

LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS:
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS SITUACIONES
PROBLEMÁTICAS Y ANTERIORIDAD DE LA
SOLUCIÓN A LA ACCIÓN PÚBLICA¹

*The complexity of public issues: institutionalization
of problematical situations and the priority of the
solution to public action*

LOUIS VALENTIN MBALLA²
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México
luigivaldo@hotmail.com

CARLOS GONZÁLEZ LÓPEZ³
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México
carlos@pfca.uaslp.mx

Vol. XV, N° 27, 2017, 97-121

Recepción: 5/07/2017

Aceptación: 30/11/2017

Versión final: 13/12/2017

¹ Artículo original resultante de una estancia de investigación científica, basada en revisión documental, realizada en el Colegio de San Luis bajo la supervisión del Dr. José Santos Zavala (marzo 2015-marzo 2016). Agradecimientos a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí a través del señor rector M. en Arq. Manuel Fermín Villar Rubio y a la Facultad de Contaduría y Administración a través del director, Dr. Carlos González López, por su incondicional apoyo para hacer posible la realización de dicha estancia de investigación.

² Licenciado en Economía por la Universidad de Douala en Camerún; Licenciado en Filosofía por el Instituto de Filosofía San José Mukasa de Yaoundé, Camerún; Máster en Estudios en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente profesor-investigador en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Contaduría y Administración.

³ Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Máster en Planificación y Administración de Empresas, Doctor en Ciencias Empresariales. Actualmente profesor-investigador de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

RESUMEN. El objetivo de este artículo es redimensionar la importancia del concepto *solución* en el ciclo de implementación de las políticas públicas, siempre y cuando los problemas públicos son concebidos desde su complejidad. En realidad, la investigación sobre políticas públicas en la actualidad es fundamental para redimensionar los alcances científicos de la política. Sin embargo, la variedad de corrientes y aproximaciones a través de diversos escenarios y estándares teórico-metodológicos, ha propiciado un rompecabezas en la búsqueda de explicación a ellas. Originalmente sustentadas en una perspectiva epistémica positivista, las investigaciones y análisis de las políticas públicas se han ido abriendo a nuevos espacios de reflexión con énfasis a la crítica positivista, pospositivista y, más recientemente, posempíricista.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, problemas públicos, complejidad.

Abstract. This article seeks to emphasize the importance of the «solution» in the implementation of public policies, as long as public issues are conceived from their complexity. In fact, research on public policies nowadays is very important to resize the scientific scope of politics. However, the variety of currents and approaches through various scenarios and theoretical-methodological standards, have led to a puzzle in the explanation of public policies. Originally based on positivism, research and analysis of public policies have been opening up to new spaces of reflection with emphasis on the critique of positivism, postpositivism and, more recently, posempiricism.

KEYWORDS: public policies, public problems, complexity.

INTRODUCCIÓN

Para sistematizar coherentemente las experiencias y las reflexiones sobre las políticas públicas contemporáneas, es relevante considerarlas como un escenario complejo en el cual se entrecruzan la acción conjugada de una multitud de actores. Si, *a priori*, las políticas públicas son concebidas como un conjunto de escenarios para atender los problemas públicos de la sociedad, intentamos en este marco encontrar respuestas a las interrogantes siguientes: ¿cuál es la relevancia de una concepción holística (compleja) de las políticas públicas?, ¿cuáles son las lógicas subyacentes en el sistema (o ciclo) de las políticas públicas?, ¿cuál es la causa de la complejidad en el ciclo de las políticas públicas?

La característica complejidad del sistema de las políticas públicas se debe a la interacción o relación dialógica entre múltiples actores y realidades tales como: las necesidades ciudadanas, el nivel de conocimiento de los actores que participan de la toma de decisiones, el contexto y el poder. La consecuencia de ello es que, si no se toma en cuenta esa complejidad, los problemas públicos no se pueden resolver de forma integral, lo cual corresponde al postulado de Merino (2013), según el cual, la política pública no es una acción fragmenta, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo.

En realidad, las políticas públicas son un conjunto de mecanismos con un alto grado de complejidad, que obedecen a lógicas y racionalidades de los sistemas complejos cuya comprensión es posible mediante un análisis holístico. En este sentido, ese análisis holístico implica: a) concebir a las políticas públicas como un sistema complejo, b) definir sus unidades de análisis, c) deconstruir y reconstruir cada una de las unidades con base en el conocimiento y d) examinar la relación dialógica que existe entre las unidades de análisis. Para lograrlo, hace falta una sólida fundamentación teórica-conceptual, con base a la convicción de que una concepción compleja de las políticas públicas llevaría a soluciones integrales para los problemas públicos.

En efecto, los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...), en varios países de América Latina, Asia y África principalmente, no encuentran soluciones integrales porque no son analizados desde su complejidad, por lo cual, las soluciones a esos problemas públicos resultan fragmentadas y, a veces, inoperantes. Dar seriedad a los problemas públicos implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental vigente en las cúpulas de toma de decisiones tiende a simplificar esos problemas, dando lugar a una total confusión a la hora de formular e implementarlas y, por supuesto, a una predominancia de soluciones inhibidoras y singulares.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: en un primer instante conceptualiza a las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad. El argumento central que se maneja, en esta fase del artículo, es que la mayoría de los problemas y coyunturas que surgen en el mundo real no encuentran soluciones integrales porque estos problemas y coyunturas son encajados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos. Por lo tanto, la especialización y la racionalidad incremental⁴ de los enfoques tradicionales

⁴ La racionalidad o modelo incremental de Lindblom es una elección consciente

(paradigmas dominantes), que subyacen de esta tendencia, han llevado a la simplificación de los problemas sociales que, en esencia, tienen un alto grado de complejidad.

En un segundo momento establecimos las modalidades de construcción de los problemas públicos bajo el supuesto de que la transformación de las necesidades en problemas públicos tiene implicaciones trascendentales en la determinación de la agenda gubernamental, ya que implica un efecto de exclusión / inclusión; esto se debe a que todas las necesidades pueden transformarse en problema público y formar parte de la agenda del gobierno. De este modo, esta transición no es ni consecuente ni *a priori*; más bien es resultado de una pugna incesante entre el gobierno y el conjunto de actores, de toda índole, con necesidades relativamente subjetivas y objetivas (individuos, actores sociales, económicos, organizaciones no gubernamentales, etcétera).

