

SERIE GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTEXTOS COMPLEJOS **EL CASO DE COSTA RICA**

Carlos Murillo Zamora



CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

VI

Vicerrectoría de
Investigación



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SERIE GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Diseño de Políticas Públicas en Contextos Complejos El caso de Costa Rica

AUTOR

Dr. Carlos Murillo Zamora

Proceso de investigación, innovación y difusión
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Vicerrectoría de Investigación
Universidad de Costa Rica

CC.SIBDI.UCR - CIP/4383

Nombres:	Murillo Zamora, Carlos, autor.
Título:	Diseño de políticas públicas en contextos complejos: el caso de Costa Rica / autor, Carlos Murillo Zamora.
Descripción:	Primera edición. San José, Costa Rica : CICAP, 2026. Serie Gestión pública costarricense
Identificadores:	ISBN 978-9968-932-51-6 (PDF)
Materias:	LEMB: Política pública – Costa Rica. Costa Rica – Política y gobierno. Globalización.
Clasificación:	CDD 320.609.728.6 -ed. 23

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Primera edición: 2026

Autor: Carlos Murillo Zamora
Directora y Editora Científica: Dra. Laura Sariego Kluge
Diseño gráfico y diagramación: Xinia Ruiz Villegas
Diseño de Portada: Angie Alvarado Umaña

Imagen de portada: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (1987). Fotografías con imágenes de una manifestación pro-vivienda realizada por familias y vecinos de Brasil de Santa Ana San José, 4429-1. Archivo Nacional de Costa Rica (Archivo Digital). Código de referencia: CR AN CR-AN-AH-FO-004429-1-004429-2. Formato: jpeg, 21,8x10 cm, 1.4 MB. <https://archivodigital.go.cr/index.php/4429-1-jpg-2>

Serie Gestión Pública Costarricense, N°3
Documento de Acceso Abierto, con [Licencia CC BY-NC-SA 4.0](#).
Documento aprobado e impreso digitalmente.
San José, Costa Rica

Diseño de políticas públicas en contextos complejos. El caso de Costa Rica es una obra publicada por el **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)**, revisada y editada desde el proceso de investigación, innovación y difusión, que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general a temas de interés en el ámbito de las políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, geografía económica, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Programa de Servicios
de Asesoría y Consultoría

Coord. Programa de
Desarrollo Municipal

Licda. Gina Valverde Díaz
Jefa Administrativa

MPIO. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Programa de Educación
Continua y Permanente

CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. Orlando Hernández Cruz
Director CICAP

M.Sc. Angélica Vega Hernández
Dir. Escuela Administración Pública
Subdirectora del CICAP

Dra. Johanna Alarcón Rivera
Representante del Posgrado en
Administración Pública

Dra. Laura Sariego Kluge
Investigadora adscrita

M.Sc. Jhon Fonseca Ordoñez
Investigador adscrito

Dr. Harold Hütt Herrera
Investigador adscrito

M.Sc. Rodolfo Romero Redondo
Investigador adscrito

DIRECCIÓN Y EDICIÓN CIENTÍFICA

Dra. Laura Sariego Kluge
Directora y editora científica

Web: <http://www.cicap.ucr.ac.cr>
E-mail: publicaciones.cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica

Sobre Diseño de políticas públicas en contextos complejos. El caso de Costa Rica.

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Consejo Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Diseño de políticas públicas en contextos complejos. El caso de Costa Rica** es una obra revisada y editada por el **Proceso de Investigación, Innovación y Difusión**.
- El autor de esta publicación es responsable de la misma y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una Licencia de Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional [Licencia CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



ISBN PDF: 978-9968-932-51-6

ISBN EPUB: 978-9968-932-52-3

2026, Costa Rica

Tabla de contenido

	Pág.
PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
Algunas consideraciones teóricas y metateóricas	14
Estructura de la obra	17
CAPÍTULO I. COMPLEJIDAD, GLOBALIZACIÓN, CONTEXTO Y GOBERNANZA	19
1.1. Complejidad: una caracterización	20
1.2. Globalización: un fenómeno dinámico	24
1.3. Gobernanza en tiempos complejos	26
1.3.1. <i>Wicked Problems</i> o problemas perversos	28
1.3.2. Gobernanza y globalización	34
1.4. Complejidad, globalización, gobernanza y <i>wicked problems</i> : algunas consideraciones	35
CAPÍTULO II. FORMULACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTEXTOS COMPLEJOS	37
2.1. Una conceptualización de políticas públicas	38
2.1.1. Ciclo de políticas públicas	46
2.2. Identificación de la situación y su problematización	50
2.3. Formulación de políticas públicas: una reseña	52
2.3.1. Etapas del proceso de formulación de políticas	53
2.3.2. Algunas teorías y enfoques que explican la formulación de políticas	55
2.4. Análisis de políticas públicas: una caracterización	56
2.4.1. Políticas públicas, gobernanza e inteligencia artificial	62
2.5. Algunas consideraciones finales del capítulo	65

Tabla de contenido

	Pág.
CAPÍTULO III. DISEÑO Y CODISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	67
3.1. Diseño de políticas públicas: una aproximación	68
3.1.1. Principios de diseño efectivo	74
3.1.2. Marcos de referencia	74
3.2. El codiseño o diseño participativo	79
3.2.1. Beneficios del codiseño	81
3.3. Valor público: una variable vinculada al diseño y codiseño	81
3.3.1. Dimensiones del valor público	82
3.3.2. Relación entre codiseño y valor público	85
3.3.3. Codiseño como generador de valor público	85
3.3.4. El valor público como marco de referencia para el codiseño	85
3.3.5. Una relación bidireccional	86
3.3.6. Diseño, codiseño y valor público	86
3.4. Algunas consideraciones finales	90
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CASO COSTA RICA	93
4.1. Costa Rica: una sociedad en transformación acelerada	94
4.2. El contexto de las políticas públicas en Costa Rica	95
4.3. Políticas públicas identificadas para el análisis	97
4.3.1. Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción Social de la Paz (Polsepaz)	98
4.3.2. Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040	99
4.3.3. Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028	100
4.3.4. Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica (2013-2028)	102
4.3.5. Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045	103
4.3.6. Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) 2016-2025	104

Tabla de contenido

	Pág.
4.3.7. Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2018-2030	105
4.3.8. Plan Nacional de Descarbonización 2018-205	105
4.3.9. Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030	106
4.3.10. Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica 2023-2030	106
4.3.11. Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032	108
4.4. Costa Rica y el uso de la relación entre diseño, codiseño y generación de valor público	111
4.4.1. Formulación y construcción participativa	112
4.4.2. Mecanismos de gobernanza y colaboración para la implementación	113
4.4.3. Diseño de instrumentos, herramientas y metodologías específicas	113
4.4.4. Mejora de la calidad de vida y bienestar humano	114
4.4.5. Protección ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales	115
4.4.6. Fortalecimiento de la gobernanza democrática y la participación ciudadana	115
4.4.7. Promoción de la equidad, inclusión y reducción de desigualdades	116
4.4.8. Eficiencia y eficacia de la gestión pública	116
4.5. Algunas consideraciones finales	117
CONSIDERACIONES FINALES	119
REFERENCIAS	125
ANEXO 1. MATRIZ PARA ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS	141
SOBRE EL AUTOR	147

PRESENTACIÓN

En el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica, entendemos la publicación académica como una extensión natural de nuestras funciones sustantivas: investigar, formar capacidades, asesorar y difundir conocimiento pertinente para el fortalecimiento de lo público. En esa línea, presentamos la obra *Diseño de políticas públicas en contextos complejos: El caso de Costa Rica*, del autor Carlos Murillo Zamora, como un aporte que dialoga con los desafíos contemporáneos de la gestión pública y el análisis de políticas en escenarios marcados por alta incertidumbre, interdependencias y presiones de cambio acelerado.

