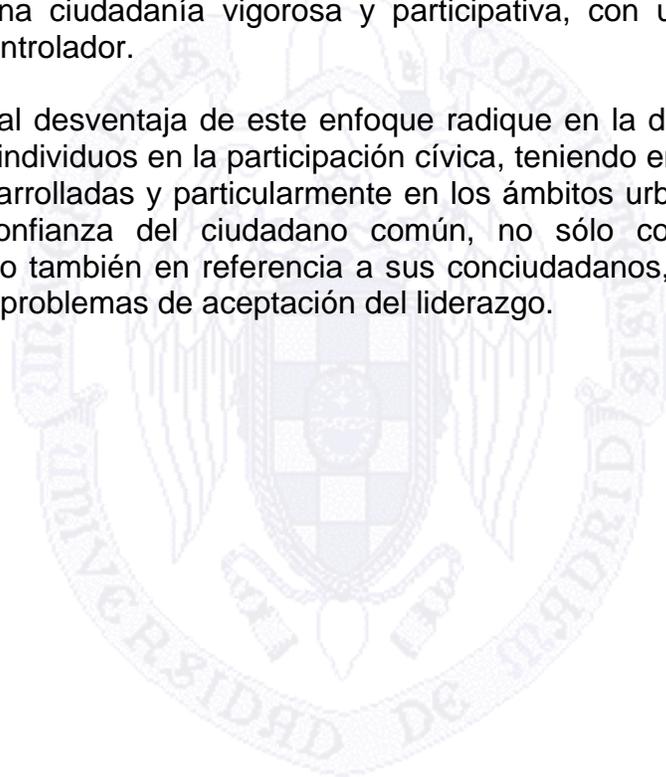


Figura 1 Perspectivas del público en la administración pública

Perspectiva	¿Quién es el público?	Enfoque dominante	Enfasis
Pluralismo	Grupos de interés	Ciencia política	El interés público se alcanza al responder a los intereses grupales
Elección pública	Consumidor	Economía	El interés público es la suma de los intereses particulares
Representación	Elector	Política de partidos	El interés público se logra mediante la acción legítima del gobernante y el legislador electos.
Cliente	Usuario de los servicios gubernamentales	Teoría de la organización y gestión pública	La calidad de los servicios y la racionalidad en la administración son la forma de alcanzar el interés público
Ciudadano	Ciudadanos	Gestión pública	La participación ciudadana y autogestión como forma de alcanzar el interés público

Fuente: Elaboración propia con datos de Frederickson 1992.

Problemas y políticas públicas

En todas las comunidades existen situaciones o hechos que pueden considerarse problemas de la colectividad y que, por lo tanto, requerirían de una acción de la sociedad organizada o la intervención de la autoridad. Sin embargo, no en todos los casos se trata de un *problema público*. Para algo sea considerado como tal, es necesario que ciertos actores lo reconozcan, se movilicen para manifestar su interés en atenderlo y que sus definiciones de realidad social sean aceptadas por un público mas amplio (Lorenc 2005, 2).

Existen diversos modelos para explicar la emergencia de los problemas públicos y la construcción de la agenda gubernamental. Por ejemplo Cobb y Elder (1972, citado por Lorenc), plantean que los problemas de política pública provienen de los

conflictos entre dos o más grupos que compiten por la distribución de recursos o posiciones y que se movilizan para atraer la atención de los actores gubernamentales u otros actores sociales. Para ampliar este modelo, los mismos autores plantearon con posterioridad dos modelos suplementarios: el *inside initiative model*, donde son los propios decisores públicos quienes instalan el problema en la agenda pública y, con ello, construyen apoyos para la política que ellos mismos diseñan para atender el problema); y el *mobilization model*, en el que actores cercanos o con capacidad de influencia sobre los decisores estatales son quienes presionan para que un asunto sea considerado en la agenda gubernamental.