En tercer lugar, los dos primeros argumentos nos llevan a postular la anterioridad de la solución a los problemas públicos bajo la tesis de que el tipo de solución que se logre frente a un problema público es el que da sentido y razón de ser a todo el ciclo de la política pública; en este sentido, la decisión de solucionar los problemas públicos habría de fundamentarse en las interacciones y *feedbacks* entre los componentes de las políticas públicas para propiciar soluciones integrales a dichos problemas públicos. Se trata de establecer relaciones entre el problema, sus posibles causas y las alternativas de soluciones a través de la generación de una serie de hipótesis.

Este planteamiento tridimensional, desde una perspectiva esencialmente teórico-conceptual, nos ha permitido llegar a la conclusión de que las políticas públicas orientadas hacia la solución de los problemas públicos son susceptibles de convertirse en una herramienta fundamental capaz de energizar la relación entre el gobierno y la sociedad.

de métodos de simplificación de los problemas públicos que implica la reducción y negación de su complejidad. Según ese enfoque, la simplificación de problemas públicos tales como la pobreza, la inseguridad pública y la implementación de servicios, diluye las estructuras de decisión de un gobierno y mitiga la posibilidad de mejorar cualitativamente el análisis de las alternativas de solución, por lo tanto, el planteamiento de que los problemas públicos han de ser simplificados, permite al gobierno definir las mejores estrategias de solución mediante la ideación de políticas y acciones públicas restringidas, inhibitorias y singulares, mas no integrales (Véase Mballa, 2017).

APROXIMACIÓN SISTÉMICA A LA COMPLEJIDAD

Durante la segunda mitad del siglo xx, a través de la teoría general de sistemas (TGS), Ludwig von Bertalanffy (1968) propició herramientas conceptuales y metodológicas apropiadas para generar un conocimiento holístico de la realidad. Este método ha permitido considerar a la realidad como un todo organizado compuesto de múltiples dimensiones y elementos interrelacionados. En general, un sistema se define como un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí, lo que Bertalanffy llamó «un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas».

Este acercamiento deja en claro dos características fundamentales del sistema: el propósito y la totalidad. La primera característica (el propósito) implica que todo sistema tiene un fin, es decir, sus unidades, elementos y eslabones, así como sus interacciones, definen una participación mutua que siempre busca alcanzar una meta. La segunda característica (la totalidad) implica que todo sistema tiene un ecosistema somático, por lo cual, una acción que provoque una variación en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de este. Esta característica indica claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las diferentes unidades del sistema.

Lejos de entrar en profundidad en la TGS, nos limitamos simplemente a recuperar algunos elementos esenciales que permiten una aproximación sistémica de las políticas públicas. Asimismo, Berrien (1968) ha enunciado tres principios básicos que constituyen el núcleo de la teoría:

- a) Los sistemas existen dentro de sistemas que, a su vez, pueden ser subsistemas de unidades más grandes: las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de órganos, los órganos dentro de organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente. En este caso, por ejemplo, las colonias pueden ser consideradas como subsistemas de los sistemas culturales.
- b) Los sistemas son abiertos. Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema que se examine, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Los sistemas abiertos son caracterizados por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, es decir, con los demás sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra y pierde sus fuentes de energía.

- c) Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

Asimismo, las teorías de la complejidad (*complexity theories*) conforman un emergente método de conocimiento y análisis científicos de la realidad, que surgen en los años ochenta del siglo xx, construidas en gran medida a partir de la teoría de sistemas y la teoría del caos. Se fundamentan en un enfoque integral, holístico y dinámico, que incluye el análisis para poder exponer las potencialidades, deficiencias y contradicciones de las sociedades. Asimismo, la complejidad como teoría busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo, a través de las interacciones entre sus partes.

Hayles (1998) ha considerado que el esfuerzo por descubrir el orden en un cosmos caótico, es lo que se conoce como la *nueva ciencia de la complejidad*, debido a que representa una nueva forma de pensar sobre el comportamiento colectivo de muchas unidades básicas que interactúan entre sí, sean átomos, moléculas, neuronas, bits de una computadora o grupos humanos. De forma muy atinada, Weisz (2002) estipuló que el conjunto de las teorías de la complejidad son extensiones metafóricas que permiten trasladar el pensamiento de un horizonte cognoscitivo a otro. En este sentido, autores como Heinz Pagels, Roger Lewin, Edgar Morin, Gaston Bachelard, François Jacob, Michel Serres, Michell Waldrop, Iliya Prigogine y otros pensadores y científicos, tanto estadounidenses como europeos, han estimado que la complejidad como teoría, es «la ciencia del siglo XXI».

Desde una perspectiva socioantropológica, Mier (2002) estipula que hablar de la complejidad de los fenómenos ha de rebasar la expresión habitual para calificar lo que se resiste a la comprensión, lo que ofrece dificultades para su aprehensión según los modelos en uso. La complejidad de los fenómenos tampoco puede reducirse a un lugar común en donde la edad se pierde entre los pliegues de las reflexiones filosófico-científicas, ni mucho menos es un calificativo impreciso para afirmar los límites de todo conocimiento u «otra» fuente de suspicacia, que busca ofrecer unas respuestas confusas a la naturaleza de dichos fenómenos.

En las concepciones epistemológicas contemporáneas, la noción de complejidad más bien acota un campo de reflexiones que, aunque difuso, ha logrado identificar problemas y ejes conceptuales particulares para explicar esos problemas. Esta perspectiva otorga una fisonomía propia a la actual, vasta y dispersa congregación de inquietudes, puntos de vista, invenciones y conjeturas provenientes de diversas disciplinas.

Lo más relevante de la complejidad como teoría, es que tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre dominios de conocimiento aparentemente distantes entre sí. En este sentido, la concepción de las sociedades desde el paradigma de la complejidad surge de la capacidad, de la horda sociocientífica, de realizar un pliegue recursivo sobre sí misma, es decir, de la capacidad de considerar que las sociedades disponen del potencial de «combinarse consigo mismas» (Mier, 2002).

LA COMPLEJIDAD Y LA NO LINEALIDAD DE LOS PROCESOS

La hipótesis principal de la teoría de la complejidad gira en torno a la no linealidad característica de las dinámicas funcionales de los sistemas o subsistemas sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros. Con base a esta orientación hipotética de la teoría de la complejidad, Cárdenas y Rivera (2004) sostienen que, para las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para «ver» las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad); este enfoque reduccionista, que ha producido grandes avances en áreas como la física, la tecnología, la química, la biología y la matemáticas, siempre busca explicar los fenómenos a partir de sus partes. Como consecuencia de ello, se ha perdido la visión del mundo y del hombre como un todo integrado e intrínsecamente relacionado con su ecosistema.