Esta publicación se integra a una estrategia institucional del CICAP orientada a producir y poner a disposición de la comunidad universitaria, científica y de la sociedad en general materiales que contribuyan a elevar la calidad del debate y de la acción pública. En particular, la obra fue revisada y editada desde el proceso de investigación, innovación y difusión, con el acompañamiento de instancias académicas del CICAP y bajo el compromiso de velar por el rigor y la idoneidad de los contenidos que difundimos.

Uno de los méritos centrales del texto es su capacidad para articular fundamentos conceptuales con discusiones aplicadas. La obra se organiza en capítulos que abordan, entre otros ejes, la complejidad, la globalización y la gobernanza, así como los desafíos de la formulación y el análisis de políticas públicas en contextos complejos. Posteriormente, desarrolla con mayor profundidad el diseño y el co-diseño de políticas públicas, incorporando perspectivas y principios que resultan especialmente útiles cuando se enfrentan problemas públicos difíciles de delimitar, con múltiples actores y efectos no lineales.

Asimismo, el libro ofrece un apartado de análisis aplicado al caso de Costa Rica, en el que se revisan políticas concretas y se discuten elementos que hoy resultan ineludibles para la gestión pública, como la participación, los arreglos de gobernanza, los mecanismos de coordinación y la generación de valor público. En ese recorrido, el texto aporta criterios y lecturas que pueden orientar tanto a personas investigadoras como a tomadoras y tomadores de decisión, especialmente en la tarea de pasar de diagnósticos generales a diseños institucionales y operativos con mayor coherencia y capacidad de adaptación.

Para el CICAP, este tipo de aportes fortalece nuestro propósito de incidir con evidencia y reflexión crítica en la mejora de las políticas públicas, y contribuye de manera directa a posicionar al Centro como un referente académico y técnico en la disciplina, tanto a nivel nacional como

en el intercambio regional e internacional. También es una invitación a continuar elevando los estándares del análisis y del diseño de políticas, en un momento en que los desafíos públicos demandan enfoques más integrales, colaborativos y orientados a resultados.

Aprovecho este espacio para expresar un agradecimiento general a todas las personas e instancias que hicieron posible esta publicación: al autor, por su trabajo y su compromiso con el debate público informado; al equipo responsable de la revisión y edición científica, así como a quienes contribuyeron en la producción editorial y el diseño gráfico. Este esfuerzo colectivo se alinea con nuestro interés de facilitar el acceso abierto al conocimiento.

Confiamos en que este libro será de utilidad para comunidades académicas, personas estudiantes, tomadoras y tomadores de decisión, y para quienes participan desde diversos espacios en la construcción de soluciones públicas. Su lectura aporta herramientas para comprender mejor la complejidad de los problemas contemporáneos y, sobre todo, para diseñar políticas más consistentes, participativas y pertinentes ante los retos del país.



Dr. Orlando J. Hernández Cruz

Director

Centro de Investigación y Capacitación
en Administración Pública (CICAP)

Universidad de Costa Rica (UCR)

INTRODUCCIÓN

Los estudios en idioma diferente al inglés sobre las nuevas dinámicas de la formulación de políticas públicas se han incrementado de manera significativa desde la década de 1990. No ocurre lo mismo con la literatura en español que, si bien ha crecido, no alcanza la misma magnitud y suele limitarse a análisis de casos, principalmente en países suramericanos y en México. Por ello, como se observa en las referencias, se emplean como punto de partida distintos artículos y libros en inglés, complementados con algunos textos en español. En Costa Rica existen algunas publicaciones en forma de guías o manuales para su formulación (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN], 2016; Pallavicini et al., 2013), así como aportes desde una perspectiva teórica (Camacho Monge, 2021). Sin embargo, la temática se aborda con mayor frecuencia en tesis de graduación de la Escuela de Administración Pública, sobre todo en sus programas de posgrado (Maestría en Administración Pública y Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas).

No obstante, sigue siendo una tarea pendiente observar la incorporación de las nuevas dinámicas y tendencias en el país. De ahí la justificación de revisar, a la luz de los cambios que han marcado este siglo y desde una perspectiva teórica, la práctica costarricense en la formulación de políticas públicas. Asimismo, esta investigación busca ofrecer a estudiosos y estudiantes de políticas públicas un listado de literatura relacionada con los temas tratados, útil como referencia para la elaboración de propuestas de investigación, trabajos académicos y cursos.

El estudio de las políticas y, en particular, el análisis de políticas públicas (APP) constituye un campo con amplia tradición y aportes relevantes de diversos autores. Entre una gran variedad de textos básicos para la aproximación a esta temática, en idioma español, se pueden citar a Meny y Thoening (1992) y Aguilar Villanueva (1992). A estos clásicos se han sumado numerosos enfoques que enriquecen la comprensión de la formulación de políticas (cfr. Kraft & Furlong, 2013; Sabatier & Weible, 2014; Fontaine, 2015; Dente & Subirats Humet, 2014; Knoepfel et al., 2007, entre otros).

También es necesario considerar los cambios en los paradigmas de las políticas públicas, derivados de los momentos de crisis y transformación que han enfrentado tanto el Estado como la sociedad (Canales Aliende, 2013; Izdebski et al., 2022). Ha habido numerosos ajustes, algunos de gran relevancia. Como señala Anderson (2003, p. 1), en la sociedad moderna y compleja del siglo XXI las políticas son ubicuas, ya que “...confieren ventajas y desventajas, causan placer, irritación y dolor, y en conjunto tienen consecuencias importantes para nuestro bienestar y felicidad. Constituyen una parte importante de nuestro ambiente” (Anderson, 2003, p. 1).

La globalización y su vínculo con el desarrollo, como contexto de las políticas, constituye otro aspecto fundamental para comprender la significancia de los cambios que aborda esta investigación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002). En este sentido, es necesario profundizar en la relación entre globalización y localización en la formulación de políticas públicas, así como en dimensiones asociadas a la complejidad y a los problemas perversos que caracterizan los procesos sociales en la actualidad. Por ello, el estudio no puede limitarse a la formulación de políticas, sino que debe incorporar el análisis de su contexto y entorno.

