

El enfoque de interconectividad de políticas: Tipología y aplicabilidad metodológica ¹

García Guzmán, Maximiliano

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

 maximiliano_unam@yahoo.com.mx

ORCID ID: [0000-0003-2029-7262](https://orcid.org/0000-0003-2029-7262)

Documento recibido:

30 septiembre 2021

Aprobado para publicación:

15 noviembre 2021

Resumen

El ciclo de políticas es una herramienta de análisis que permite simplificar y dar orden al proceso de gobierno, sin embargo, dada la complejidad del espacio público se necesitan formas alternativas para su abordaje y tratamiento, por lo que en años recientes se han generado enfoques que intentan brindar una visión más precisa y amplia de los fenómenos de la vida colectiva y del tratamiento institucional que requieren. En ese marco, se propone la utilización de una visión ya explorada por la física cuántica en la que se aborda el fenómeno del entrelazamiento de partículas que, traducido al lenguaje de los estudios sobre asuntos públicos, se refiere a la premisa de que el estado de una política afecta el de otra, aún sin que tengan un vínculo aparente o sean distantes en cuanto a su temática o ámbito geográfico de aplicación. Así, además de abordar las características esenciales de esa propuesta, también se incluyen algunas reflexiones elementales sobre los tipos de interconectividad que pueden darse y su aplicabilidad metodológica en cuanto a herramienta de análisis.

Keywords

Interconectividad, entrelazamiento, complejidad, holismo, ciclo de políticas

¹ Este artículo es producto del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México", por lo cual se brinda un reconocimiento y agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular por el financiamiento y apoyo otorgados. Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). <https://bit.ly/300WsdB>.

Resumo

O ciclo de políticas é uma ferramenta de análise que permite simplificar e ordenar o processo de governo, porém, dada a complexidade do espaço público, são necessárias formas alternativas para a sua abordagem e tratamento, razão pela qual nos últimos anos tem sido gerado. que procuram proporcionar uma visão mais precisa e abrangente dos fenômenos da vida coletiva e do tratamento institucional que requerem. Nesse orden, propõe-se o uso de uma visão já explorada pela física quântica em que se aborda o fenômeno do emaranhamento de partículas, o que, traduzido para a linguagem dos estudos de assuntos públicos, remete à premissa de que o estado de uma política afeta a de outra, mesmo sem aparente vinculação ou distanciada quanto ao objeto ou âmbito geográfico de aplicação. Assim, além de abordar as características essenciais desta proposta, também são incluídas algumas reflexões elementares sobre os tipos de interconectividade que podem ocorrer e sua aplicabilidade metodológica como ferramenta de análise.

Palavras-chave

Interconectividade, emaranhamento, complexidade, holismo, ciclo de política.

Abstract

The policy cycle is an analytical tool that have allowed us to simplify and order government processes. However, given the complexity of public scenario, alternative analytical developments were also proposed for its approach and treatment. Therefore, several emergent approaches have been generated in recent years to provide a more precise and comprehensive vision of the phenomena of collective life and the institutional treatment they require. This paper moves on that direction and suggests a policy analytical framework that use concepts previously explored by quantum physics: the phenomenon of particle entanglement is here translated into the language of public policy. It refers to the premise that the state of a given policy affects another one's, even without having an apparent link or being distant in terms of subject matter or geographical scope of application. Thus, in addition to addressing the essential characteristics of this proposal, this paper includes some basic and exploratory reflections on the types of interconnections that may occur and their methodological applicability as an analytical-tool.

Keywords

Interconnectivity, entanglement, complexity, holism, policy cycle.

Introducción

En su visión contemporánea el gobierno se dibuja como el conjunto de instituciones y organizaciones que dan dirección, orden y estructura a los propósitos del Estado. Es decir, constituye el espacio por excelencia para la atención y solución de necesidades colectivas, pues no sólo tiene, en un sentido formal, las atribuciones y los recursos para poder hacerlo, sino también las capacidades y el *expertise* que se requiere para diseñar e

implementar acciones dentro de los estándares y referentes que marca el entramado jurídico, orientándose así hacia la consecución del bienestar público sin menoscabo de las iniciativas y garantías individuales.

En el marco de lo anterior y para su cumplimiento efectivo, las políticas públicas representan uno de los medios más acabados que el gobierno y la ciudadanía utilizan para definir y atender las problemáticas que surgen en el espacio público, pues una de sus cualidades consiste en equilibrar dos componentes que suelen entrar en conflicto: efectividad y legitimidad.

Efectividad, cuando el gobierno es capaz de tomar oportuna y ágilmente decisiones y llevarlas al terreno de la acción para generar productos; legitimidad, cuando la ciudadanía (principalmente los actores organizados) acompaña y en su caso respalda esas elecciones, su ejecución y evaluación. Lograr un equilibrio entre estos dos elementos puede darle vida o funcionalidad a una democracia.

De hecho, esa idea de balancear ambos componentes es muy importante en el debate actual de la política pública (véase Méndez, 2020), porque no sólo significa tener una idea clara de la acción de gobierno, sino también de generar cada vez mejores estrategias para su desempeño eficiente en un ambiente democrático y de recursos escasos.

En este sentido, la política pública debe considerar como un punto de partida que la democracia no es un valor en abstracto, sino que —como un modo político y social de vida— debe reflejarse y materializarse en mejores condiciones de desarrollo individual y colectivo; es decir, que la democracia no surge de manera espontánea, sino que se cimienta, impulsa, construye y administra en un proceso de mantenimiento y reproducción que es continuo, nunca acabado.

Y es que las políticas, al menos en el plano teórico, representan la posibilidad de sumar e integrar capacidades, experiencias, recursos, valores y expectativas que, de otro modo, devendrían en conflictos o parálisis en la toma e instrumentación de decisiones públicas, pues al conjugar el conocimiento científico con la experiencia política en un ambiente institucional es que pueden definirse y priorizarse —con cierto nivel de consenso— problemas públicos con una lógica funcional y procedimental que permita darles tratamiento y solución.

Para ello, las políticas han desarrollado marcos conceptuales y metodológicos que permiten visualizar la acción de gobierno y la realidad del espacio público de una manera lo suficientemente simplificada para abordarlas, al menos en el plano analítico, de ahí que este campo de conocimiento haya prosperado de manera sustantiva en las últimas décadas en sus diferentes planos (teórico, metodológico y práctico).

Un ejemplo representativo de lo anterior se ubica en el llamado ciclo de políticas, que es quizá una de las expresiones metodológicas más útiles, ilustrativas y didácticas de la acción pública, es decir, del conjunto de elementos institucionales, organizacionales, sociales y políticos que permiten dar respuesta a las necesidades de la población y sus actores. Sin embargo, aun con esa clara trascendencia, este recurso cognitivo —como cualquier otro— registra limitaciones que han sido abordadas por algunos autores en los últimos años (por ejemplo, véase Stout, 2011), lo cual ha servido de base para proponer nuevos enfoques teóricos, metodológicos e institucionales que las subsanen o complementen.

Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de las políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (Garson, 2007: 149).

Así lo han tratado de recuperar algunas de las corrientes más recientes que se han acuñado para abordar esta perspectiva holística, como son: 1) *comprehensive policies* (Gagnon, Kouri y Burtan M. 2008: 3-5; Mendell, 2009: 3-18), que se refiere a políticas que traspasan las barreras de la sectorialidad y se insertan en estrategias multi-nivel para el tratamiento de problemas de alta complejidad; 2) integralidad y transversalidad, cuyo sentido se refiere a que las políticas se hagan con una visión mucho más completa del problema, es decir, que no se dejen fuera variables importantes y que se articulen de manera más eficiente las instituciones que les dan respuesta, y 3) coordinación e integración, que buscan incidir en un plano organizacional y encontrar formas que permitan articular mejor los objetivos de políticas que abordan temas cercanos, así como las actividades que llevan a cabo los diversos actores responsables para cumplirlas en una estrategia compartida.

Se trata, en efecto, de enfoques teóricos y tendencias metodológicas que hoy en día nutren el análisis de políticas bajo una perspectiva multidisciplinaria y de complejidad, así como desde una comprensión más holística tanto de la realidad del espacio público como de la propia acción de gobierno, lo que supone visiones complementarias, alternativas o de fortalecimiento al tradicional ciclo de las políticas.