En respuesta y como antídoto al reduccionismo dominante en los círculos de investigación sociohumanística, la teoría de la complejidad surge como paradigma científico con el propósito de «analizar y comprender los nexos entre los componentes de la vida en las sociedades» (Conveney y Highfield, 1996: pág. 37). Asimismo, las funciones no lineales de los componentes de los sistemas socioculturales, económicos y políticos, justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre la causa y su efecto. Sin embargo, la especialización y la racionalidad incremental de los enfoques tradicionales (paradigmas dominantes) han llevado a la simplificación de los problemas sociales, que, en esencia, tienen un alto grado de complejidad.

En efecto, la mayoría de los problemas y coyunturas que surgen en el mundo real no encuentran soluciones integrales porque estos problemas y coyunturas son encajados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos. Esto se observa en todos los círculos de investigación, en donde las fronteras entre las líneas de investigación parecen estar claramente marcadas. En México,

por ejemplo, el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), tiende a fortalecer esta opción de sobreespecialización, propiciando una opción de comunicación aislada entre los expertos de las diferentes áreas de conocimiento. El resultado de ello dificulta el logro de una visión integral o sistémica, basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato, lo cual, sin duda, lleva a la negación o a la simplificación de la complejidad de los fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales.

Para resolver esta perspectiva reduccionista de la realidad, la teoría de la complejidad plantea la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre las diferentes áreas de investigación, con el propósito de trabajar, de manera integrada y colaborativa, para obtener una explicación de los fenómenos complejos en su totalidad. En este sentido, el sociólogo, antropólogo y filósofo francés Edgar Morin, incansable y pertinaz especialista de la complejidad, plantea que «el mundo como un todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes». Esta afirmación, al consolidar la hipótesis de la no linealidad, finca el argumento central de la teoría de la complejidad: su afirmación desnuda en toda su infinita profundidad, la complejidad de lo real, lo cual permite asociar, de forma complementaria, elementos antagónicos para comprender la cohabitación del orden y del desorden en todos los fenómenos.

LA PAUTA DE EDGAR MORÍN Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gómez *et al.* (2011) consideran que los valores epistemológicos que motivaron la reestructuración del pensamiento para analizar a la realidad desde el paradigma de la complejidad, entre otros, son:

- «conocer para hacer; es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción;
- conocer para innovar; es decir, conocer para crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista;
- conocer para repensar lo conocido o pensado; es decir, epistemologizar el conocimiento, poner a prueba las categorías conceptuales con las que el científico o el tecnólogo trabajan para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar o sobre la que se desea intervenir».

Cuando, en medio de esta reestructuración del pensamiento, Morin (1977) afirma que «todo sistema es uno y múltiple (...) su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad», se abre una metodología de comprensión de la realidad que *a priori* se podía pensar inalcanzable para la mente humana, por lo tanto, Morin tuvo el cuidado de precisar que «la idea de unidad compleja va a tomar densidad, si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, del uno y del diverso». Es la filosofía de la unidad en la diversidad. En este sentido, la noción de complejidad indica que a pesar de la diversidad constitutiva de un sistema, las partes que lo componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo sistema porque están sujetas a sus reglas organizacionales.

Esta perspectiva da sentido y significado a la tan debatida y discutida dialógica moriniana orden-desorden-interacción-organización, como esencia de todo sistema y como un tetragrama necesario para entender la noción de complejidad. Reynoso (2007) resume de forma muy atinada ese planteamiento de Morin al hablar de los tres principios fundamentales de inteligibilidad que, «pueden ayudarnos a pensar la complejidad»:

- a) *El principio dialógico*, que encarna dos lógicas contrapuestas pero mutuamente necesarias. Por ejemplo, orden y desorden parecen antagónicos pero en ocasiones colaboran y producen la organización y la complejidad.
- b) *El principio recursivo*, que rompe con la linealidad de causa-efecto.
- c) *El principio hologramático*, mediante el cual no solo la parte está en el todo, sino el todo está en la parte. Esta idea trasciende al reduccionismo, que solo ve las partes, y al holismo, que solo contempla la totalidad.

En realidad, el sistema está formado por diversas unidades o elementos, los cuales presentan diferencias entre sí; Morin (1977) considera que, por un lado, la transformación de la diversidad desordenada en diversidad organizada es al mismo tiempo transformación del desorden en orden. Esto significa que el orden mantiene la organización que lo produjo, a la vez que la organización genera orden. Por otro lado, la existencia de antagonismos (desorden) provoca que la organización del sistema genere fuerzas antiantagonistas. Estas fuerzas son llamadas, por Morin,

retroacción o *feedback* (negativa / positiva). La función de la retroacción es la de mantener el sistema estable; estabilidad que es dinámica por los procesos de reordenamientos permanentes que sirven para reabsorber las fuerzas antiorganizacionales internas y externas.

La implicación que subyace aquí es que los términos orden y desorden dejan de ser solamente antagónicos para convertirse, al mismo tiempo, en términos complementarios y antagónicos en la organización del sistema, ya que las tensiones y reajustes generados por la pugna de estos términos, provocan la reestructuración constante del sistema (Collella, 2011). Asimismo, un análisis de la realidad reduccionista que se limite a las partes queda corto, de igual manera, un punto de vista holístico que se limite al todo presentaría muchas inconsistencias. Por lo cual, es necesario considerar al mismo tiempo el todo, las partes de manera aislada y la interrelación entre el todo y las partes.

Con esos antecedentes, el paradigma de la complejidad bajo una caracterización inter y transdisciplinaria, obliga a adoptar nuevos modelos teórico-metodológicos, es decir, una nueva epistemología. A consideraciones de Romero (2007), este marco «ayuda a la comunidad científica elaborar teorías más ajustadas y cercanas a la realidad y que permitan al mismo tiempo, diseñar y poner en prácticas modelos de intervención —social, sanitaria, educativa, política, económica, ambiental, cultural, etcétera— más eficaces y regulatorias de las acciones individuales y colectivas». Esta reestructuración del pensamiento ha influido contundentemente en la racionalidad de los actores sociopolíticos y culturales, en la ciencia y en la innovación tecnológica.