En esa línea, resulta clave considerar lo relativo a la complejidad (cfr. Pavlov & Micheli, 2023; Eppel & Lee Rhodes, 2017) y su vínculo con las políticas públicas (cfr. Cairney, 2012; Cairney & Weible, 2017; Cairney et al., 2019; Morçöl, 2014; Colander & Kupers, 2014; Geyer & Rihani, 2010; Teisman & Klijn, 2008).

A nivel centroamericano, el SICA ha desarrollado algunos estudios y varios países han formulado propuestas en esta materia; sin embargo, no han sido suficientemente difundidas para convertirse en referentes en el APP. Este aspecto resulta relevante, pues las diversas etapas de crisis y replanteamientos que han experimentado los Estados han incidido en las políticas regionales (Moncayo, 2006; Gutiérrez Ossa et al., 2016).

Más allá de aproximarse a las políticas públicas (PP), un propósito fundamental de este trabajo es ofrecer a estudiantes e especialistas interesados en el análisis de políticas públicas un resumen de los principales aspectos teóricos y, sobre todo, un listado de literatura que sirva de base para sus trabajos académicos y de graduación.

Algunas consideraciones teóricas y metateóricas

Todo análisis, en general, pero sobre todo cuando se aborda un tema en el ámbito académico, debe tener en cuenta tres preguntas básicas: ontológica, epistemológica y metodológica; la primera versa sobre la naturaleza de lo real e informa sobre lo que hay de sustancial o relativo; la segunda sobre la interpretación del mundo y relacionado con creencias; y la tercera con la forma de conocer la realidad (Fontaine, 2015, p. 12). Esto hace necesario no limitarse a la teoría, sino recurrir a la metateoría (entendida como el marco o conjunto de reglas que definen el contexto en el que los constructos teóricos son formulados en el campo de un dominio o disciplina científica (en el caso de las políticas públicas resultan de la convergencia entre ciencia política y administración pública). De ahí que la función de la metateoría es proveer una fuente coherente de conceptos y premisas para que las teorías tengan sentido.

En este trabajo no pretendo hacer un desarrollo filosófico sobre la teoría y metateoría en políticas, sino dejar constancia de su importancia que tienen en su formulación y análisis. Sobre todo, en cuanto al marco conceptual (porque se facilita la comprensión de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que inciden), la contextualización (reconociendo los contextos históricos, culturales y societales que inciden en su planteamiento e implementación), la crítica y reflexión (al cuestionar las teorías y paradigmas existentes), la interdisciplinariedad (el APP requiere del aporte de diversas disciplinas) y la identificación de patrones y tendencias.

Ello se complementa con la consideración sobre el paradigma que sirve de referencia, siendo los cuatro más utilizados: positivismo, pospositivismo, teoría crítica y constructivismo. Desde mi perspectiva el constructivismo es clave en lo relacionado con las políticas, porque la realidad no se descubre, porque es una elaboración social, de ahí que las ideas tienen un rol preponderante en la formulación de las PP (Fontaine, 2015, p. 15).

La construcción de la realidad social, como señala Searle (1995), es el resultado de las interacciones entre individuos y colectividades que dan sentido a la realidad, por lo que, en un mundo, no en dos, tres o diecisiete, que por supuesto está relacionado con lo que describe la física, química y las ciencias naturales; sin embargo, "...la existencia de fenómenos que no son de ningún modo evidentes, físicos o químicos, suscita perplejidad" (Searle, 1995, p. xi). Ello ocurre porque hay hechos en el mundo que solo existen porque los humanos creemos que existen (Searle, 1995, p. 1). Hay hechos institucionales que dependen de acuerdos humanos, sin las instituciones humanas que lo conciben, no existirían; pero por supuesto hay una realidad que es independiente de las personas, y es lo que conforman los hechos físicos (Searle, 1995, p. 2).

Por consiguiente, hay cuestiones ontológicas que resultan difíciles de explicar, puesto que "... la realidad social es creada por nosotros para nuestros propósitos y parece fácilmente inteligible para nosotros como esos mismos propósitos" (Searle, 1995, p. 4). Por eso cuando se alude a objetividad

y subjetividad o a verdad y falsedad no se trata simplemente de hechos, sino que depende de ciertas actitudes, sentimientos y puntos de vista para generar juicios, por lo que epistemológicamente se puede hablar de juicios y hechos objetivos; mientras que ontológicamente lo objetivo y lo subjetivo son predicados de entidades y tipos de entidades y su adscripción a la existencia (Searle, 1995, p. 8).

Además, los seres humanos asignamos funciones a las cosas, que dependen de las intenciones y actitudes de los observadores y agentes; por lo que hay que reconocer que "...características intrínsecas de la realidad son aquellas que existen independientes de todos los estados mentales, excepto para los estados mismos, los cuáles son también características intrínsecas de la realidad" (Searle, 1995, p. 12). Ahora, al hacer referencias a los hechos institucionales y sus funciones se requieren explicaciones institucionales; lo que significa que para explicar reglas se requieren reglas, o en el caso de lenguaje se requiere lenguaje (Searle, 1995, p. 13).¹

Los agentes conscientes al crear hechos sociales están asignando funciones a los objetos y otros fenómenos, por lo que las funciones no son intrínsecas, sino que resultan de las asignaciones que hacen los usuarios y observadores, por lo que las funciones no se imponen, sino que cumplen fines prácticos y muchas ocasiones la persona que usa un objeto para una función agentiva no es necesariamente el agente que inicialmente le asignó la función (Searle, 1995, PP. 19-21).

Por otra parte, está la intencionalidad colectiva, considerando que en la mayoría de las situaciones las personas no actuamos en forma individual y separada de la comunidad en la que nos insertamos. Por eso la gran mayoría de funciones que se le asignan a los objetos y a los hechos resulta de esa intencionalidad colectiva -entendida como un hacer algo en conjunto, mientras que la intencionalidad individual es aquella que se deriva de la colectiva, por lo que no es algo separado (Searle, 1995, p. 25). Por eso es por lo que se puede hablar de *hechos sociales*, que se diferencian de los hechos físicos puros -aunque a esos se les puede asignar funciones, por lo que existen reglas regulativas y constitutivas (Searle, 1995, p. 27).²

Entonces la realidad social no es un hecho dado, sino el producto de la interacción constante, temporal y especialmente condicionada, entre agentes y entre estos y la estructura, por lo que "...los eventos y procesos solo pueden ser explicados y entendidos al ser observados desde una perspectiva que tenga en cuenta ese carácter de construcción social" (Murillo Zamora, 2012, p. 66). Por lo que se debe reconocer la dimensión intersubjetiva de la acción humana, individual y colectiva, por lo cual se atiende la identidad, intereses y roles de los agentes, que también son socialmente construidos. Esto hace que "...toda acción social descansa en una dimensión intersubjetiva, propia de la acción humana. Por ello, las ideas influyen las conductas individuales, que a su vez inciden en las conductas sociales de la colectividad" (Murillo Zamora, 2012, p. 67).