Y es precisamente en esa línea que se inscribe el presente artículo, pues tiene por objetivo proponer nuevas formas de abordaje de la complejidad de la acción pública a partir de lo que en otras disciplinas (concretamente en la Física Cuántica) se conoce como *entanglement*, es decir, enfoque de interconectividad o entrelazamiento, que trasladado al campo de los estudios sobre gobierno se refiere a un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores distintos, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas diferentes, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

Ello tiene como fundamento la premisa siguiente: el ciclo de políticas registra límites en su funcionalidad actual como herramienta metodológica, dado que no favorece el abordaje de la complejidad y se aleja de las perspectivas holísticas que requiere su tratamiento.

Por tanto, el problema de estudio que aborda este texto se refiere a que aun cuando el análisis y la práctica de las políticas públicas han sido pieza clave en la comprensión del funcionamiento de los gobiernos y, de ser el caso, en la mejora de su desempeño, no se debe pasar por alto que, como en todo campo de conocimiento, las ideas (r)evoluciona(n) tratando de seguir el paso a la realidad cambiante, por lo que se requieren actualizaciones, modificaciones, complementos o transformaciones sustantivas de sus bases epistemológicas y teóricas, así como de sus redes conceptuales, categorías analíticas, variables, métodos e instrumentos que, en su conjunto, constituyen las distintas dimensiones en las que se mueven las políticas.

En el marco de lo anterior, este artículo se centrará particularmente en describir los tipos de interconectividad que pueden manifestarse en los procesos de política pública y se esbozará la manera en que, en un plano metodológico, esta perspectiva puede enriquecer las fases del ciclo para brindarle a esa herramienta un perfil más orientado hacia la complejidad, el holismo y el entrelazamiento.

Desde luego, la idea no es restar importancia a los avances académicos que se han realizado en el entendimiento y análisis de políticas públicas desde su surgimiento como objeto de estudio científico, pues ellos han permitido perfilar con el paso de los años (y a partir de la idea del ciclo) una agenda razonablemente estable y

estructurada de investigación en el campo², pero como es natural en cualquier disciplina en construcción, en no pocas ocasiones los estudios también han generado más preguntas que respuestas (Pardo, 2009).

Para efectos de lo anterior y entrar en materia, el texto se organiza de la siguiente forma: 1) El reto de lo público en las políticas: (los límites en) el ciclo, complejidad y holismo, 2) El enfoque de interconectividad en política pública, 3) Tipología de interconectividad y aplicabilidad(es) metodológica(s) y 4) Conclusiones.

1. El reto de lo público en las políticas: (los límites en) el ciclo, complejidad y holismo

El conocimiento científico ha contribuido a una mejor comprensión tanto del ser humano como de su entorno, lo que ha favorecido su sobrevivencia y adaptación frente a condiciones no ideales. Ello ha supuesto considerar que lo que enfrenta un individuo en su vida cotidiana es regularmente coincidente con la situación de otro(s), lo que traslada sus necesidades al ámbito de lo colectivo, adquiriendo así una nueva dimensión, más profunda y compleja: la del espacio público.

En esa lógica, es relevante situar el concepto de lo público como un marco propicio para la complejidad y su reconocimiento, y más tratándose del estudio, manejo y aplicación de herramientas que le dan tratamiento a sus problemáticas, como lo son las políticas públicas.

El sentido de lo público, por tanto, es sustantivo para las políticas, y aunque ello parezca evidente al estar incluido el vocablo en su propia denominación, en realidad no lo es tanto su vinculación, trascendencia y consecuencias. De hecho, el surgimiento, proyección y arraigo de las políticas sería difícil de explicar sin tener en cuenta el movimiento intelectual y político que pugna por la redefinición de lo que se denomina “el espacio público” (véase Rabotnikof, 1997:18,319, 2005:123), que tuvo como marco la crisis de capacidades, de gestión y de resultados en los Estados modernos, a los que se les exigió que no fueran más sus monopolizadores y más bien empezaran a “compartirlo” con otros actores de la vida social y en general con la ciudadanía.

Lo público se reconoce entonces como el espacio donde caben todos, y esta cualidad tan puntual plantea retos considerables para las instituciones y sus políticas, pues lejos de definirse como entes autorreferenciados, se colocan ante la necesidad de actuar en contextos caracterizados por la complejidad, es decir: 1) múltiples factores constitutivos de fenómenos que, a su vez, están entre sí interconectados y que se traducen en escalas “sin fin” (piénsese en asuntos como el desempleo, la pobreza, la inseguridad, la migración, etc.), 2) multiplicidad de actores e intereses que se mueven y se interrelacionan en esos fenómenos, 3) existencia de tiempos establecidos ya no sólo en el aspecto procedimental, sino también por factores coyunturales y políticos y 4) agendas, recursos limitados y exigencias crecientes de calidad, transparencia, profesionalización, corresponsabilidad, etc.

Queda claro pues que la relevancia de lo público como pieza clave de las políticas radica en que las orienta a ser asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía para atender y resolver problemas complejos, por lo que es precisamente su cualidad y el valor que define el tipo de respuesta

² Se trata de una agenda de investigación influenciada por una especie de “efecto espejo”, es decir, que ha sido igualmente determinada secuencial y temporalmente por la lógica del propio ciclo.

que se espera de las instituciones, autoridades, especialistas (como el analista de políticas) y los recursos de los que disponen.

De ahí parte la necesidad de repensar a las políticas en términos de la complejidad, la multidisciplina y, por tanto, de una renovada apreciación metodológica que favorezca el holismo y la interconectividad.

Ello desde luego plantea retos importantes si se tiene en cuenta que buena parte de los métodos explicativos y analíticos que se han desarrollado en el campo de estudios ha privilegiado precisamente lo opuesto, es decir, la hipersimplificación y el incrementalismo. Tal es el caso del ciclo de políticas que, dicho sea de paso, es quizá la herramienta metodológica que más ha dominado la literatura del análisis de políticas (véase Aguilar, 1992a; 1992b).

Y es que, en la lógica del ciclo, es fundamental simplificar y ordenar la realidad para que pueda ser “tratable” y sus problemas “atendibles”, aun cuando no se cuente con todos los recursos o capacidades necesarios para ello. Se alude a un tipo de método que permite situar la manera en que se construyen los problemas, los elementos que inciden en la formación de la agenda, los componentes esenciales del diseño de la solución, su traducción en reglas, procedimientos y estrategias específicas, la forma en que las organizaciones implementan lo acordado y los ejercicios de evaluación o valoración de lo que se ha obtenido o espera lograrse.

Esas características, que durante décadas han sido sus principales cualidades, hoy se convierten -frente al reconocimiento de la complejidad del mundo contemporáneo- en áreas de oportunidad. En efecto, si bien el ciclo -estructurado a partir de sus fases clásicas como la construcción del problema, la definición de la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación- ha permitido dar una forma estable a la acción de gobierno al menos en un plano descriptivo, hoy muestra limitaciones analíticas e instrumentales que han quedado en evidencia a partir del reconocimiento de la complejidad de los fenómenos sociales y públicos (véase Pardo, Dussauge-Laguna y Cejudo, 2018; Pérez y Maldonado, 2015), por lo que el estudio y la definición de acciones de gobierno han tenido que nutrirse de nuevas miradas teóricas y metodológicas en el sentido de que el análisis de las políticas públicas debe considerar “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables [y donde las etapas no son] lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan” (Méndez, 2015: 15).

Desde esta óptica, el ciclo tiene fundamentalmente un sentido didáctico, es decir, es un esquema de apoyo que permite visualizar, comprender y transmitir de manera gráfica y ordenada algunas de las etapas que constituyen el proceso de gobierno que se despliega mediante políticas; sin embargo, no es posible hacer equivalente la información que se procesa a través del ciclo con el número ilimitado de variables que inciden en la práctica institucional. Es por ello que, aunque permite hacer asequible a una parte de la realidad en términos de su composición diversa, desde luego no la sustituye.