Sin lugar a dudas, esta reforma epistemológica ha venido mediando imparcialmente, tanto a las ciencias empírico-naturales como a las ciencias políticas, sociales, humanas y, por ende, en lo que Lasswell y Lerner llamaron (1951) *The Policy Sciences*, como antesala para la conceptualización científica de las políticas públicas (Brewer, 1974). Una visión mucho más contemporánea sostenida por Maillard y Kübler, establece que las políticas públicas constituyen una faceta central de la actividad de los gobiernos, ya sea para distribuir los ingresos, recaudar impuestos, llevar a cabo una política externa, garantizar la seguridad de los ciudadanos, comunicar la acción del gobierno, alentar a los actores privados o regular la acción administrativa (Maillard y Kübler, 2015). Según Neveu (2016), este acercamiento de Maillard y Kübler significa que una política pública es susceptible de ser formulada e implementada si el gobierno, a través de sus instituciones, asume la responsabilidad parcial o total para lograr una serie de objetivos de desarrollo, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la construcción del subsistema de los problemas públicos.

SOCIALIZACIÓN DE LAS NECESIDADES HUMANAS: PREMISA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SUBSISTEMA DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Es muy utópico imaginar que todas las necesidades sociales puedan ser atendidas o satisfechas, por lo cual, se vuelve imprescindible orientarlas hacia una categoría más manejable y operacionalizable por el gobierno: se trata aquí de la transformación de las necesidades en problemas públicos. Cabe recordar que las necesidades sociales son una serie de carencias y requerimientos comunes y compartidos por una población; en otras palabras, cuando una misma necesidad es percibida y resentida por varias personas y comunidades, adquiere una dimensión social y susceptible de ser considerada como un problema público.

Una necesidad se vuelve social cuando deja de ser particular o individual, afectando de forma negativa el bienestar social y comunitario (Mballa, 2015). Asimismo, el elemento básico para la construcción del subsistema de problemas públicos, es el proceso de socialización de las necesidades humanas. Si bien los problemas generados por las necesidades sociales habitualmente requieren de soluciones, definir y operacionalizarlos implica un tipo particular de respuesta y actitudes del gobierno. Asimismo, la complejidad que gira en torno a este proceso provoca varias interrogantes: ¿qué es un problema público?, ¿cuáles son las necesidades sociales susceptibles de ser consideradas como problema público?, ¿quién establece el subsistema de problemas públicos?, ¿cuándo surge una intervención del gobierno para mitigar las necesidades sociales?, ¿qué condiciones deben darse?

A la pregunta «¿qué es, pues, un problema público?», la literatura e investigaciones que intentan darle respuesta son innumerables. Con la premisa de que las necesidades son la fuente de los problemas, un problema se vuelve público cuando deja de ser particular y afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o, inclusive, la existencia de la misma comunidad, obligando al gobierno a suscribirlo en la agenda política. Roth (2014) considera que es la premisa en la ideación de la agenda política y resume ese proceso con la pregunta siguiente: ¿por qué, en algún momento, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas a intervenir y hacer algo? Interpretando este planteamiento, el «tema» del que habla Roth es ni más ni menos que la «necesidad» y resulta que es precisamente esa necesidad la que estimula las autoridades a tomar medidas de intervención para hacer algo, o sea, satisfacer la necesidad.

Asimismo, Roth (2007) distingue analíticamente dos elementos: 1) la transformación del tema en problema público y 2) su inserción en la agenda gubernamental. La agenda constituye el conjunto de problemas percibidos que requieren de una atención particular de las autoridades públicas legítimas. Alzate y Romo (citando a Elder y Cobb, 1993), consideran que por formación de la agenda, se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Alzate y Romo, 2017: 16). Debido al carácter extremadamente complejo de la «agenda», es importante especificarla según las instituciones que la ejecutan: agenda gubernamental, legislativa, administrativa, etcétera. Esto significa que los procesos de formulación de la agenda y sus implicaciones sociopolíticas remiten a la intermediación política, es decir, a la caracterización de sus instituciones como sistema de normas e incentivos que rige la acción colectiva, soluciona conflictos y procesa la acción colectiva.

La sistemática transición de las necesidades en problemas públicos tiene implicaciones trascendentales en la determinación de la agenda gubernamental, ya que implica un efecto de exclusión / inclusión debido a que no todas las necesidades pueden transformarse en problema público y formar parte de esa agenda. La complejidad de esta transformación no es ni consecuente ni *a priori*, sino resultado de una pugna incesante entre las autoridades legítimas (gobierno) y el conjunto de actores de toda índole con necesidades relativamente subjetivas y objetivas (individuos, actores sociales, económicos, organizaciones no gubernamentales, etcétera) para imponer un proceso de satisfacción de dichas necesidades que sea lo más ventajoso posible y garantice los intereses de ambos bandos. El reconocimiento de la necesidad como una realidad problematizable es lo que Roth denomina «representación de los problemas públicos»; en efecto, la definición de lo que se puede «problematizar» está ligada a esta relación íntima, ya que resulta de la tensión entre la «objetividad / subjetividad / racionalidad» del gobierno y la «objetividad / subjetividad / racionalidad» de los actores con necesidades.

Becker (1995), por su parte, considera que un cierto problema es reconocido como público cuando es propiciado por las carencias objetivas de la sociedad y, por consecuencia, se ve incluido en la agenda del gobierno por autoridades con poder. Asimismo, la problematización obedece a ciertas características intrínsecas de la naturaleza y de la esencia de las necesidades sociales. Algunas de esas características son eslabones de los sistemas complejos, como lo hemos presentado anteriormente. Se

trata básicamente de la interdependencia y el carácter dinámico de las necesidades.

La interdependencia implica que las necesidades problematizables se revelan, no como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social, sino que forman parte de un sistema complejo con un alto grado de multicausalidad en su origen y razón de ser. Esto se explica por el hecho de que diversas esferas de las necesidades sociales están interconectadas, lo que implícitamente genera una característica de interdependencia entre los problemas públicos seleccionados por las autoridades.

El carácter dinámico de las necesidades alude a que el subsistema de necesidades se reinvente y reconstituya de forma permanente, siempre y cuando esté funcionalmente relacionado con el subsistema de los problemas públicos, o sea, con la agenda del gobierno (Ibarra y Mballa, 2017). Ellos por ninguna razón pueden permanecer estáticos; evolucionan por los cambios multidimensionales que acontecen tanto adentro de esos subsistemas, así como en los demás sistemas y subsistemas (conocimiento, tecnología, cultura, nuevos fenómenos sociales) con los cuales interactúan invariablemente.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS SITUACIONES PROBLEMÁTICAS

Para poder descifrar la enigmática relación entre las necesidades y la agenda pública, Lenoir (año), citado por Roth (2014), distingue tres fases en la construcción de los problemas públicos: en primer lugar, es necesario que haya una crisis en la vida cotidiana de las personas, originada por las necesidades que padecen de manera diferenciada a otros grupos sociales. Es la tensión generada por esa crisis lo que propicia la percepción de situaciones anormales o problemáticas. Sin embargo, en un primer instante esas situaciones problemáticas subjetivas e individuales, han de transformarse en «situaciones problemáticas colectivas o sociales» para poder ser consideradas como potenciales problemas públicos. Es por este argumento que hemos considerado a las necesidades como un estímulo favorable a la formulación de las situaciones problemáticas colectivas.