Así las ideas son creencias compartidas, cosmovisiones, definiciones de problemas, lógicas de acción colectiva, que adquieren una aceptación generalizada, aunque están sujetas a debate permanente en una amplia diversidad de contextos socioculturales (del Tronco Paganelli, 2020, p. 27). Por lo tanto, las ideas son:

...son argumentos lógicos (*frames*) que los individuos desarrollan para otorgar sentido, estructurar y reestructurar una imagen del mundo, dados sus elementos y eventos constitutivos.

¹ En el caso del lenguaje hay que tener en cuenta que es una construcción social que constituye la principal base para construir hechos sociales.

² Searle (1995, p. 27) resume es relación entre hechos en los siguientes términos: "[los] hechos brutos existen independientemente de las instituciones humanas; los hechos institucionales pueden existir solo dentro de las instituciones humanas. Los hechos brutos requieren de la institución de lenguaje a fin de que podamos enunciar los hechos, pero los mismos hechos brutos existen independientemente del lenguaje o de cualquier otra institución".

Como lo sugiere Campbell, las ideas pueden concebirse como discursos públicos o ideologías pretendidamente universales -como el liberalismo democrático o el comunismo-, pero también adoptan la forma de prescripciones o propuestas programáticas aplicables solo a ciertos contextos, como la abolición de las armas nucleares o la mitigación de gases de efecto invernadero. (del Tronco Paganelli, 2020, p. 29)

Pero es necesario anotar, como ya lo mencioné, que todas interacciones y construcciones se explican y entienden en la relación agente-estructura, que resulta de una “constitución mutua” de codependencia. De igual forma las ideas, expectativas y acuerdos intersubjetivos no flotan libremente en el espacio sistémico, ni resultan de las acciones de los agentes o de la estructura; sin olvidar que existe una cultura -entendida como conocimiento compartido-que incide en las decisiones, y en el caso de las políticas generan factores, dimensiones y niveles que las condicionan (Murillo Zamora, 2012, p. 69). Por eso la agencia, que se manifiesta a través de las identidades, como construcción social genera acciones sociales que contribuyen a crear la realidad social. Esto lo resume Murillo Zamora (2012, pp. 70-71) en los siguientes términos:

...las identidades, intereses, preferencias y expectativas son construidas por los agentes, teniendo en cuenta sus experiencias y percepciones, el contexto cultural, el rol que ocupan en la estructura y sus interacciones con esta y con otros agentes; es decir, aquellas son exógenamente dadas; pero se expresan y adquieren sentido en dependencia con lo exógeno. Así no pueden ser explicadas en forma separada del contexto que las condiciona y determina; como el de la dimensión temporal.

Por ende, esa construcción también crea los grupo meta³ en el caso de las PP, lo cual sirve para la asignación de recompensas y sanciones y constituyen “poderosas imágenes” o estereotipos para explicar el porqué de una política e imágenes que favorecen emociones y asignaciones de valor, así como símbolos para representar la realidad que los tomadores de decisiones quieren mostrar a través de sus discursos y argumentos a favor de las posiciones que adoptan, por lo que “...las emociones son una parte integral de los juicios, imágenes y estereotipos” que intervienen en las PP (Schneider et al., 2014, pp. 105-106).

Para comprender mejor los fenómenos y hechos sociales es necesario recurrir al concepto de sistemas, que de acuerdo con Luhmann (1998, p. 28) “...sirve para abstraer hechos que son comparables entre sí, o hechos de carácter distinto bajo el aspecto igual/desigual”; siendo el sistema social más global la sociedad. Ello implica pensar en todo y en las partes, y en forma más puntual en el sistema y el entorno, en sistemas *abiertos y cerrados* (Luhmann, 1998, p. 31). Yo agrego contexto, para diferenciar entre los aspectos abstractos y culturales de los sistemas y el escenario caracterizado por cuestiones de carácter material (que corresponde al entorno). Porque los hechos sociales ni existen ni ocurren en el vacío.

También hay que reconocer los avances en distintos campos científicos, como por ejemplo en la neurociencia, que han ayudado a comprender mejor el cerebro, lo cual está incidiendo en el ámbito organizacional. Este ha pasado de esquemas centralizados y jerárquicos a otros descentralizados y sin un núcleo visible. Sobre esto Brafman y Beckstrom (2006, p. 35) acotan que la araña es muy diferente a la estrella de mar. La primera tiene un cuerpo que es una cabeza y un conjunto de piernas que actúan de forma independiente. Mientras que la estrella de mar no tiene cabeza como control central, pues los

³ Schneider et al. (2014, pp. 109-129) anotan que la construcción de tales grupos puede ser positiva o negativa por cuestiones relacionadas con: asignación, retroalimentación, orígenes, construcciones sociales cambiantes y cambio de política.

brazos replican la mayoría de los componentes del centro. Si se parte una de estas a la mitad, ninguna morirá, y pronto habrá dos. Ello no ocurre con la araña. Un ejemplo de una organización sin un centro o alguien a cargo es Alcohólicos Anónimos, porque no tiene inteligencia central, sino que se extiende a través de todo el sistema, pudiendo mutar el sistema más fácilmente (cfr. Brafman & Beckstrom, 2006, pp. 36-40).

En resumen, el uso de la metateoría y teorías relacionadas con el ciclo de políticas es clave para ahondar en su estudio, porque se logra una mejor comprensión del diseño de las políticas, su complejidad y el contexto y entorno en que se hacen e implementan. Si la realidad ha cambiado, es necesario aproximarse a las políticas con recursos ontológicos, epistemológicos y metodológicos distintos a del siglo pasado, y sobre todo a los aportes por el positivismo.

Estructura de la obra

En el primer capítulo hago una reseña de cuatro dimensiones claves para entender el mundo de las políticas y la administración públicas: complejidad, globalización, contexto y gobernanza. Se trata de una aproximación a partir de la literatura en las principales disciplinas vinculadas con las PP. Tiene un carácter conceptual, que permita a quien se interese por estas temáticas a tomarlo como punto de partida para ahondar sobre esas dimensiones.

El segundo capítulo resume las nociones principales sobre formulación y análisis de políticas, enfatizando los contextos complejos que caracterizan la realidad actual. Hago un repaso por los principales autores, sobre todo la literatura en idioma inglés, que permite a la persona lectora tener una idea de fuentes por consultar sobre esta materia.

En tercer lugar, la revisión está dedicada al diseño y codiseño, cuestiones que no han recibido, al menos en la academia costarricense, tanta atención como merece el ir más allá del análisis simplificado y del ciclo de políticas de los textos clásicos. Para atender problemas complejos a través de cursos de acción es esencial recurrir a un buen diseño, pero sobre todo al codiseño, para fomentar la participación ciudadana en la formulación de PP. Ello lo complemento con lo relativo a valor público y su vinculación con el diseño y codiseño.

En el último capítulo hago una revisión de algunas políticas adoptados por las administraciones Chinchilla Miranda, Solís Rivera, Alvarado Quesada y Chaves Robles, para observar si siguen, en su formulación, los criterios planteados por MIDEPLAN y, sobre todo, los principales lineamientos presentes en la literatura.