Se trata de una problemática en la que actualmente se ha puesto atención para su tratamiento, sobre todo si se observan las contribuciones de lo que se conoce como Ciencias de la Complejidad (véase Geyer y Cairney, 2015), a partir de las cuales, por ejemplo, se ha propuesto el enfoque de Problemas Perversos o *Wicked Problems* (véase Buchanan, 1992 y Conklin, 2001), cuya esencia está permeada precisamente por la complejidad, es decir, se trata de fenómenos donde se reconoce explícitamente que no es posible definirlos de manera precisa y que quizá puedan ser no solucionables.

En consecuencia, el alejamiento que se ha dado entre la acción de gobierno en la realidad y lo que puede aportar un ciclo que se orienta hacia la separación, la simplificación, la linealidad e incluso la sustitución de la

complejidad por esquemas y proyecciones, ha dado como resultado que esta herramienta terminará por brindar información que resulta poco útil para los problemas prácticos que se enfrentan en el mundo institucional, es decir, sus aportaciones se reducen a ser básicamente recomendaciones que difícilmente aportan elementos novedosos.

De hecho, y probablemente por la misma razón, buena parte del ciclo de políticas en cuanto a su estudio e instrumentación no logra trascender con efectividad los muros de las universidades o de los centros de pensamiento crítico, es decir, no permea en las estructuras de decisión porque continúa favoreciendo una perspectiva lineal e “ideal” ante los ojos de una autoridad cuya labor es compleja y llena de restricciones.

Si lo anterior es cierto en alguna medida, entonces ¿qué opciones se despliegan frente a esas limitaciones enunciadas para atenderlas? Una posible respuesta (que quizá genere a su vez más dudas que certezas) es que hay tres grandes rumbos que resultaría importante considerar: 1) generar nuevos paradigmas de investigación, es decir, reinterpretar el sentido de la política pública, lo que al mismo tiempo significaría repensar el papel del gobierno y el de la ciudadanía en un contexto determinado, 2) proponer nuevas metodologías para precisar de qué forma se pueden diseñar mejores políticas, implementar con mayor éxito las estrategias o cómo generar mejores resultados y 3) impulsar nuevas prácticas institucionales a partir de ejercicios de experimentación, memoria y aprendizaje en los que se obtenga el mejor provecho de los aciertos y también de los fracasos.

Situados en ese plano, uno de los principales retos consistiría en remontar la barrera analítica de la investigación, enseñanza y práctica de las políticas públicas —centradas en gran medida en el estudio secuencial del ciclo— para avanzar hacia enfoques más heurísticos que conjuguen los avances hasta ahora realizados con la exploración más estructurada de las tendencias actuales de la disciplina, lo cual favorecería un mejor planteamiento partir de nuevos referentes epistemológicos como la complejidad, el holismo y la interconectividad, tal como se expone en las siguientes secciones.

Complejidad y holismo metodológico

Para integrar nuevos referentes epistemológicos en el planteamiento del análisis de políticas, una primera tarea es desde luego precisar sus características o atributos. En el caso de la complejidad, ésta alude a una propiedad de los sistemas que están compuestos por una amplia cantidad de partes, mismas que interactúan de distintas maneras (Marks y Gerrits, 2013: 899; Mittelstraß, 2015: 46). Un ejemplo inmediato es el cuerpo humano, el cual está compuesto por millones de células y múltiples tejidos, órganos y sistemas, que al estar en contacto producen procesos vitales como la respiración y la digestión.

Un concepto relacionado y utilizado comúnmente como sinónimo, pero distinto analíticamente, es el de complicado o enredado, que denota la dificultad de comprensión o la necesidad de intensos esfuerzos cognoscitivos para hacerlo, dado que están involucradas un sin número de variables o bien, se registra la falta de patrones recurrentes, por lo que no es posible identificar con precisión la relación causa-efecto de una acción. Por ello, conviene mencionar que lo complejo no es necesariamente complicado, aunque éste sea dependiente de la complejidad, pues a mayores partes involucradas, en la misma medida será la dificultad para comprender los fenómenos.

En ese marco, el conocimiento científico ha incorporado gradualmente -y cada vez con mayor consistencia- esa cualidad para entender mejor los objetos de estudio. De hecho, como se mencionó previamente, este factor ha sido tan relevante en términos epistemológicos que ha dado lugar a un campo de conocimiento propio

denominado “Ciencias de la Complejidad”. Desde luego no se trata de un cuerpo teórico unificado, pues abarca una amplia cantidad de precedentes y subdisciplinas, como la teoría de sistemas, teoría del caos, teorías de la información y la computación, genética, cibernética, teoría de juegos y teoría de redes.

De hecho, existe una serie de conceptos, particularmente en ciencias sociales y política pública, que intentan traducir sus particularidades, tales como no-linealidad, emergencia, autoorganización, dinámica de sistemas, coevolución, etc. (véase Morçöl, 2013).

En este sentido, en el ámbito del análisis de políticas, la complejidad supone el reconocimiento y abordaje de: 1) múltiples variables (sin número determinado) y con conexiones exponenciales que podrían explicar las características de un problema público en su dimensión causa-efecto, 2) factores económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales que condicionan y dan forma a las respuestas públicas que se dan a los problemas, 3) los efectos directos e indirectos que se derivan de una estrategia de política pública, particularmente aquellos que se ubican en su población objetivo o potencial, 4) las implicaciones que una o un conjunto de políticas tendrá(n) en aquella(s) con la(s) que comparte(n) arenas o bien, con las que se encuentran distantes geográfica o temáticamente, pero que resienten sus efectos y 5) sus consecuencias en la acción pública y de gobierno en su conjunto.

Como se observa, no es en ningún sentido una tarea fácil, por lo que el analista de políticas debe incorporar una forma de razonamiento en la que se reconozcan abiertamente las partes que integran los sistemas, los fenómenos o los problemas, es decir, que al emplear métodos de construcción de objetos (entiéndase problemas de políticas públicas) se identifiquen los componentes que les dan forma y cohesión.

Ello puede parecer un postulado evidente, sin embargo, no hay que olvidar que, durante varias etapas de su desarrollo, las políticas optaron por la visión opuesta, es decir, hipersimplificar deliberadamente para hacer abordables sus objetos de interés, sobre todo por las limitantes propias del ejercicio profesional, como falta de información, tiempo y recursos (véase Lindbom, 1959).

Actualmente ello no es una empresa imposible de revertir, pues, de hecho, se han dado pasos sustantivos en una nueva visión de las políticas, una que apunta a reconocer esa complejidad y darle tratamiento, tal como se observa en ciertas tendencias del análisis de políticas, por ejemplo: *wicked problems*, integración, coordinación, *nudges* e integralidad.

Ahora bien, ¿cómo hacer frente a esos retos que supone la complejidad, sobre todo en un plano metodológico e instrumental? Es decir, ¿cómo transformar sus atributos en fortalezas analíticas en beneficio del entendimiento y tratamiento de los objetos de estudio? Hallar las respuestas es en sí misma una labor de considerable complejidad. Y es que, dado que la comprensión de un fenómeno requiere de concentración y enfoque, al ser humano no le es posible, por razones evolutivas, prestar atención a grandes cantidades de procesos y partes de un sistema complejo, lo cual conduce necesariamente a la selectividad y a la especialización cuando se trata de la acumulación de dicho conocimiento.

Se requiere, por tanto, seguir “conteniendo” o “reduciendo” a la complejidad, pero no a un nivel donde se sacrifiquen variables o factores relevantes o se pierdan las cualidades inherentes de los objetos que se abordan y examinan. Más bien se requieren nuevos modelos analíticos que, si bien son entendidos como estructuras abstractas que simplifican los sistemas complejos a través de la visualización o la verbalización de estos, pueden ser esquemas a escala o análogos a la realidad, los cuales incluyen una serie de supuestos donde se expongan las propiedades esenciales del fenómeno estudiado.

Y es que, si bien la necesaria simplificación de la realidad funciona de manera aceptable en buena parte de los casos, también puede presentarse uno de sus extremos: el reduccionismo, el cual suele ser contraproducente para la ciencia. El reduccionismo significa rastrear las dinámicas de los sistemas complejos en pocos o únicos entes, conceptos o teorías que los originan (Mittelstraß, 2015: 49), es decir, explicar las grandes entidades a partir de sus partes más pequeñas. Un ejemplo en las ciencias sociales es el denominado individualismo metodológico, que busca explicar los procesos económicos, políticos e históricos a partir de las acciones individuales de las personas.