En un segundo instante —muy importante— es necesario que los actores con situaciones problemáticas colectivas tengan la capacidad de expresar públicamente sus necesidades por medio de diferentes canales. En este proceso, los medios de comunicación, los círculos académicos, los investigadores, las organizaciones sociales y los grupos de presión, han de conformar los diferentes canales de expresión para hacer públicas

las situaciones problemáticas resentidas. Este proceso es trascendental porque marca el primer paso hacia la institucionalización de la relación entre las necesidades sociales y las autoridades gubernamentales.

La forma en que se conciban y estructuren los canales de expresión, determina seguramente la importancia con la que las autoridades decidan incluir la situación problemática en su agenda, para idear una potencial política pública en pro a la solución de la situación problemática. En México, varios ejemplos han ilustrado esta fase y han definido la acción del gobierno para resolver problemas sociopolíticos, económicos y culturales. Es el caso de las marchas y plantones como formas de expresión ante las necesidades de justicia; de igual modo, podemos mencionar aquí el caso de las investigaciones y publicaciones académicas como canales de expresión sobre la necesidad de atender los problemas de pobreza, tránsito, inseguridad, hambre, falta de infraestructura, educación, salud, entre otros.

En tercer lugar, una vez reconocida la relevancia de una situación problemática colectiva, el gobierno ha de proceder a su institucionalización como forma de reacción al estímulo, estableciendo un marco normativo y legal a través de las leyes vigentes y procedentes. Es aquí en donde una situación problemática se vuelve un problema público, abriéndose el telón para su incorporación en las diferentes agendas del Estado: agenda política, agenda legislativa, agenda económica.

El establecimiento de ese marco normativo constituye la legitimación y funcionalidad de la relación entre el subsistema de necesidades y el subsistema de los problemas públicos. Sin embargo, el contenido del subsistema de problemas públicos depende de la racionalidad (lo retomaremos más adelante) del gobierno, puesto que, contrariamente a lo que pudiera parecer, no siempre son las situaciones problemáticas más graves que adquieren algún tipo de prioridad y se insertan en la agenda del gobierno. Del mismo modo, la institucionalización de la agenda gubernamental debe tomar en cuenta el carácter conmensurable, temporal, atemporal e intemporal, o sea, complejo, de los problemas públicos. En efecto, una situación problemática que parece importante en un momento, puede dejar de serlo en otro momento sin haber sido objeto de inserción en la agenda gubernamental.

Ahora bien, las acciones promovidas por los administradores de las decisiones del gobierno no tendrían sentido ni razón de ser si no se traducen realmente en soluciones de los problemas públicos. En este sentido, la solución implica *ipso facto* la satisfacción de una inquietud, una necesidad, un problema, en este caso, un problema público. Este panorama, conformado por distintos actores con disímiles recursos,

distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y disparejos procedimientos, con el fin de dar respuestas a las demandas de la sociedad, alude a que las políticas públicas se puedan entender, comprender y concebir como un escenario de alta complejidad que trasciende el simple hecho de tomar buenas o malas decisiones por parte del gobierno.

Esto significa que las políticas públicas no son herramientas ambiguas, sino que ponen en acto determinadas orientaciones y estilos de gobierno, que reflejan: a) qué tipo de problemas se privilegian y cuáles quedan fuera de consideración; b) qué concepción de «administración» de las decisiones del gobierno subyace; c) qué tipos de intervención y metodologías se proponen para solucionar los problemas públicos y establecer un nuevo contrato entre la ciudadanía y el gobierno.

CONTENIDO EPISTEMOLÓGICO DE LA SOLUCIÓN: LA ANTERIORIDAD DE LA SOLUCIÓN A LA ACCIÓN PÚBLICA

En este marco, no nos interesan los significados del concepto de solución utilizados en ciencias naturales y exactas. *Solución* es un concepto que se ha usado en diversos contextos y circunstancias, aunque su definición más general y popular habla de «la respuesta positiva a un problema, duda o dificultad». La solución de problemas es la fase que supone la conclusión de un proceso más amplio, que tiene, como pasos previos, la identificación del problema y su modelado. Se utiliza en muchos aspectos de la vida cotidiana, refiriéndose a respuestas positivas de situaciones que se presentan. Desde el enfoque sociohumanístico, Orozco (2015) considera que una solución es el resultado final de un proceso que se viene ejecutando; este resultado se da gracias a la implementación de los fines por los que dicho proceso dio inicio.

El acercamiento de Orozco deja en claro que la solución es resultado de una serie de ejecuciones concretas de diversas acciones. Desde el punto de vista cronológico, en el ciclo de las políticas públicas puede darse la impresión de que son las ejecuciones de las acciones públicas las que determinan las soluciones a los problemas públicos; en esta perspectiva, el ciclo de las políticas públicas parece ser un entramado lineal, conformado primeramente (o intermediariamente) por las decisiones del gobierno, seguido por las acciones públicas, mismas que se cristalizan en la solución de los problemas públicos.

Sin embargo, desde una perspectiva racional, epistémica u ontológica, es la solución de la situación problemática y el grado de satisfacción

que genera esa solución a la ciudadanía, la que permite comprender la esencia, el fundamento y la razón de ser no solamente de las acciones, sino que, y sobre todo, de las decisiones que han precedido esas acciones. Este argumento marca, epistemológicamente hablando, la anterioridad de la solución a los problemas y acciones públicas, es decir, definir un problema público es empezar a solucionarlo, porque la solución, siendo anterior al problema, marca la premisa de la definición de dicho problema.

A este respecto nos permitimos recuperar el enfoque sistémico de Hopenhayn⁵ (2003) en cuanto a la delimitación de los tipos de satisfactores a las necesidades sociales, para definir tres tipos de soluciones: soluciones inhibitoras, singulares y/o temporales y sinérgicas, integrales o sistémicas.