Blumer (1971, citado por Lorenc, 5) señala que “un problema social es siempre el punto focal para la operación de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto. Las interacciones entre estos intereses y estos fines constituyen la modalidad en que una sociedad enfrenta cada uno de sus problemas sociales”

Enfoques posteriores han incorporado al análisis factores como la opinión pública, el discurso de los medios y la configuración de la agenda política.

Como puede observarse, el problema público es quizá la unidad conceptual que mejor nos permite apreciar la complejidad del sistema social. Sin embargo, la limitación de la mayoría de los modelos radica en que no consideran que los problemas públicos son dinámicos, por lo que una respuesta adecuada en un momento, puede dejar de serlo en el siguiente; separan artificialmente los actores “sociales” de los “estatales”; y no incorporan todas las variables que pueden incidir en la construcción social de los problemas de política pública.

La política pública, como respuesta al problema (o como parte del mismo), es otro de los conceptos que se requiere examinar. Cardozo (2006), citando a Subirats, la define como “un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación deseada, una propuesta de acción específica, las normas relativas a cada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción del gobierno en un campo de cuestiones; o bien, el producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, el impacto real de la actividad gubernamental, el modelo teórico o las técnicas aplicables que sustentan una iniciativa gubernamental, etc.” (p25)

De manera más concluyente, Cardozo define a las políticas públicas como “un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismos que se traducen en la respuesta preponderante a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (pp.25-26)

Bajo este enfoque, el actor preponderante es el gobierno. Sin embargo, habría que tener en consideración que el decisor público no es necesariamente el único

actor o el más importante en el proceso de definición de problemas y políticas públicas.

Existen múltiples recursos que pueden ser movilizados por los actores según sus intereses; tales recursos pueden ser económicos, políticos, técnicos o normativos, y sus efectos pueden potenciarse utilizando herramientas mercadológicas.

En este sentido, conviene señalar que gran parte de la capacidad de influencia o control (es decir el poder) de un actor depende de su habilidad para plantear problemas públicos, para convencer a los demás de que su planteamiento es el correcto y de que su propuesta es la que mejor responde al interés público.

Esto es relevante en razón de que en un sistema democrático tiene como eje la creación de consensos, es decir, la “construcción de mayorías que apoyen (explícita o implícitamente) una u otra decisión” (Subirats, 2001, 2). Aquí aparece el concepto de “opinión pública”, que suele ser extremadamente ambiguo pero que es relevante para entender la naturaleza compleja de los asuntos públicos.

Aplicaciones de la teoría de la complejidad a la formulación de políticas públicas

Intuitivamente, a partir de lo expresado previamente, podemos decir que el mundo social, en lo general, y el espacio público, en lo particular, funcionan como sistemas complejos.

También podemos deducir que existe un serio inconveniente al tratar de formular leyes o supuestos que expliquen de manera inequívoca el comportamiento de un sistema complejo y sus agentes; por ejemplo, asumir que sus elecciones económicas o políticas siempre serán racionales. Como ya se ha mencionado, el inconveniente es que simplifican artificialmente la naturaleza del sistema.

A manera de síntesis, podríamos decir que existen diversos factores que nos permiten apreciar la complejidad a los asuntos públicos:

1. Es difícil que haya un consenso sobre lo que significa el interés público en un momento y en un lugar determinados.
2. Las decisiones de los actores políticos no necesariamente responden a criterios racionales, sino que suelen responder a otros criterios como el compromiso.
3. Las instituciones públicas son plurales vertical y horizontalmente y muchas veces actúan con lógicas distintas por lo que sus intereses suelen contraponerse. Mas que un todo uniforme, se asemejan a una red de agencias que al movilizarse impactan, de manera intencionada o no, a otras instancias y actores.
4. La voluntad de movilización de los actores políticos se relaciona con sus preferencias e intereses y generalmente tratan de influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando distintos medios.

5. Tanto las relaciones entre los actores como la construcción social de los problemas son estructuras dinámicas y pueden alterarse de manera significativa a partir de pequeñas modificaciones en las condiciones, debido a la no linealidad de los sistemas.