En respuesta a ello ha surgido el enfoque denominado “holismo metodológico”, cuya premisa esencial es observar los sistemas sociales como un todo, y no enfocar su atención en sus partes constitutivas. Es decir, parte de la premisa de que los objetos que componen un sistema crean una unidad independiente, con propiedades diferenciadas, mismas que producen efectos en sus partes constitutivas (véase el concepto de “holones” en Ostrom, 2015). Ejemplo de ello puede ser la sinergia que existe en el vuelo de un gran número de insectos o el tráfico vehicular, donde se pueden observar dinámicas colectivas, con propiedades que no sólo se explican a partir del comportamiento individual de sus integrantes.

En sí mismo, el enfoque holista también es una forma de reducir la complejidad, pero con un método distinto, pues se enfoca en observar, describir y estudiar el comportamiento conjunto, coordinado y general de un sistema sin llegar a la exhaustividad. Dicho de otro modo, es un tipo de análisis macro en el que la comprobación de hipótesis no suele hacerse a partir de observaciones inmediatas, sino que usualmente se derivan de observaciones retrospectivas (Mittelstraß, 2015: 52).

En el ámbito de la política pública específicamente, esta discusión se ha planteado en diversas ocasiones, aunque sin un punto conclusivo o generalmente aceptado. De hecho, ha habido debates intensos entre aquellos que proponen la simplificación (véase Lindblom, 1959), los que se inclinan a la comprensión holista (véase Laswell, 1951; 1970) y quienes intentan fijar posiciones intermedias (véase Garson, 2007). En cualquier caso, el abordaje metodológico de la complejidad supone retos mayores, varios de ellos derivados -como se mencionó- de los propios límites en la capacidad humana en términos de conocimiento, comprensión y transformación.

Y si ello lo trasladamos a un nivel más instrumental, queda claro que la falta de información, tiempo y recursos, así como los sesgos cognitivos y subjetivismos, dificultarán la tarea de examinar los componentes de un objeto, sistema o fenómeno sin dejar fuera algo relevante.

Sin embargo, aún con esas limitaciones, las políticas públicas han emprendido esfuerzos por generar métodos e instrumentos que favorezcan los planteamientos holísticos, es decir, se ha intentado que el análisis de políticas adopte una posición epistémologica orientada por la complejidad y que, derivado de ello, puedan integrarse un conjunto de herramientas que permitan visualizar distintas variables en diferentes dimensiones. Tal es el caso de tendencias como transversalidad, integración, *nudges* y coordinación, las cuales ponen énfasis en entender los derroteros de la acción de gobierno a partir de conocimientos provenientes de distintas áreas, pero también considerando dinámicas institucionales diversas.

En efecto, ha habido pasos importantes en la construcción del perfil holista en el terreno metodológico de las políticas públicas, lo que ha contribuido a redefinir el entendimiento y tratamiento de fenómenos complejos como la pobreza o la corrupción. Y también ha animado el surgimiento de nuevos enfoques analíticos que intentan condesar la posición epistémica de la complejidad y su exploración en métodos integradores, como es el caso de un nuevo enfoque en construcción denominado interconectividad, que se abordará a continuación.

2. El enfoque de interconectividad en política pública

Como se argumentó en las secciones previas, si bien durante años el planteamiento del ciclo ha sido quizá la principal herramienta de análisis para entender cómo funciona el gobierno y de qué manera se hacen las políticas, lo cierto es que gradualmente ese instrumento se ha ido rezagando en términos de la precisión y amplitud de respuestas que puede ofrecer a los fenómenos que aborda, sobre todo en un contexto caracterizado por permanentes cambios en el espacio público, la incorporación de nuevas categorías como la complejidad, la transdisciplina y el holismo, así como las transformaciones en las dinámicas institucionales.

Adicionalmente, se parte de la premisa de que la acción de gobierno debe replantear su inclinación a apoyarse en estilos de decisión orientados por la intuición o la adivinanza, y más bien apostar por elecciones que se den sobre la base de diagnósticos, datos, argumentación, evidencia y deliberación, que significa precisamente el intercambio de posiciones y de puntos de vista de tal manera que se enriquezcan las consideraciones iniciales.

De hecho, ya desde su época, el célebre Harold Lasswell enfatizaba esa necesidad, pues señaló la relevancia de entender las políticas públicas como un campo de estudio complejo y especializado a partir del cual las acciones de gobierno pueden nutrirse del conocimiento científico. Reconocía que parte de la actividad intelectual giraba en torno a “la viva preocupación de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento” (Lasswell, 1951: 81), lo cual no sólo hacía referencia a los conflictos de una época de guerra y posguerra que presencié, sino también a la falta de cooperación entre las diversas disciplinas existentes, lo que llevó a varios intelectuales de la época —Charles E. Merriam, Daniel Lerner, George Bereday, etc.— a impulsar la integración de los diversos campos del conocimiento por medio de un enfoque particular: la orientación hacia las políticas.

Ahora como entonces, esa aspiración se encuentra en el horizonte, es decir, el análisis de políticas puede y debe plantearse nuevamente la posibilidad de contrarrestar la atomización y rigidez disciplinaria que poco a poco se ha ido gestando en sus diferentes planos, sin que ello signifique intentar constituir una ciencia totalizadora.

Para ello, quizá podría ser útil partir de una reinterpretación del proyecto original de las Ciencias de Políticas de Lasswell (1951), de tal manera que se recuperen sus mejores contribuciones y se fundamenten con ellas nuevas visiones del análisis de políticas en los siguientes términos: 1) repensar el gobierno y la Administración Pública, sus políticas y su relación con otras disciplinas, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y orientarlo de manera más eficiente a la práctica institucional.

De hecho, la propia lógica que parece registrar el surgimiento y planteamiento de las tendencias en el campo de las políticas refleja ese panorama, pues se ubican: 1) aquellas que exploran la epistemología y teoría de las políticas para actualizar sus fundamentos y su núcleo duro, con lo que intentan dar un paso más allá del ciclo y en esa medida complementarlo mediante nuevas miradas analíticas —o al menos cualitativamente distintas a las ya existentes— sobre el entendimiento y despliegue metodológico de las políticas, y 2) las que sin necesariamente traspasar las fronteras del ciclo, y más bien a partir de las áreas de oportunidad que en él detectan, buscan su reinterpretación, fortalecimiento y mejor organicidad.

En su conjunto, ese ejercicio de repensamiento de las políticas públicas propone el conocimiento y comprensión en un sentido amplio de su estructura y funcionamiento, por lo que buena parte del planteamiento se refiere a que la actuación y el estudio del gobierno no se limitan a cuestiones instrumentales o de procedimiento; por el contrario, se sitúan en un nivel que puede fortalecer sus referentes teóricos y empíricos, como es, entre otros, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas.

Para contribuir a ese renovado panorama, en esta sección se propone considerar un nuevo e inédito enfoque teórico, conceptual y metodológico que fortalezca el perfil del análisis de políticas, bajo la lógica del diálogo entre saberes, pues es a través de él como se reconoce y aborda la complejidad de los problemas públicos y, por tanto, se favorecen soluciones en el mismo tenor, es decir, transversales, integrales e interconectadas.

Se trata del enfoque de interconectividad o entrelazamiento (*entanglement*) y cuyo origen puede situarse en el campo de la Física Cuántica, por lo que es necesario en un primer momento explorar su posible adaptación para la disciplina de política pública. Aquí es importante prevenir que en términos de construcción del argumento y como primera aproximación al concepto, no se profundizará en cuestiones de lógica-matemática, como fórmulas y demás métodos experimentales de la Física, por lo que éste trabajo es apenas un intento de acercamiento conceptual.

Dicho lo anterior, el primer paso es explicar el enfoque original: el entrelazamiento cuántico es un fenómeno físico que ocurre cuando pares o grupos de partículas se generan, interactúan o comparten la proximidad espacial de manera tal que el estado cuántico de cada una no puede describirse independientemente del estado de las otras, incluso cuando están separadas por una gran distancia.