Las *soluciones inhibitoras* son aquellas que, por el modo en que se manifiestan, obstruyen la posibilidad de solucionar otros problemas públicos. En este caso, una solución puede ser el resultado de la utilización de recursos públicos y privados de una entidad, con afectación a terceros, de manera que la solución al problema público puede llegar a ser ventajosa para unos y desventaja para otros. El lema de las soluciones inhibitoras es que «cuando se solucione un problema público, todos serán afectados de manera positiva o negativa». En el ámbito público, las soluciones inhibitoras son innumerables y frecuentes. De alguna manera, la solución a problemas de empleo, de vivienda o de educación, si no está sistémicamente concebida, puede fortalecer algunas comunidades y familias y debilitar a otras. Es también el caso de la construcción de una carretera, de un aeropuerto o de una vía pública en una ciudad, que, por cierto, soluciona varios problemas públicos, pero también afecta a varios terceros. Negarlo es como querer tapar el sol con un dedo.

⁵ Hopenhayn, desde una perspectiva sistémica, toma de forma arbitraria un grupo de necesidades tradicionalmente reconocidas: subsistencia, protección, afecto, participación, conocimiento, creatividad, identidad y libertad; menciona que los modos de satisfacción de dichas necesidades incluyen bienes, servicios, instituciones, valores, políticas públicas, formas de organización, actitudes, etcétera. Asimismo, considera tres tipos distintos de satisfactores, según el efecto sistémico que producen sobre el conjunto de necesidades: se trata de los satisfactores inhibitorios, singulares y sinérgicos. Los satisfactores inhibitorios son aquellos que por el modo en que satisfacen una necesidad determinada, obstruyen la posibilidad de satisfacer otras. Los satisfactores singulares son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, y que no necesariamente inciden, ni positiva ni negativamente, sobre la satisfacción de otras necesidades. Los satisfactores sinérgicos son aquellos que por la forma en que satisfacen una determinada necesidad, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades.

Las *soluciones singulares y/o temporales* son aquellas que resuelven un solo problema público generalmente por un lapso de tiempo; esas soluciones no siempre inciden, ni positiva ni negativamente, sobre la resolución de otros problemas públicos. Por ejemplo, los programas públicos asistencialistas, los programas de suministro de alimentos, las ayudas espontáneas en situaciones de desastres que resuelven un problema puntual y apremiante de subsistencia; el voto, que resuelve el problema o necesidad de participación ciudadana en la vida política pero, después de la jornada electoral, al ciudadano se le va la sensación de haber participado a un acto cívico, hasta las próximas elecciones. No podemos pasar de alto el ejemplo del parchado de las vías públicas en varias ciudades de América Latina y África, (el caso de la ciudad de San Luis Potosí es de llamar la atención); estas acciones de parchado resuelven temporalmente el problema de los baches y hoyos de las vías públicas, pero no solucionan el problema público de las calles y avenidas en lamentable estado.

Las *soluciones sinérgicas, integrales o sistémicas*, son aquellas que, por la forma en que se manifiestan, promueven y contribuyen a la resolución simultánea de otros problemas. Es el caso de los programas educativos sobre el emprendimiento social; así como el fomento de las formas productivas autogestionadas, que resuelven los problemas de subsistencia pero al mismo tiempo estimulan el desarrollo de conocimientos, de participación, de creatividad y de identidad; puede ser también el caso de una solución sistémica del transporte público que tome en cuenta todos los actores que participen en este sistema, desde la construcción de vías con una duración de vida conocida, hasta el simple manejo de la señalética en las ciudades.

Con ese enfoque sistémico y lo que antecede, podemos proponer una respuesta a la pregunta que hicimos al inicio de este apartado: ¿puede haber una acción pública para atender un problema público sin que se le dé la solución requerida? La respuesta se encuentra en alguno de los tipos de soluciones que presentamos; es decir, las soluciones inhibidoras, singulares y sinérgicas. Con base a este acercamiento, una pregunta clave que debería de orientar la ideación de las políticas públicas para optimizar las soluciones a los problemas públicos es: ¿qué criterios institucionales de políticas públicas son oportunas para reducir, al mínimo, las soluciones inhibidoras y singulares para potencializar, al máximo, las soluciones sinérgicas e integrales?

Para fundamentar esos criterios, es necesario concebir a las soluciones como un subsistema complejo y redimensionar los nexos e interacciones subyacentes en todo el ciclo de las políticas públicas. Esto implica institucionalizar la anterioridad de la solución a los demás escenarios del

ciclo de las políticas públicas. Es decir, el tipo de solución que se logre frente a una situación problemática es el que le sentido y razón de ser a todo el ciclo de la política pública. Se trata de pensar en el tipo de recursos afines y a las formas en que distintos actores con identidad propia se insertan, se interrelacionan e interactúan en la dinámica funcional del ciclo de las políticas públicas.

SOLUCIONES INTEGRALES (*COMPREHENSIVE SOLUTIONS*) PARA PROBLEMAS PÚBLICOS COMPLEJOS: EL TRIPLE EFECTO

El término *integral* es un adjetivo que viene del latín *integrālis*; fue usado por primera vez por científicos como Arquímedes, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried Leibniz e Isaac Barrow. Los trabajos de Barrow y las aportaciones de Newton generaron el teorema fundamental del cálculo integral, que propone que la derivación y la integración son procesos inversos (Folland, 1984). En términos generales, el concepto se utiliza cuando se tiene una idea de totalidad o globalidad alrededor de una determinada cuestión o determinado acontecimiento o proceso. En ciencias sociales, el término *integral* indica la totalidad, desde una perspectiva holística de los procesos.

Varios autores prefieren utilizar ejemplos y anécdotas para explicar ese concepto: «este país necesita un proyecto integral y no medidas que actúan como parches para solucionar solo los problemas más urgentes» (Chávez, 2013); «quiero un jugador integral, que pueda jugar en cualquier puesto de la cancha y que aporte tanto en ataque como en defensa». Otro ejemplo que se ha manejado es que, en un contexto académico, cuando una determinada carrera, a través de la estructuración que presenta y las materias que enseña, ofrece al alumno una formación global respecto del objeto de su estudio, entonces se suele hablar de una enseñanza integral. En este sentido, una solución integral es simplemente una solución global a una situación problemática.

Plasmamos estos ejemplos en este marco para enfatizar una de las hipótesis o supuesto de este artículo: los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...), en los países semiperiféricos y periféricos, no encuentran soluciones integrales porque no se les otorga la seriedad que se merecen, por lo cual, las soluciones a esos problemas, a través de los ciclos de políticas públicas, resultan fragmentadas y a veces inoperantes (predominancia de las soluciones inhibitorias y singulares). Dar seriedad a los problemas públicos implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Es simplemente reconocer que los

problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y que sus alcances se engrandecen gracias al efecto dominó que genera su esencia, más allá de su causalidad.