Para el desarrollo de esta investigación hice uso, además de la literatura en formato impreso, PDF y digital, de inteligencia artificial (IA), particularmente de NotebookLM y Chat GPT v4 y v5, DeepSeek v. 3.1. Estos últimos para la generación de esquemas de trabajo e identificación de tendencias sobre los principales ejes de la temática objeto de estudio. Asimismo, es necesario señalar que no se trató de una revisión exhaustiva de la literatura, porque existen miles de fuentes en español e inglés, que fueron los idiomas de las publicaciones consultadas.

Una nota final. Las referencias citadas en este trabajo tienen un doble propósito, constituyen el acervo de literatura consultada para desarrollar la investigación, y, en segundo lugar, una fuente de consulta para quienes quieran profundizar sobre algunas de las temáticas. En este último sentido sirven de punto de partida para futuros trabajos académicos.

CAPÍTULO I

COMPLEJIDAD, GLOBALIZACIÓN, CONTEXTOS Y GOBERNANZA

En la década de 1950 el mundo atravesaba un momento crítico en lo político, económico y militar, que generó cambios en las sociedades nacionales en el escenario de Segunda Posguerra Mundial, ello condujo a una profunda reconfiguración de la gestión de lo público en un contexto internacional particular, dominado por la Guerra Fría, el aumento de misiles balísticos, sobre todo nucleares, y armas de destrucción masiva, por lo que las fronteras estatales dejaron de constituir un obstáculo, para ser objeto de un ataque militar. Lasswell y Kaplan (1950, p. ix) se refirieron a esa década, en que comienza a consolidarse el análisis de políticas públicas, como una coyuntura compleja, lo cual repercutió en la evolución de este campo de estudio. Ello es comparable con el momento crítico que vive el mundo en esta década, en la cual se amenaza con una guerra nuclear y cada vez son más cercanas las posibilidades de una guerra sistémica; además el sistema westfaliano se ha transformado y esto conduce a una reconceptualización del proceso de formulación de PP. Por eso al formularse una política los gobiernos no pueden pensar solo en el ámbito doméstico, ignorando lo externo, internacional y global.⁴

El propósito de este capítulo no es resumir la coyuntura global, sino reconocer cómo esa situación incide en la complejidad, la globalización y la gobernanza que constituyen el contexto y entorno⁵ de las políticas, puesto que como anota Kennett (2008, p. 3), se localizan en un escenario conformado por redes increíblemente complejas, multiniveles y traslapadas que conectan lo subnacional, nacional y transnacional en lo político, económico, social, cultural, estratégico y ambiental. Entonces los tres fenómenos que abordo en esta parte del trabajo están estrechamente conectados y adquieren una dimensión particular por la “miríada” de conceptualizaciones existentes -que hacen que se trate de concepciones no solo polisémicas, sino con proyecciones distintas-, lo cual genera confusiones; porque a pesar de los cambios que están ocurriendo en este siglo, lo cierto es que el Estado continúa siendo el jugador clave en los procesos, aunque esté compartiendo escenario con un número creciente de actores internacionales y no estatales, domésticos y extranjeros (Kennett, 2008, p. 10).

Estos fenómenos, en particular la globalización, condiciona la agenda pública, porque, como se deriva del párrafo anterior, “...en el marco de los procesos contemporáneos de globalización, el papel creciente de diversos actores externos al país, como las organizaciones internacionales, multilaterales, intergubernamentales, tanto públicas como privadas inciden, directamente, en la definición de las agendas nacionales” (Roth Deubel, 2017, p. 124).

En este capítulo, primero abordo la cuestión de la complejidad, intentando hacer una caracterización de un fenómeno que presenta muchas aristas, algunas no muy claras. Luego lo relativo a la globalización, sobre lo cual tampoco hay consenso. En una tercera sección explico los contextos, para finalizar con un fenómeno que ha adquirido, en las últimas décadas, una gran importancia: la gobernanza. Todo ello, reitero, influye y condiciona las PP. La realidad no puede simplificarse, como

⁴ Hago una diferencia entre lo internacional como lo que corresponde al concierto de Estados y lo global que abarca ese grupo, así como a otros actores internacionales estatales y no estatales y temáticas que no necesariamente corresponden a la acción de gobiernos.

⁵ Desde mi perspectiva el contexto hace referencia a la parte abstracta, institucional y organizacional de los ámbitos de acciones locales, nacionales, regionales, internacionales y globales; mientras que el entorno es la parte material de esos niveles. Así todo escenario comprende ambas dimensiones.

pretenden muchos modelos, sobre todo positivistas, hay que reconocer la multicausalidad de todo fenómeno, incluidas las políticas.

1.1 Complejidad: una caracterización

Las redes de información, según Harari (2024), complementadas por las redes sociales y los algoritmos, han provocado un incremento exponencial de la complejidad de los sistemas y procesos societales. La información, presente en toda acción humana -individual y colectiva- y en todo organismo, está asociada con “...símbolos de creación humana como la palabra hablada o escrita” (Harari, 2024, p. 31), pero no se limita a ellos. Su papel principal es “...representar la realidad” (Harari, 2024, p. 35) y se vincula con la “verdad”, entendida como expresión de aspectos de esa realidad (Harari, 2024, p. 36). Sin embargo, la verdad no es “...una representación unívoca de la realidad” (Harari, 2024, p. 40), menos aún en un mundo atravesado por la posverdad, a la que me referiré más adelante.

Por naturaleza, la realidad es compleja -en el sentido de que integra elementos diversos y puede generar confusión-, pues incluye niveles objetivos y subjetivos. Los primeros no dependen de convicciones particulares, sino de hechos concretos independientes de las interpretaciones; los segundos se derivan de opiniones y sentimientos de distintas personas (Harari, 2024, p. 37), construidos a partir de percepciones con las que interpretan las situaciones cotidianas.⁶ Para explicar y comprender esa complejidad es necesario identificar la multiplicidad de factores y fuerzas que moldean los problemas y procesos; de ahí la utilidad de modelos, mapas o ideas (en sentido metafórico) a partir de los cuales se generan marcos de análisis: explicativos, de tipo ideal y normativos (Parsons, 2001, pp. 57-58).

En el ámbito de las políticas públicas existe una tendencia a basar las consideraciones -incluida la psicología humana- en ecuaciones matemáticas, a pesar de que “[la] complejidad de la mente humana permanece en la forma de la investigación científica objetiva, particularmente en el área de la política pública”. De este modo, “...la complejidad resulta de dos conceptos interconectados: la forma en que los seres sociales entienden el mundo y la forma en que la sociedad influye en la investigación sobre política” (Gupta, 2011, p. 11). A ello se suma que los sistemas están condicionados en distintas direcciones y niveles bajo una avalancha de información y datos difíciles de administrar, sobre todo para usuarios sin experiencia. También influyen dos hechos: i) muchas disciplinas científicas tienden a producir modelos que simplifican los hechos; y ii) gran parte de las personas prefiere explicaciones simplificadas y monocausales.