Las bases de la idea surgen en 1935 con un artículo publicado por Niels Böhr en la revista *Physical Review*. En este texto se discute otro publicado previamente por Albert Einstein, Borís Podolski y Nathan Rosen sobre que la "realidad física" estaba incompleta. Hasta ese momento la mecánica clásica concebía que se podía establecer con claridad el valor y posición de una partícula, sin embargo, con el desarrollo de la visión cuántica se sabe que puede haber indeterminación (Böhr, 1935). Por tanto, el pensamiento de Böhr apuntaba a una posición contraria a la de Einstein, Podolsky y Rose, quienes argumentaron en su teoría sobre el "realismo local" un punto de vista causal que consideraba imposible la existencia de una "acción espeluznante a distancia" entre partículas.

Tiempo después, el célebre físico Erwin Schrödinger propuso el concepto de entrelazamiento (o interconectividad entre partículas) para denominar esos fenómenos, y en su momento usó la palabra *Verschränkung* para "describir las correlaciones entre dos partículas que interactúan y después se separan" (Kumar, 2008). Para ello publicó un artículo seminal que define y discute la noción de "enredo/entrelazamiento", donde establece el principio de que dos partículas interactúan sin importar su distancia, lo cual parecía violar el límite de la velocidad en la transmisión de información implícita en la teoría de la relatividad. Sin embargo, con el paso de los años los experimentos parecieron darle la razón a la física cuántica.

A partir de entonces, el enfoque ha evolucionado de manera importante y han surgido conceptos clave que permiten entender de mejor forma el fenómeno, como el de "sistema entrelazado", que es aquel en el que en su estado cuántico no puede ser factorizado como un producto de los estados de sus constituyentes locales, lo que quiere decir que no se trata de partículas individuales, sino que son un conjunto inseparable. En la perspectiva del entrelazamiento, un componente no puede ser completamente descrito sin considerar a los otros. Por tanto, los estados de los sistemas compuestos son siempre definidos como "una suma" o superposición de los estados de componentes locales.

Los sistemas, en esa lógica, se entrelazan a través de distintos tipos de interacción (Peres, 2002), lo que quiere decir que cuando el estado de una partícula cambia, el estado de su par se modificará de igual manera. Desde luego, el entrelazamiento de estas partículas o grupos de ellas puede describirse mejor cuando se "se separan" mentalmente, ya que se puede probar la existencia de su interacción, pero cuando ésta trata de observarse

empíricamente se rompe el entrelazamiento, siendo la indeterminación el producto y una de las características de la cuántica.

En esos sistemas, la correlación (interacción) se da de manera instantánea, sin importar la distancia que separe a las partículas. Es por ello por lo que en principio se pensaba como algo imposible. Este concepto de la mecánica cuántica ha sido comprobado experimentalmente a través de fotones, neutrinos, electrones y otras partículas más grandes, pero que no superan la escala cuántica (Griffiths, 2004).

Un concepto relacionado e incluso parecido al de interconectividad -pero que no debe ser confundido con él- es el de “acción a distancia”, que se refiere a que un objeto puede ser movido, cambiado o afectado de otra manera sin ser tocado físicamente (como en contacto mecánico) por otro objeto, es decir, se alude a la interacción no local de los objetos que están separados en el espacio.

Después de esta elemental e incluso superficial introducción al concepto, desde luego la pregunta inmediata en el ámbito del estudio del gobierno es ¿cómo sería su importación y adaptación en caso de que resulte aplicable y útil al tipo de conocimiento que nos interesa, particularmente el que se refiere a una perspectiva más realista y productiva del análisis de políticas? Al respecto, cabe hacer mención como antecedente que actualmente existe bibliografía que ha tratado de “trasladar” la idea de entrelazamiento a las Ciencias Sociales, y ha sido desde la perspectiva de las Ciencias de la Complejidad a las que ya se ha hecho alusión. Ejemplo de ello es el artículo de Abigail Devereux (2018) titulado “*Complex and Entangled Public Policy: Here Be Dragons*”, cuyo abstract es el siguiente:

Las herramientas y los conceptos del campo emergente de la ciencia de la complejidad, como el modelado basado en agentes, la teoría de redes y el aprendizaje automático, pueden ofrecer ideas poderosas a los economistas y artesanos de las políticas públicas. La ciencia de la complejidad nos permite modelar explícitamente las relaciones entre individuos e instituciones, la información y la influencia asimétricas, la aparición de órdenes sociales emergentes no planificados y los individuos dinámicamente adaptables. En las últimas décadas, las herramientas de la ciencia de la complejidad se han aplicado al problema de la provisión de bienes públicos, corrigiendo sesgos de comportamiento hipotéticos y aumentando la eficiencia de la implementación de políticas. Estos análisis a menudo carecen de perspectivas de elección pública, lo que puede complicar e incluso obviar sus hallazgos cuando el diseñador se enreda con las estructuras complejas de sus modelos. Además, queda mucho trabajo por hacer para armonizar el trabajo tradicional de elección pública con las herramientas y los conocimientos de la ciencia de la complejidad. Las aguas inexploradas deben ser cartografiadas eventualmente. Esperamos comenzar de tal manera que evite lo peor de los dragones (Devereaux, 2018: 1).

En síntesis, la idea de entrelazamiento puede y ha sido “trasladada” al terreno de las Ciencias Sociales y en manera más modesta al estudio del gobierno. Desde luego se requieren mayores adaptaciones para aplicarla al ámbito específico del análisis de políticas, pero la idea principal puede conservarse si se logra sostener con teoría y evidencia que el estado de una política se ve determinado por el de otra(s), aun cuando no exista conexión aparente.

Pero quizá el rasgo de originalidad representativo de la propuesta que aquí se expone consiste en que esa influencia mutua que se da a partir del entrelazamiento no se trata de un estado natural en las políticas, sino que es un producto que se construye (la mayoría de las veces sin una intención deliberada) y que, volitivamente, puede aprovecharse como insumo para generar mejores esquemas de hechura de políticas que desde un inicio

hagan explícita esa interconexión en el concierto de todas ellas y que, apartir de ahí, se geste una acción de gobierno más estratégica, científica y consciente que potencie los recursos invertidos en la atención de demandas colectivas que por la escases de recursos se seleccionan, pero que en los hechos tienen impactos en las otras que quedan fuera a partir de una mejor interconectividad de las estrategias que sí se emprenden.

Así, el entrelazamiento o interconectividad en política pública consistiría en un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas distintas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

En ese sentido, el enfoque que se propone enfatiza que el entendimiento de la acción de gobierno a partir de los nuevos enfoques de las políticas públicas supone el desarrollo de metodologías que permitan un análisis con mayor carga de interconexión, al menos en los siguientes puntos: el análisis de los asuntos y problemas públicos; los criterios de eficiencia, eficacia, economía, ética y valor público que deben adoptar las instituciones en las soluciones que ofrecen; el fortalecimiento del gobierno de la ley y su configuración en estado de derecho como principios de las estrategias; la solidez de la institucionalidad democrática, y desde luego la atención integral y transversal de las necesidades colectivas.