Sin embargo, como lo estipulamos en la introducción, la racionalidad incremental e instrumental vigentes en las cúpulas de toma de decisiones, tiende a simplificar esos problemas, dando lugar a una confusión total a la hora de formular e implementar las políticas públicas. Es por eso que gran parte de las soluciones a los problemas públicos hoy resultan inhibitorias y singulares. Buscar soluciones integrales a los problemas públicos implica adoptar una vía sistémica, misma que ayuda a descifrar las interacciones entre los diferentes componentes que llevan a esas soluciones. En su libro *Teoría general de sistemas aplicada a la solución integral de problemas*, Latorre (1996), partiendo de la hipótesis de que «la realidad social es muy compleja debido a que está sujeta a interacciones y retroalimentaciones sistémicas», considera que el reto fundamental de las cúpulas de toma de decisiones es descubrir y potencializar, de forma constructiva, esas interacciones y retroalimentaciones a través de la planificación.

En realidad, los patrones de comportamiento del ser humano se basan en sus valores, a partir de los cuales el individuo identifica necesidades y deseos, define un esquema de acción y, si este esquema está acorde a sus intereses, ejecuta las acciones para solucionar los problemas; si las soluciones no son funcionales, identifica otro esquema de acciones. Asimismo, al analizar políticas públicas desde el enfoque de la complejidad, hemos asumido que la finalidad de estas es dar solución a los problemas públicos. Qué mejor que estas soluciones sean integrales, sistémicas y/o sinérgicas. Esto es posible siempre y cuando se adopte e implemente la ya citada perspectiva moriniana: «la idea de unidad compleja va a tomar densidad si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagonista, las nociones del todo y de las partes, de uno y del múltiple».

Planear las políticas públicas desde esa visión podría propiciar un cambio radical y multidimensional en la gestión de los problemas públicos. En efecto, la decisión de solucionar los problemas públicos habría de fundamentarse en las interacciones y *feedbacks* entre los componentes de las políticas públicas (tetragrama: necesidades-conocimiento-contexto-poder) para propiciar soluciones integrales a dichos problemas. Se trata, antes que nada, de establecer relaciones entre el problema, sus posibles causas y las alternativas de soluciones a través de la generación de hipótesis acerca (entre otros) de (Mballa, 2017):

- ¿Qué es ese problema? (ontología), para encontrar su esencia y su grado de importancia para la sociedad. ¿Es más importante generar empleos, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escasez de agua, ampliar la red eléctrica, pavimentar las calles, (...)?, ¿resolver lo inmediato o lo urgente o planear a largo plazo? Las hipótesis correspondientes a esas preguntas son integralmente comprobables siempre y cuando se encuentre la esencia, relevancia sociopolítica y económica del problema.
- ¿Por qué el problema? (causa material), para definir las causas del problema y poder enfrentarlo desde sus causas.
- ¿Cómo solucionar dicho problema?, para establecer los métodos y acciones de solución.
- ¿A quién, cuándo y dónde afecta el problema?, para definir las categorías, universos de las personas y actores que se ven afectados por este problema, así como establecer su delimitación espaciotemporal.
- ¿Cuánto cuesta solucionar el problema?, para poder movilizar los recursos de todo tipo, en términos reales, y enfrentar el problema. En este caso, se tendría que tomar en consideración a cuánta gente o cuánta cobertura podrá tener el problema público para idear una política pública *ad hoc* al problema y a los recursos económicos (disponibles o generables) para solucionarlo.

Cualquier solución integral de un problema público debe sustentarse en la respuesta gradual a esas interrogantes de alta complejidad. Ellas llevan *ipso facto* a imaginar, pensar y construir alternativas de solución a través de la elección de los recursos, actores y acciones necesarios para enfrentar el problema público. Latorre (1996) consideró que, mientras más sean las alternativas para solucionar el problema, mayor será la posibilidad de alcanzar una solución integral. En este sentido, una solución integral de un problema público se vuelve el barómetro de evaluación de la política pública. Como ya se ha mencionado, es precisamente la solución que permite comprender si las decisiones y acciones de las políticas públicas fueron buenas, malas o inoperantes.

Las políticas públicas orientadas hacia la solución de los problemas públicos tendrían un triple impacto, justificando la anterioridad de la solución a los demás escenarios del ciclo de las políticas públicas: el primero directamente hacia la redefinición de las necesidades sociales, debido a que un problema público solucionado con una política pública, mueve y reforma el subsistema de necesidades. El segundo hacia el propio gobierno que, de manera implícita, puede experimentar el cambio,

progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventado y redimensionando su contrato social para o con la sociedad. El tercer impacto sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que, con soluciones sistémicas, reforma la agenda del propio gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

La importancia de las políticas públicas estriba, hoy, en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado. Como lo plantean Ruiz y Cadénas (2005), las políticas públicas son relevantes ya que constituyen el ámbito privilegiado de realización del «pacto» entre Estado y sociedad, por ser un conjunto de instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. En este sentido, potenciar este lazo implica enfatizar una visión de tipo instrumental considerando que son herramientas, es decir, «un medio para» la resolución de los problemas públicos.

Una pregunta interesante aquí es: ¿cómo se construye esta relación congenial? Por un lado, el gobierno, independiente del régimen político, es el sujeto encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. En este sentido, los actores gubernamentales, al menos en regímenes democráticos, son representantes del pueblo, lo que les da la facultad de decidir el rumbo del Estado en términos de desarrollo multidimensional. Por otro lado, está la sociedad en su conjunto (ciudadanía, iniciativas privadas, academia, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, etcétera), con todo tipo de necesidades, mismas que son canalizadas en el subsistema de los problemas públicos por el gobierno. En medio de ambos están las políticas públicas como cordón umbilical, cuya fortaleza define las características y especificidades de la convivencia dentro del Estado.

Asimismo, las políticas públicas, orientadas hacia la solución de los problemas públicos, se convierten en una herramienta fundamental capaz de energizar la relación entre el gobierno y la sociedad. En efecto, lo que quiere el pueblo es que sean atendidos, de forma integral, los problemas públicos que emanan de todos los ámbitos: analfabetismo, falta de vivienda y de herramientas de comunicación, inseguridad, corrupción, desempleo, pobreza, marginación social, subdesarrollo, discriminación... Implementar y ejecutar políticas públicas a través de una serie de mecanismos y acciones incluyentes para atender estos problemas,

implica, ni más ni menos, consolidar la relación entre el gobierno y la sociedad.