Dado lo anterior, la información no es exclusiva de la humanidad: también se vincula con hechos biológicos, físicos y de otra naturaleza, de modo que es “...algo que crea nuevas realidades al conectar diferentes puntos de la red” (Harari, 2024, PP. 43-44). En ocasiones la información representa la realidad y en otras no, pero “siempre conecta” (Harari, 2024, p. 47). Así, información y verdad son componentes relevantes de las redes informacionales, cuya complejidad se incrementa al incorporar factores, dinámicas y variables diversas.⁷

⁶ Un punto medular hoy es que lo cotidiano, en muchas ocasiones, es observado a través de información falsa, resultando de fenómenos que en inglés se denominan *fake news*, *deepfake* y otros, que desinforman y manipulan la información alterándola para buscar cambiar las conductas de los individuos.

⁷ Harari (2024) señala dos aspectos que, a pesar de su extensión, cabe citar; el primero sobre conexiones y representaciones: “aunque la información siempre conecta, ciertos tipos de información -desde la literatura científica hasta los discursos políticos- pueden porfiar en su objetivo de conectar a la gente mediante la representación exacta de determinados aspectos de la realidad” (p. 47); y lo segundo sobre la saturación de la información: “si no se toman medidas adicionales para inclinar la balanza a favor de la verdad, es probable que un aumento en la cantidad y la velocidad de la información sature las explicaciones y verídicas, que son relativamente raras y caras, con tipo de información más comunes y baratos” (p. 48). Esto tiene que ver con los algoritmos en las redes sociales. Tema que abordo en este libro; pero que, sin duda, tiene incidencia sobre los sistemas de toma de decisiones en política pública.

Si retomamos el concepto de sistema, deben considerarse sus componentes, elementos y relaciones; así como la unidad que lo diferencia de otros, lo que conduce a reconocer su complejidad, vinculada de forma proporcional con la diferenciación entre sistemas (Luhmann, 1998, p. 44). Ello se relaciona con la información porque la complejidad posee dos dimensiones: i) “...por complejo queremos designar aquella suma de elementos conexos en la que, en razón de una limitación inmanente a la capacidad de acoplamiento, ya no resulta posible que cada elemento sea vinculado a cada otro, en todo momento” (Luhmann, 1998, p. 47);⁸ y ii) como “...medida de la indeterminación o la carencia de la información”, es decir, “...aquella información que le hace falta al sistema para poder aprehender y describir con justeza a su entorno (complejidad del entorno) y a sí mismo (complejidad del sistema)” (Luhmann, 1998, p. 50).

Las situaciones se tornan aún más complejas cuando intervienen los *wicked problems* o problemas perversos -a los que me referiré más adelante-, así como por la reconfiguración de la relación entre ciudadanía y Estado -tema vinculado con la gobernanza-, que da lugar a nuevas redes administrativas e incide en las políticas públicas incrementando su complejidad (Meek et al., 2007, pp. 22-24).

En el prólogo del libro de Fontaine (2015, p. xi), Subirats señala “...una evidente complejidad de la acción gubernamental derivada de procesos de trasvase de competencias a escala supraestatal y del creciente protagonismo de actores no estatales en las dinámicas de definición, elaboración e implementación de las políticas públicas”; y añade que “...existe una notable confusión sobre cómo afrontar la mezcla de complejidad y la falta de acomodo al nuevo escenario de las respuestas convencionales. Una complejidad derivada de una creciente heterogeneidad social que rompe con los parámetros tradicionales...”. El propio Subirats (Fontaine, 2015, p. xii) complementa que la complejidad “...deriva de que el aumento del conocimiento disponible no reduce las incertidumbres, sino que las aumenta”, generando pluralidad de visiones y heterogeneidad de intereses; en consecuencia, “...no hay soluciones simples a situaciones complejas”. A ello se suma que “...aún no disponemos de instrumentos analíticos suficientemente afinados”, dado que la gran pluralidad de intervinientes -considerando la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado- introduce aleatoriedad en la importancia asignada a los problemas; de ahí que el reto sea “mejorar la caja de herramientas” (Fontaine, 2015, p. xiii). Esto implica elaborar metodologías y métodos que reconozcan la multicausalidad, el número creciente de variables y la diversidad de consecuencias. La causalidad no puede entenderse solo en el sentido clásico de “si X, entonces Y”, ni limitarse a lo deductivo o inductivo.

La complejidad, por consiguiente, se relaciona con la información (Harari), con la estructura de los sistemas (Luhmann) y con la insuficiencia actual de instrumentos analíticos y metodológicos (Subirats). También se expresa en la “explosión de la complejidad decisional”, producto de la incorporación de nuevos actores, el rol de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil; ello pluraliza los puntos de vista en los procesos decisionales, con consecuencias importantes, pues se alejan los modos previstos constitucionalmente para adoptar decisiones públicas (Dente & Subirats Humet, 2014, p. 46).

No puede obviarse la globalización -que abordaré en la siguiente sección- ni la gobernanza multinivel, que genera sistemas poliárquicos tanto en el ámbito doméstico como en el internacional/global. Este escenario transforma la forma en que se atienden los problemas y se formulan e implementan las políticas públicas, a la vez que incrementa la incertidumbre, especialmente respecto de los resultados de las decisiones: “los gobernantes desconocen a menudo si las decisiones que

⁸ Sobre esta dimensión Luhmann (1998, p. 47) acota: “...la complejidad es un estado de cosas autocondicionado, debido a que los elementos deben constituirse complejamente para fungir como unidad en el nivel superior de la formación de sistemas, y por lo tanto su capacidad de acoplamiento es limitada”. Y agrega respecto a esa primera dimensión que “...significa coacción a seleccionar. Coacción por seleccionar significa contingencia, y contingencia significa riesgo” (p. 48).

quieren llevar a cabo podrán resolver el problema colectivo que quieren afrontar o si, por el contrario, lo agravarán” (Dente & Subirats Humet, 2014, p. 47).

El aumento de la incertidumbre responde a la complejidad decisional; a la aceleración de las transformaciones provocadas por la globalización; al desarrollo del conocimiento y el progreso científico; y a la existencia de problemas -sobre todo multicausales- cuya atención o solución no está clara. También se intensifica por los conflictos entre grupos sociales, actores políticos y económicos, y entre ciudadanía y autoridades (Dente & Subirats Humet, 2014, pp. 47-48). Todo ello se ve amplificado por el uso de algoritmos y de la inteligencia artificial, que va configurando una “realidad alternativa” que algunos agentes llegan a confundir con la realidad misma.

De acuerdo con Mballa (2017, p. 16), la complejidad resulta de “...la interacción o relación dialógica entre sus componentes (necesidades, conocimiento, contexto y poder)”. Por ello, no puede ignorarse la complejidad cuando se abordan problemas públicos con miras a resolverlos de manera integral (Mballa, 2017, p. 16). Los hechos son particulares, pero forman parte de un todo: se requiere una mirada integral y holística. Cada vez es más difícil aislar eventos concretos y aplicar la noción de *ceteris paribus*.