3. Tipología de interconectividad y aplicabilidad(es) metodológica(s)

Como se mencionó en la sección previa, el enfoque de entrelazamiento aplicado a las políticas públicas sugiere que entre ellas existen diferentes tipos de conexiones, las cuales se dan independientemente de su cercanía geográfica o temática y, además, su vínculo puede ser alterado o transformado de manera deliberada (es decir, volitiva e incluso institucionalmente) por las personas o actores. Si lo anterior ocurre, es posible expresar de manera preliminar (y a manera de propuesta) que puede haber interconectividad de políticas, al menos, en tres dimensiones:

1. Espacial, cuando la política pública de un lugar (llámese municipio, provincia, entidad federativa, país o incluso región, etc.) interactúa con la(s) de otro(s) espacio(s) para situar y proyectar su alcance. En este caso, se ubican las siguientes subclasificaciones:
 - a. Espacial-distante, que se refiere a políticas de un espacio "A" que tienen vínculos con las de un espacio "B", pero cuya localización es lejana en el plano geográfico, incluso pueden estar en extremos opuestos del mundo. Tal es el caso de los programas que se han impulsado sobre hermanamiento de ciudades, que buscan generar una agenda común a nivel internacional sobre el tratamiento de los principales fenómenos urbanos locales, sin desconocer sus características intrínsecas y el correspondiente contexto regional. El concepto de lo "glocal" es muy cercano a esta posición.
 - b. Espacial-cercana, que alude a políticas de un espacio "A" que tienen repercusiones en políticas de un espacio "B", precisamente por su cercanía geográfica. Ejemplos de ello se pueden observar en políticas de combate al crimen organizado que suelen ser regionales y que alteran los fenómenos delincuenciales en los sitios aledaños (ésto conocido también como el "efecto cucaracha"), o bien, temas de infraestructura (vial, hidráulica, de telecomunicaciones) que

impulsa una localidad y que obliga a sus vecinas a realizar las adaptaciones correspondientes o, en su defecto, a ser depositarias de efectos negativos por la falta de compatibilidad en la interfase.

- c. Espacial-cadena, que se relaciona con políticas (o mejor dicho productos de políticas) de un espacio "A" que a su vez son insumos de otras políticas de un espacio "B". Un ejemplo de ello son las estrategias de gobierno que forman cadenas productivas o de valor. Tal es el caso de países, regiones o localidades que orientan su vocación económica a sectores primarios para poder proveer de insumos a otros cuyo perfil se orienta a sectores secundarios (la literatura proveniente de la economía muestra claramente las formas de división del trabajo a nivel internacional, donde se describe a países más orientados al sector agropecuario, otros a la producción de energéticos, otros a la manufactura o las telecomunicaciones, unos más a la tecnología de punta, etc.).
2. Material, cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente. Se trata quizá del tipo de interconectividad más recurrente en el espectro de las políticas, pues puede afirmarse que cada una tienen algún tipo de efecto o reacción derivado de otras. Por ejemplo, programas de mejoramiento del transporte privado que afectan estrategias ecológicas, de educación, médicas, laborales, etc. o bien, políticas de equidad de género que alteran acciones de control poblacional, de competencia económica, de protección de la seguridad social, entre otras. Un ejemplo más detallado puede observarse en el caso de México, donde los años recientes se han caracterizado por la construcción de múltiples sistemas nacionales, es decir, la habilitación de un conjunto de estructuras institucionales que buscan favorecer la coordinación de diversos actores que participan en una misma estrategia de política pública, pero desde diferentes ámbitos (público, privado y social), tales como los sistemas de protección civil, de planeación democrática, de salud, de educación, de seguridad, etc. Ello en sí mismo refleja ya indicios de interconectividad, sin embargo, al situarnos en un nivel superior, es decir, de metaestructura, es posible observar que no existe conexión entre los mismos sistemas nacionales que se han creado, favoreciendo que la acción de gobierno se despliegue de manera desarticulada y a veces errática.
3. Temática, cuando políticas de un mismo sector -ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden- se vinculan entre sí, aún cuando ello no se haya proyectado de manera deliberada. En un plano ideal, esa conectividad tendría que partir de un criterio unificador que potencie las acciones emprendidas y que haga un uso cada vez más estratégico de los recursos que se destinan, sin embargo, la evidencia muestra el fenómeno contrario. Por ejemplo, las políticas que se dirigen y atienden -por separado- a integrantes específicos de una familia, ya sea madres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc., y que en realidad cada una de ellas no considera la manera en que interactúa con las otras o si pueden llegar a ser incluso contradictorias entre sí en el mismo espacio, que en este caso es el núcleo familiar.

En la clasificación anterior -material- se hizo alusión a los llamados sistemas nacionales de México en general, y aquí puede recuperarse en particular la problemática de algunos de ellos, en los cuales tampoco existe conexión incluso siendo algunos muy cercanos en temas, como es el caso del Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional Anticorrupción.

A partir de todo lo anterior, y si es que son válidas esas ideas sobre que una política se explica en buena medida por la existencia y el desarrollo de otra, ello llevaría a sugerir también que es posible generar metasistemas o metaestructuras de formulación y desarrollo de políticas que las conecten de mejor forma. Pero ¿en qué punto radicaría la viabilidad de esta empresa?, la respuesta estaría en la posibilidad de formular métodos que expliciten esa relación y, por tanto, la hagan más inteligible y susceptible de modificación o alteración.

¿Cuál sería ese método en esta propuesta? Como se señaló, en el caso de la Física Cuántica se desarrolló la idea de un “sistema entrelazado de partículas”, por lo que aquí podría ser útil proponer la categoría de “sistema entrelazado de políticas”, en el que se hagan operacionalizables las tres posibles modalidades que se han enunciado: espacial, material y temática, pero que también sirva de base para trasladar instrumentalmente esa visión al proceso de la política pública, en específico y se se prefiere, a lo que el ciclo nos muestra.

En efecto, si se incorpora el enfoque de entrelazamiento al análisis de políticas, un primer paso a manera de ensayo y error puede ser trasladar y aplicar sus cualidades a una herramienta que resulta ampliamente familiar, que es ni más ni menos que el ciclo, pues de esa manera pueden surgir gradualmente metodologías cada vez más sofisticadas que incluso conduzcan hacia un modelo autónomo.

Mientras eso ocurre, ¿como puede fortalecerse el ciclo a partir del nuevo enfoque? Para dar respuesta a ello se sugiere retomar sus etapas convencionales -problema, agenda, diseño, implementación y evaluación- y reinterpretarlas mediante puntuales adiciones en sus bases y planteamientos, tal como se esboza a continuación:

- Construcción del problema público: además de los postulados del marco lógico que requieren definir hechos, causas, impactos, población o región afectada, actores de la sociedad civil y autoridades que reconozcan la problemática, se sugiere dejar de privilegiar en ello a la excesiva focalización y la eliminación de variables que reducen artificialmente la complejidad del fenómeno, a tal grado de desprenderlo de su organicidad. En este sentido, los enfoques que se asignan a un problema (como pueden ser el ecológico, energético, laboral, migratorio, hacendario, de seguridad, alimentario, y un largo etcétera) podrían combinarse sin necesariamente tener que renunciar a estrategias diferenciadas en cada uno de ellos, pero siempre dirigidos a un objetivo compartido. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento espacial y temático.
- Formación de Agenda: además de considerar los componentes clásicos en la construcción de la agenda como son personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección (véase Elder y Coob, 1997; Aguilar, 1993b), puede transitarse hacia el concepto de agenda pública estratégica, que significa remontar la visión coyuntural-política de esta fase, para dotarla de un planteamiento más estructural y de gobierno, ya que la agenda incluiría no sólo problemas del momento, sino también de mediano y largo plazo y que, además, tengan correlación entre ellos, es decir, que si se actúa sobre los problemas que encabezan la lista, en algún sentido se tendría efectos en aquellos que están en lugares posteriores. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento material.
- Diseño: es importante remontar la visión que entiende a los diseños de política como productos aislados y cuyo marco de referencia es, exclusivamente, el problema al que se dirigen. En esa lógica, esta fase puede comprender, además del diseño central o principal, la habilitación de espacios en los que posteriormente puedan insertarse otros diseños de políticas -alternativas o complementarias-, es decir, desde el planteamiento escrito de la solución, deben considerarse ya sus posibles efectos y las políticas

que se diseñarán para atenderlos. Este planteamiento se nutre del entrelazamiento temático y material.