Sin embargo, se nota una relación de dependencia absoluta entre el gobierno y la sociedad, en materia de atención a los problemas públicos, debido al juego de intereses que se interpone en esta relación. Para diluir el efecto de esta dependencia en materia de ejecución de las políticas públicas en México, Aguilar y Lima enfatizan la importancia de la participación ciudadana. Ellos sostienen que las políticas públicas pueden volverse herramientas de desarrollo, en México, siempre y cuando la variable de la participación ciudadana sea capitalizada no solo en términos electorales, sino también en términos de acción participativa en los asuntos públicos.

Además, se considera que la participación ciudadana recupera la parte pública de la política y permite que se establezca un contrato social entre la sociedad y el gobierno, mitigando los escenarios de conflicto, incertidumbre e intereses particulares; la inclusión de la participación social es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes, por lo cual, «vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas públicas, mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos» (Aguilar y Lima, 2009: pág. 4).

Desde un particular punto de vista, las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover la integración social y de cristalizar el camino hacia el desarrollo, es decir, en palabras de Ruiz y Cadénas, «permiten que la sociedad viaje en el mismo avión» (2005: pág. 21), haciendo referencia a las políticas públicas como herramientas de equidad y modelos de redistribución de los bienes y recursos del Estado hacia todos los sectores sociopolíticos, económicos, culturales, educativos, públicos y privados. Capitalizar y consolidar la relación entre el gobierno y la sociedad a través de las políticas públicas, implica imperativamente la construcción de alianzas y coparticipaciones entre el gobierno (sector público) y los demás actores que participen en el ciclo de las políticas públicas, a fin de que cada uno pueda aportar lo que le corresponda a las soluciones integrales de los problemas públicos. Es una perspectiva de contrato que funde un orden social que atienda las carencias y necesidades multidimensionales del pueblo (Locke, 1662).

No cabe duda de que la persistencia de esos problemas públicos, a pesar de la implementación de diferentes políticas públicas y programas sociales para su solución, es resultado de procesos incongruentes e inacabados por parte de los diversos actores involucrados en los ciclos pertinentes. En este sentido, es momento de comprender que, más allá

de los interminables debates teórico-conceptuales e ideologías vigentes sobre las políticas públicas y sus derivados, «al final del día, su éxito depende de las capacidades y las voluntades de quienes las diseñan y las llevan a cabo» (Merino, 2013: pág. 139). A pesar de que sean hechas de conceptos y palabras, detrás de las palabras siempre están las voluntades de las personas que las pronuncian. Es solamente a través de soluciones integrales a los problemas públicos que se pueden dar un reencuentro y una reconciliación entre la sociedad y el Estado.

REFERENCIAS

- Aguilar, A. y Lima, F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?, *Contribuciones a las ciencias sociales*. Recuperado el 25 de noviembre de 2016 de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Alzate-Zuluaga, M.L. y G. Romo-Morales (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques*, XV (26), 13-35.
- Becker, G.S. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. *HRO Working Papers*. N° 52. Washington, DC: The World Bank.
- Berrien, F.K. (1968). *General and Social Systems*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bertalanffy, L.V. (1968). *General Systems Theory*. New York: George Brasilier.
- Brewer-Garry, D. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. *Policy Sciences Review*, 5 (3), 239-244.
- Cárdenas, M.L. y Rivera, J.F. (2004). La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, (9), 131-141.
- Chávez, C.J. (2013). *Los derechos de las víctimas y la falta de reparación en los casos que se tramitan en los juzgados de tránsito*, Loja, Ecuador: Universidad Nacional de Loja.
- Colella, G.G. (2011). Introducción a la idea de organización y complejidad en el pensamiento de Edgar Morin. En L.G. Rodríguez-Zoya (coord.), *Exploraciones de la complejidad. Aproximación introductoria al pensamiento complejo y a la teoría de los sistemas complejos* (págs.). Buenos Aires, Argentina: Centro Iberoamericano de Estudios en Comunicación, Información y Desarrollo (CIECID).
- Coveney, P. and Highfield, R. (1996). *Frontiers of Complexity*. New York: Fawcett Columbine.

- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Folland, G.B. (1984). *Real Analysis: Modern Techniques and Their Applications*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Gómez, M. (2011). *El liderazgo educativo. Los equipos directivos en centros de secundaria, elementos básicos de éxito escolar*. Madrid, España: IFIIC.
- Hayles, K. (1998). *La evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*. Barcelona, España: Gedisa.
- Ibarra-Cortés, M.E. y L.V. Mballa (2017). *Complexité et défis de la gestion des municipalités au Mexique*. Paris, France: Publibook.
- Lasswell, H. & Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: The American Political Sciences.
- Latorre, E. (1996). *Teoría General de Sistemas Aplicada a la Solución Integral de Problemas*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Locke, J. (1662). *Natural Rights to Life, Liberty, and Property*. New York: The Freemann Publisher.
- Maillard, J. y Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques*. Rhône-Alpes, France: PUG.
- Mballa, L.V. (2015). Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation (AARF)*, 3, (12), 99-112.
- Mballa, L.V. (2017). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México, México: CIDE.
- Mier, R. (2002). Complejidad: bosquejos para una antropología de la inestabilidad, En R. Pérez-Taylor (comp.), *Antropología y complejidad* (págs.). Barcelona, España: Gedisa.
- Morin, E. (1977). *Introducción al pensamiento complejo*. Paris, France: Siege.
- Neveu, É. (2016). Sociologie politique des problèmes publics, *Revue Questions de Communication*, (30), 423-425.
- Orozco, D. (2015). *Definición de solución*. Recuperado el 18 de enero de 2017 de <http://conceptodefinicion.de/solucion/>.
- Reynoso, C. (2007). *Edgar Morin y la complejidad: elementos para una crítica*. Buenos Aires, Argentina: Antropocaos.

- Romero, P.C. (2003). Paradigma de la complejidad, modelos científicos y conocimiento educativo. *Ágora digital*, (6), 1-10.
- Roth-Deubel, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico, *Revista Ciencia Política*, (3), 44-68.
- Roth-Deubel, A. (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Ruiz, L.D. y Cadéñas-Ayala, C.E. (2005). ¿Qué es una política pública?, *Revista Jurídica*, 5 (18), 1-26.
- Weisz Carrington, G. (2002). Leyendas luminosas de la complejidad. En R. Pérez-Taylor (comp.), *Antropología y complejidad* (págs.). Barcelona, España: Gedisa.