La dimensión alcanzada por este fenómeno ha generado un “paradigma de la complejidad”, resultado de métodos y análisis emergentes en el marco de un enfoque integral, holístico y dinámico para aproximarse a la realidad y sus fenómenos como un todo (Mballa, 2017, p. 24), desarrollado a partir de aportes de distintos campos científicos que entienden la existencia de desequilibrios e inestabilidades sistémicas que inciden en el entorno y redefinen la dinámica del sistema; por ello, el *ceteris paribus* pierde eficacia metodológica (Room, 2011, p. 29). A esto se suman las dificultades propias de las políticas públicas y su formulación, así como sus interacciones con los contextos (Ryan, 2016).

Este paradigma, inscrito en el pospositivismo (Mballa, 2017, p. 19),⁹ orienta los fundamentos teóricos para abordar objetos complejos y comprender lo imprevisible y el problema de la certeza en la realidad y el pensamiento humano, como señalé al inicio. Se trata de superar el reduccionismo positivista y reconocer, en palabras de E. Morin, que la complejidad es rasgo fundamental de la realidad; la simplificación desarticula los hechos y dificulta la conciencia de lo real, al desconocer las interacciones entre el todo y las partes, y entre estas (Morin, 1990).¹⁰

La problematización, formulación e implementación de políticas públicas se produce en sistemas, contextos y entornos complejos, que incorporan tanto los aspectos humanos y societales como las redes de información. Sobre esto, Polski y Ostrom (2017, p. 15) señalan -y pese a su extensión, vale transcribir- que:

Otro desafío para el análisis de políticas con orientación institucional es la complejidad. Pocas situaciones políticas son simples. La mayoría implica conocimiento desde muchas perspectivas diferentes; las actividades se organizan en múltiples niveles y cualquier situación política determinada se superpone con otras situaciones políticas, de modo que las actividades en una situación afectan las actividades en otra. Ninguna disciplina aborda por sí sola todas las

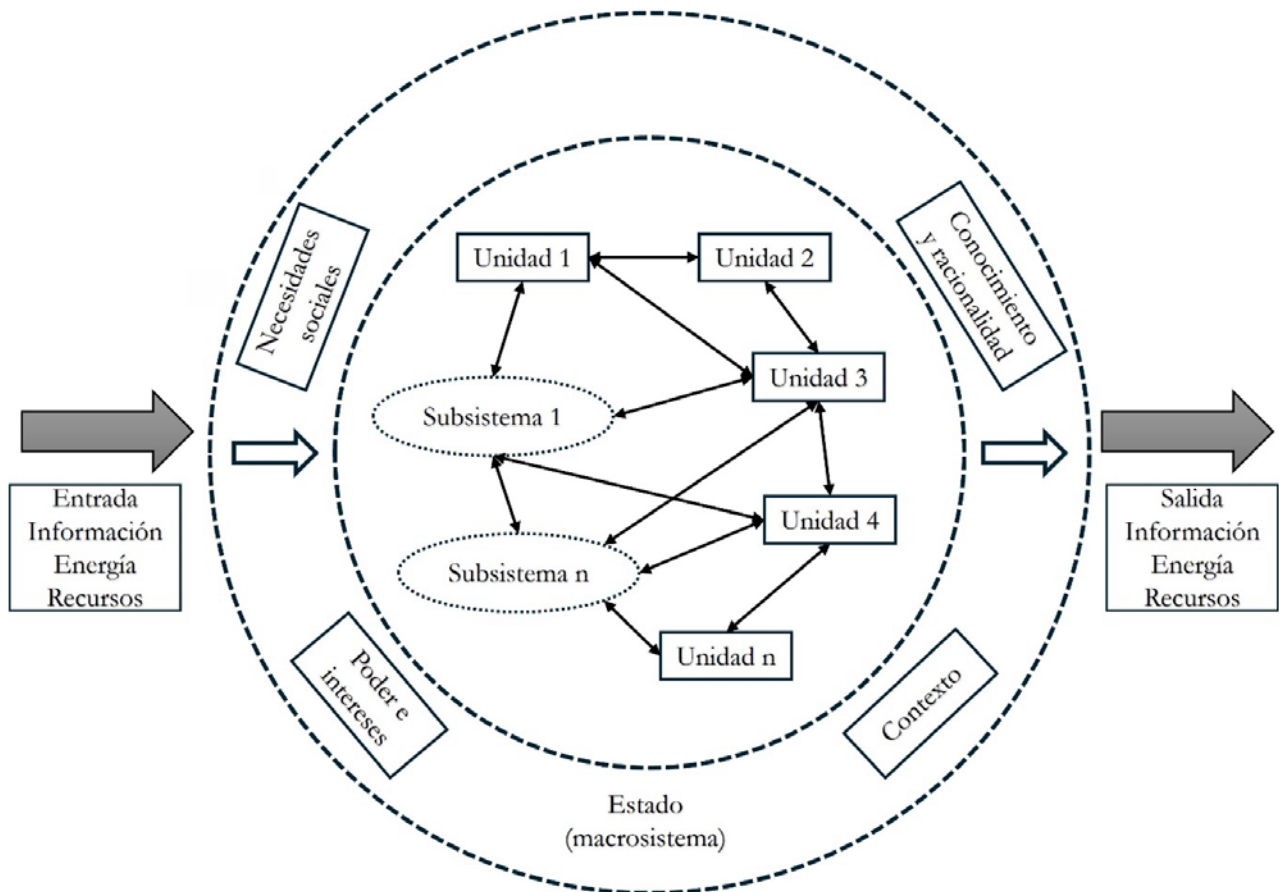
⁹ Mballa (2017, p. 19) anota: “...el pospositivismo enfatiza la existencia de una multiplicidad de causas y efectos que dificultan seriamente la tarea interpretativa, ya que resulta imposible separar los hechos de los valores sociales; además, la medición de los hechos siempre queda cargada de prejuicios y subjetividad en pro a la defensa de los intereses de la sociedad”.

¹⁰ Morin (1990, p. 32) entiende la complejidad como “...un tejido complejo (*complexus*: lo que está tejido en conjunto) de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados: presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Al mirar con más atención, la complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre...”.

cuestiones que los humanos enfrentan cuando interactúan en situaciones sociales complejas. Para comprender lo que realmente está sucediendo en un área de políticas, así como también cómo las cosas podrían proceder de manera diferente, es importante incorporar aportes de múltiples disciplinas, múltiples niveles de actividad y múltiples situaciones de políticas.

En consecuencia, es necesario descifrar la estructura sistémica en la que se adoptan las políticas públicas, indagando las relaciones dinámicas entre el todo (sistema de políticas públicas) y sus partes (elementos constitutivos). En este paradigma, las políticas públicas “...dejan de ser solo la culminación de un proceso de toma de decisiones, para responder a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de la acción conjugada de varios actores” (Mballa, 2017, p. 15). Existen interacciones dentro del sistema y con su entorno, entre múltiples unidades y subsistemas (véase la Figura 1), así como procesos bidireccionales que, en distintos momentos, generan consecuencias y causalidades adicionales. Esto dificulta construir modelos que simplifiquen el fenómeno observado.