Algunas preguntas que sería recomendable hacer antes de formular una política pública, es ¿Existe un diseño o propósito del sistema social? y en este sentido, ¿cuál es la finalidad o propósito de una política pública? ¿responde a los propósitos del sistema social? o ¿emerge como reacción o acomodación de los agentes gubernamentales para sobrevivir o competir en un mercado electoral?

Entre las aportaciones de la teoría de la complejidad a las políticas públicas, se encuentra la noción de que es posible estimar el grado de complejidad de un problema y con base en ello determinar si se le puede gestionar con probabilidades de éxito.

Se dice que las posibilidades de resolución de un problema (y de inclusión en la agenda pública) dependen de que este sea adecuadamente definido y planteado. A pesar de esto, muchos problemas públicos no son adecuadamente tratados debido a que los decisores de políticas públicas no conocen su grado de complejidad y por lo tanto no pueden saber si el problema puede ser resuelto y, en caso de que así sea, qué elementos deben ser considerados para gestionarlo.

Otra posibilidad de aplicación es la generación de modelos de sistemas complejos mediante la simulación de las interacciones entre sus agentes. Una de las claves para poder simular las interacciones consiste en incorporar al modelo los criterios de elección que utilizan los distintos actores. Esto incluiría tanto los elementos racionales como los no racionales y en ocasiones aleatorios que se utilizan.

Finalmente el pensamiento complejo hace una aportación significativa para una comprensión realista de los alcances de la política pública. Como dice Edgar Morin, ser realista en el sentido complejo, significa comprender la incertidumbre. Comprender la incertidumbre implica asumir una racionalidad distinta a la de las ciencias modernas cuyo enfoque central apunta hacia el control de los fenómenos. Los fenómenos complejos son difícilmente controlables, y la comprensión de esto implica que la acción debe orientarse hacia cómo aprovechar la complejidad y cómo participar de la complejidad.

Bibliografía

Aguilera, Antonio; Lopez, Adolfo. “Modelado multiagente de sistemas socioeconómicos : una introducción al uso de la inteligencia artificial en la investigación social”. El Colegio de San Luis A.C . San Luis Potosí, México, 2001.

Cardozo, Myriam. La evaluación de políticas y programas públicos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura : M. A. Porrúa, México, 2006.

Frederickson, H. George. *Hacia una teoría del público para la administración pública, en Gestión y Política Pública, Vol I, Num 1*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1992.

Harrison, Neil. Complexity in world politics: Concepts and methods of a new paradigm. State University of New York Press, Albany 2006.

Holland, John Henry. Emergence: form chaos to order. Perseus books. Reading Mass. 1995.

Kauffman, Stuart A. At home in the universe. The search for laws of self organization and complexity. Oxford University Press, Oxford 1995.

Ibarra, Eduardo y Montaña, Luis. *Teoría de la organización y administración pública, en Gestión y Política Pública, Vol I, Num 1*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1992.

Lorenc, Federico. La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. Nómadas. Revista crítica de Ciencias y Jurídicas No. 12. Universidad Complutense de Madrid, 2005.

Maldonado, Carlos. Complejidad de las Ciencias y Ciencias de la Complejidad. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

MacIntosh, Robert. Complexity and organization. Readings and conversations. Routledge, London 2006.

Morin, Edgar. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1999.

Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2007.

Rivas, Luis Arturo. “Los 10 conceptos básicos para entender la teoría de la complejidad y sus implicaciones en la gestión de las organizaciones”. Memoria del XII Congreso Internacional en Ciencias Administrativas-ACACIA. Tijuana, México, 2008.

Sterman, John. "Learning in and about complex systems". *System Dynamics Review* 10(2-3): 291-330. 1994

Subirats, Joan. El análisis de las políticas públicas. Publicado en El tabaquismo en España: situación actual y perspectivas para el movimiento de prevención. Barcelona: SESPAS y CNPT, en 2000.