Para mayor precisión del argumento, las políticas alternativas son aquellas que atacan el mismo problema que la política principal, pero con una estrategia, enfoque y planteamiento distinto, en tanto que las complementarias más bien atienden las externalidades causadas por la política principal, es decir, sus efectos indirectos, ya sean positivos (para potenciarlos) y negativos (para contrarrestarlos)

- Implementación: así como ocurrió con la agenda, además de considerar los clásicos tres imperativos (legal, racional-burocrático y consensual) (véase Rein y Rabinovitz, 1978; Aguilar, 1993a), se requiere de un cuarto que puede ser denominado explícitamente “de entrelazamiento”, en donde la actuación de las instituciones sea lo suficientemente flexible en su operación para reconocer, manejar y en su caso favorecer las oportunidades de entrelazamiento que surjan durante el proceso, las cuales no siempre se ubican (o al menos no con claridad) en las primeras fases del ciclo. Es importante, por tanto, habilitar áreas institucionales que puedan concentrar los volúmenes de información que produce la implementación para operar esas conexiones de manera oportuna y potenciar sus factores positivos o bien, contener los negativos. Este planteamiento se nutre de los tres tipos de entrelazamiento.
- Evaluación: en esta etapa del proceso es donde, quizá de manera no tan consciente, se han dado pasos más firmes hacia la interconectividad, pues al ser la evaluación una etapa donde se favorece el análisis de conjunto, es decir, no sólo de la política sino también de su contexto, de su historia o trayectoria y de su vínculo con otras para evitar duplicidades. Aquí se recomienda ampliar esa mirada y situarla también en los impactos indirectos, es decir, en los efectos que tiene la política no sólo en su arena, sino también en otras con las que puede haber algún tipo de relación. Este planteamiento se nutre de los tres tipos de entrelazamiento.

Como se observa, se trata de un conjunto de prescripciones de política sobre cómo hacer políticas públicas, por lo que es en esencia un esquema de metapolíticas, el cual debe traducirse aún en desarrollos teóricos, conceptuales, y metodológicos profundos para que pueda ser un enfoque viable en términos de su operación, particularmente instrumental e institucional.

Desde luego, la propuesta hasta aquí enunciada tiene en realidad el objetivo de al menos iniciar su debate y crítica, es decir, se encuentra en una fase inicial de construcción; se está cimentando con los primeros ladrillos, pero pareciera que una buena estrategia en su evolución sería nutrirla de visiones que enfatizen sus alcances y áreas de oportunidad, es decir, de nueva cuenta un esfuerzo holístico en su formulación.

4. Conclusiones

Las políticas contribuyen a fortalecer el contenido público de la estructura gubernamental cuando la interacción autoridad-ciudadano se sustenta en esquemas de operación abiertos y horizontales, que, si bien están a cargo principalmente de las instituciones, también consideran e incluyen las capacidades de la sociedad civil organizada. En esa lógica, la acción institucional es producto de relaciones de cooperación, coordinación e interacciones que son decisivas para dar paso a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Desde esa perspectiva, la política pública evita que la acción de gobierno se reduzca a lo burocrático al favorecer una conexión intensa con los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan como beneficiarios de sus

respuestas institucionales, sino que interactúan en un marco de co-producción de políticas, como ocurre con la concesión de ciertos servicios públicos.

Si esto es así, las políticas públicas deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista tradicional que se ha privilegiado en su desarrollo (Lindblom, 1959), de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas pueden orientarse cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional.

Esta orientación hacia lo holístico —que incluso ya apuntaba Lasswell (1951) desde su idea original de las Ciencias de Políticas de la Democracia— pone de manifiesto la necesidad de gestar nuevas miradas sobre la forma de estudiar, analizar y hacer políticas públicas en un ambiente social cada vez más democrático y en un espacio público que pone a prueba las capacidades de gobierno con problemas complejos y recursos restringidos. De hecho, sobre ello Martín Landau señala:

El análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son ‘transcientíficos’, necesaria y legítimamente sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes (Landau, 2007: 277).

Por tanto, la idea de impulsar la cualidad holística en el ciclo lleva a mirar nuevamente a la propuesta original de Lasswell sobre las Ciencias de Políticas de la Democracia, o quizá mejor dicho a una reinterpretación de sus alcances en diferentes planos. Recuperar los rasgos esenciales que él asignaba a este campo del conocimiento puede ser útil para sustentar estas visiones comprehensivas que se apoyan en el diálogo intenso entre los distintos saberes, pues es cada vez más claro que sin una óptica con esos rasgos no pueden darse saltos cualitativos en la solución de problemas.

Al respecto, una herramienta concreta que favorece el entendimiento de esos procesos críticos es el análisis de políticas mediante el tradicional ciclo, pues proporciona métodos que hacen abordable algunas “muestras” de la realidad y que da cuenta de algunos rasgos esenciales del proceso de gobierno al darle, al menos, un plano ideal, una lógica interna.

Sin embargo, tal como se afirmó en la hipótesis planteada y su comprobación a lo largo del documento, sus propiedades metodológicas no están exentas de limitaciones empíricas. De hecho, la literatura especializada ha evidenciado esas restricciones y se ha generado un ambiente propicio para el surgimiento de nuevas formas tanto de realizar análisis de políticas públicas como de construirlas en ambientes institucionales.

Visiones como la integralidad, la transversalidad, la coordinación, los problemas perversos, etc., han realizado propuestas que abonan a esta discusión, y si bien reconocen abiertamente que las políticas no son acciones que puedan entenderse y realizarse sin considerar su vinculación con otras estrategias de gobierno, el estudio y reflexión sobre esas formas de conexión se encuentran aún en fases iniciales.

En efecto, esas nuevas configuraciones en la forma de estudiar y ejercer la acción de gobierno por medio de políticas se encuentran en proceso de construcción y desarrollo, debido a las nuevas dinámicas colectivas y a las propuestas teóricas que han surgido en los últimos años, que buscan remontar la visión descriptiva del ciclo

de políticas, para transitar hacia una perspectiva más heurística que reconozca tanto la complejidad de los problemas públicos como el contexto de incertidumbre y escasez en el que actúan las instituciones.

En esa medida, los enfoques actuales sobre política pública reconocen con una visión más realista que los problemas son complejos, no porque no lo hayan sido anteriormente, sino más bien porque se cuenta con herramientas que permiten incorporar con mayor cautela múltiples dimensiones de análisis en un mismo objeto de estudio, pero principalmente porque hay fenómenos que sencillamente ya no pueden encuadrarse de manera artificial en un solo campo de conocimiento o, inclusive, en un ámbito institucional específico para su tratamiento, tales como el cambio climático, los temas de género, la intensificación de la migración, la pobreza, la corrupción, la inseguridad, el uso y control de las tecnologías de la información y la comunicación, o asuntos relativos a la bioética que se conectan con ideas de frontera en términos de la filosofía, etc. Todos ellos son problemas que requieren una respuesta y en ese sentido deben generarse herramientas mucho más flexibles y, sobre todo, más integrales que permitan brindarles una mejor atención.

Ello es precisamente a lo que se refiere el planteamiento de visión holística de las políticas que han tratado de enarbolar las tendencias en este campo del conocimiento, y que han surgido para entender y hacer política pública con una óptica distinta a la focalización y más orientada hacia la integralidad, menos cercana a la sectorización y más proclive a la coordinación.

En ese marco, como se señaló en la introducción, uno de los principales objetivos de este capítulo fue contribuir a esas discusiones sobre la visión holística de la acción de gobierno mediante el enfoque de *entanglement*, que se refiere a entrelazar políticas de distintos ámbitos para potenciar la resolución de problemáticas compartidas a partir de metaestrategias o metaestructuras, es decir, que sea viable visualizar y contrarrestar las distinciones artificiales que se crean al formular políticas públicas focalizadas, de tal forma que puedan situarse en un plano más amplio a partir de su conexión con diferentes acciones de gobierno que directa o indirectamente inciden en su desempeño, haciendo particular énfasis en políticas que parecieran no tener conexión entre sí por referirse a contenidos temáticos diferentes, pero que en realidad comparten o pueden compartir vasos comunicantes en el máximo nivel sistémico.

La discusión sobre el enfoque holístico desde luego sigue en proceso de desarrollo, por lo que el diálogo de saberes será una condición *sine qua non* para generar nuevos enfoques metodológicos sólidos, tanto en su fundamento teórico como en su reflejo y adaptación institucional.

En esa lógica, las tendencias del quehacer científico en el siglo XXI apuntan hacia el trabajo colaborativo entre campos de estudio, es decir, a la perspectiva multidisciplinaria y transdisciplinaria que permiten estudiar, atender y resolver problemas compartidos, ya sean estos teóricos o empíricos. Las ciencias exactas son las que más han explorado esta ruta y han logrado avances significativos en la constitución de áreas de conocimiento innovadoras como la bioarquitectura, la robótica y lo relacionado con la tecnología espacial.

En un estado de madurez avanzado, estos conocimientos impactarán en la forma en que el individuo desarrolle sus actividades cotidianas y la manera en que se relacione con otras personas, es decir, en su comportamiento público. Es aquí donde los estudios políticos, sociales, económicos, jurídicos y administrativos aparecen para analizar y atender las dinámicas colectivas e institucionales en aras de una mejor calidad de vida. Sin embargo, es difícil que esos campos atiendan los objetos de conocimiento con la misma velocidad y complejidad con las que evolucionan, por lo que el trabajo científico cooperativo, articulado y horizontal -es decir, multidisciplinario- es una de las vías para fortalecer las capacidades metodológicas de las Ciencias Sociales y sus disciplinas, como las políticas públicas.

En efecto, situadas en este panorama, las políticas se encuentran frente a la disyuntiva de permanecer en sus pilares científicos tradicionales apegados a la estabilidad y linealidad, o bien inclinarse hacia una posición metodológica flexible y heurística que incorpore categorías como cambio, complejidad, heterogeneidad, transversalidad, holismo y multidisciplina.

En este artículo se apuesta por el segundo perfil, pues en un mundo donde las necesidades sociales aumentan y se complejizan, el rol de las instituciones públicas y sus políticas se torna cada vez más importante, pues constituyen la herramienta más acabada que se han construido para dar respuesta a los problemas que enfrenta una colectividad; son el medio que permite tomar decisiones orientadas por valores públicos y ejercer los recursos materiales que se requieren para su cumplimiento.

En esa lógica, el papel de las políticas públicas como estrategias e instrumentos de las instituciones que dan cauce a los requerimientos de la vida colectiva y que conectan de manera horizontal a la autoridad con el ciudadano, requiere de una visión científica y profesional que enriquezca su capacidad y su pericia en los asuntos públicos y de gobierno, pues son ellas las que, con sus distintas estructuras, programas, servicios y actos, acompañan el adecuado desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas en temas tan importantes como la seguridad, el empleo, el transporte, la provisión de agua y alimentos y un largo etcétera que hacen de las políticas uno de los principales vehículos para la prosperidad individual y social.

Ante ello, el estudio, investigación y reproducción científica de los conocimientos sobre políticas públicas deben orientarse a hacia una nueva lógica que sea consonante con los retos de la vida asociada del siglo XXI, y que se refieren a la atención de problemas estructurales que por un lado van más allá de las fronteras nacionales y disciplinarias y que, por otro, afectan las condiciones microscópicas que cada individuo enfrenta en su cotidianidad, todo ello con recursos cada vez más escasos y en mayores condiciones de incertidumbre.

Es por esta razón que las instituciones académicas dedicadas a la investigación y enseñanza de las políticas deben adoptar esquemas flexibles de producción y reproducción del conocimiento científico, de tal manera que puedan ajustarse en un tiempo razonable a las dinámicas sociales a las que se ha hecho alusión, e incluso anticiparse a ellas con sólidos modelos prospectivos que permitan apostar a la prevención antes que a la corrección, a ejercicios de inteligencia pública que den mejor cauce a las capacidades instaladas de sus instituciones, y a procesos de memoria y aprendizaje institucional guiados por habilidades heurísticas.

En esa medida, las y los especialistas en política pública deberán ser profesionales de la construcción de problemas, del diseño de opciones de solución, de la racionalidad instrumental que ejecute los recursos de manera eficiente y del aprendizaje que suponen los ejercicios sistemáticos de evaluación. Si esto es posible, se habrá dado un paso sustancial hacia la construcción de políticas públicas abiertas, horizontales, flexibles y adaptables capaz de articular de manera productiva el binomio que caracteriza sus decisiones y acciones: la ciencia y la experiencia, el conocimiento científico y la política.

Así, la visión teórica, metodológica e institucional que se deriva del enfoque de interconectividad favorece aprender de la experiencia, proyectar lo logrado, corregir lo equivocado y reorientar las acciones públicas con una mirada más estratégica; una donde se aproveche mejor lo que se tiene, se vincule y potencie a partir de iniciativas de gobierno materializadas en políticas que impulsen el desarrollo colectivo e individual, de tal manera que se gesten dinámicas de convivencia pacífica y productiva entre personas, actores, organizaciones, instituciones, etc., lo cual puede ser útil para abordar problemas públicos que están presentes en México y, en general, en la región latinoamericana. 

Referencias

- Aguilar, L. (ed.) (1992a), *El estudio de las políticas públicas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1992b), *La hechura de las políticas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1993a), *La implementación de las políticas*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (ed.) (1993b), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México; Miguel Ángel Porrúa.
- Böhr, N. (1935), "Can quantum-mechanical description of physical reality be considered complete?", en *Physical Review*, 48, 696-702.
- Buchanan, R. (1992), "Wicked problems in design thinking", en *Design Issues*, 8(2), 5-21.
- Conklin, J. (2001), "Social complexity wicked problems", en *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Nueva York; Wiley.
- Devereaux, A. (2018), "Complex and entangled public policy: Here be dragons", en *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3177464>
- Elder, C. y Coob. R. (2007), "Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Gagnon, F., Kouri, D. y Burtan, M (2008), *Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples*, Quebec, https://www.ncchpp.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf
- Garson, D. (2007), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en *El Estudio de las políticas públicas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Geyer, R. y Cairney, P. (2015), *Handbook on complexity and public policy*, Cheltenham; Edward Elgar Publishing, Inc.
- Griffiths, D. (2004), *Introduction to quantum mechanics*, Upper Saddle River, NJ; Prentice Hall.
- Kumar, M. (2008), "Quantum", en *Einstein, Bohr and the great debate about the nature of reality*, Icon.
- Landau, M. (2007), "El ámbito propio del análisis de políticas", en *El Estudio de las políticas públicas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1970), "The emerging conception of the policy sciences", en *Policy Sciences*, 1(1), 3-14, <https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- Lasswell, H. (1951), "The policy orientation", en *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, D. Lerner & H. D. Lasswell (eds.), págs. 3-15, Stanford; Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1959), "The science of "muddling through", en *Public Administration Review*, 19(2), 79-88, <https://doi.org/10.2307/973677>
- Marks, P. y Gerrits, L. (2013), "Approaching Public Administration from a Complexity Perspective", en *Public Administration Review*, 73(6), 898-903, <https://doi.org/10.1111/puar.12145>

- Mendell, A. (2009), *Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Quebec*; National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.
- Méndez, J. (2015), *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, México, D.F.; El Colegio de México, A.C.
- Méndez, J. (2020), *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*, Ciudad de México; Fondo de Cultura Económica.
- Mittelstraß, J. (2015), "Complexity, Reductionism, and Holism", en *Complexity and analogy in science: theoretical, methodological and epistemological aspects*, W. Arber, J. Mittelstraß, y M. Sánchez Sorondo (eds.), págs 45–53, Libreria Editrice Vaticana.
- Morçöl, G. (2013), "A complexity theory for public policy", en *A Complexity Theory for Public Policy*, Taylor y Francis, <https://doi.org/10.4324/9780203112694>
- Ostrom, E. (2015), *Comprender la diversidad institucional*, México; Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pardo, M. (2009), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, Ciudad de México; El Colegio de México.
- Pardo, M., Dussauge-Laguna, M. y Cejudo, G. (2018), *Implementación de políticas públicas: Una antología*, México, D.F.; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Peres, A. (2002). "Composite systems", en *Quantum Theory: Concepts and Methods*, págs. 115-147, https://doi.org/10.1007/0-306-47120-5_5
- Pérez, G. y Maldonado, C. (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México, D.F.; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rabotnikof, N. (2005), *En busca del hogar público*, México; Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rabotnikof, N. (1997), "El espacio público y la democracia moderna", en *Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos, número 1*. México; Instituto Federal Electoral.
- Rein, M. y Rabinovitz F. (1978), "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en *La implementación de las políticas*, L. Aguilar (ed), México; Miguel Ángel Porrúa.

Sobre el autor/About the author

Maximiliano García Guzmán es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Titular de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma casa de estudios. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Responsable del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org