Figura 1
Complejidad de los sistemas, unidades y políticas públicas



Fuente: Mballa, 2017, pp, 23 y 35.

Las sociedades se han tornado más complejas por la multiplicidad de agentes de diversa naturaleza que operan en múltiples niveles y ámbitos de acción, incluso de forma simultánea; en algunos casos, conviene distinguir entre la *polis* política y la cultural -esta última vinculada a las naciones-, aunque ambas contribuyen a definir la membresía que otorga derechos políticos, sociales y económicos a

los distintos agentes¹¹ (Stone, 2002, pp. 19-20). A ello se suman los flujos transfronterizos (véase la siguiente sección) y el incremento de dinámicas posnacionales -lo que no implica la ruptura de lo nacional-. Esto genera nuevas dinámicas del desarrollo que superan -sin sustituir- las nociones de “humano” y “sostenible”, e incorporan los efectos del Antropoceno.¹²

Por consiguiente, la complejidad debe comprenderse en el marco integral y holístico propio del siglo XXI, sin limitarse a la arquitectura sistémica de un ámbito específico y sin perder de vista que agencias, estructuras y dinámicas espaciales y temporales se conectan por múltiples canales. La división de ámbitos de acción responde, en buena medida, a criterios académicos y metodológicos; la realidad no se fragmenta de manera nítida en lo político, económico, social, cultural, jurídico, estratégico, ambiental y, ahora, geológico. Por ello, el análisis de políticas públicas no puede desconectarse del resto de la realidad como construcción social: no es posible abstraer un fenómeno y observarlo separado de su contexto y entorno.

La complejidad debe, además, enmarcarse en las dinámicas globalizadoras crecientes, impulsadas por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, por la ruptura de barreras espaciales y por la mayor porosidad de las fronteras estatales. Esta cuestión se aborda en la siguiente sección.

1.2 Globalización: un fenómeno dinámico

La globalización, aunque no es un fenómeno reciente en la historia de la humanidad, adquirió características particulares desde finales del siglo XX e inicios del XXI, a partir de la aceleración de los flujos transfronterizos, de la integración de mercados y de la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 2006, pp. 86-87). Estos cambios contribuyeron a una mayor interdependencia entre sociedades, economías y Estados, con efectos tanto positivos como negativos.

Se trata de un fenómeno polisémico, que es interpretado de muy distintas formas por diferentes disciplinas y teorías; incluso se contextualiza temporal y espacialmente de forma diferenciada. Pero más allá de esto, hoy es una realidad inmanente y omnipresente. Y a pesar de su auge, de acuerdo con Held et al. (2002, p. xxix) carece de una definición precisa y para algunos puede resultar en “...la gran idea que lo abarca todo, desde los mercados financieros hasta Internet, pero que ofrece muy poca comprensión de la condición humana contemporánea”; afirmación, al igual que la siguiente, escrita a inicios del siglo XXI, cuando no se tenía idea de la cuarta revolución industrial y otros fenómenos como la inteligencia artificial y la posverdad. Pero ya, hace dos décadas, se consideraba que:

...la globalización refleja una percepción muy común de que el mundo se está moldeando rápidamente hasta convertirse en un espacio social compartido por fuerzas económicas y tecnológicas, y de que los desarrollos en una región del mundo pueden tener profundas consecuencias para las oportunidades de vida de los individuos o las comunidades en el otro extremo del planeta. (Held et al., 2002, p. xxix)

Por ende, este fenómeno puede caracterizarse, de forma general, por: i) la creciente movilidad de capitales, bienes, servicios, personas e información; ii) la reducción de las barreras espaciales y

¹¹ En este documento utilizo los conceptos de agente y actor como sinónimos. Mientras que en algunas oportunidades me refiero a la agencia como la parte institucional, normativa y organizacional en la que operan los agentes.

¹² La concepción de Antropoceno, como era geológica caracterizada -a diferencia de las anteriores- por ser un producto de la acción humana sobre la Tierra, fue acuñada por P. Crutzen en 2000, sustituyendo en el siglo XIX al Holoceno -el periodo geológico dominado por la especie humana que inició hace unos 11 700 años-. El Antropoceno describe los enormes cambios que sufre el planeta por la actividad humana y sus repercusiones en el clima y la biodiversidad. Esta acción humana está amenazando la salud planetaria y afectando todas las actividades y por ende la gestión gubernamental y el quehacer de las sociedades, desarrolladas o en desarrollo.

temporales para la interacción; iii) la difusión de valores, normas y prácticas que reconfiguran la identidad y la pertenencia; y iv) la conformación de redes globales que superan la acción estatal exclusiva, involucrando a actores no estatales y a organismos internacionales. De ahí que la globalización deba entenderse como proceso multidimensional -económico, político, cultural, social, ambiental y tecnológico- que transforma simultáneamente lo local y lo global.

Desde la perspectiva económica, ha sido un factor clave en la consolidación del modelo neoliberal, al promover la apertura comercial y financiera, la desregulación de mercados y la flexibilización de los marcos normativos nacionales. Esto generó, por un lado, oportunidades de desarrollo e innovación, y por otro, desigualdades crecientes entre regiones, países y grupos sociales (Stiglitz, 2002, pp. 9-12).

En el plano político, la globalización ha erosionado parte de la soberanía estatal, al menos en su concepción tradicional. La toma de decisiones se ha desplazado hacia instancias supranacionales, organismos multilaterales y espacios de gobernanza multinivel, en los que los Estados ya no son los únicos protagonistas. Esto se traduce en la necesidad de articular la acción gubernamental con dinámicas internacionales y con actores diversos, como empresas transnacionales, ONG y movimientos sociales.

La dimensión cultural de la globalización ha intensificado los intercambios, hibridaciones y tensiones identitarias. La circulación de información y contenidos culturales a través de redes digitales ha ampliado las posibilidades de interacción, pero también ha planteado desafíos en torno a la homogeneización cultural y a la preservación de identidades locales y nacionales (Appadurai, 1996).

En el ámbito social, la globalización ha generado tanto beneficios -como el acceso a innovaciones, conocimientos y nuevas oportunidades- como problemas complejos: migraciones masivas, fragmentación de vínculos comunitarios, desigualdades de género y tensiones entre ciudadanía y Estado. Estas dinámicas se profundizan en el contexto del Antropoceno, que coloca en el centro la relación entre actividad humana, medio ambiente y sostenibilidad.

Hoy se puede hablar, como lo propone Rosenau (2003) de “proximidades distantes” que resulta de un complejo entrelazado entre lo bueno y lo malo, lo local y global, lo público y privado y lo coherente e incoherente, que conduce a procesos y estructuras de globalización, reconociendo que “...todas las dinámicas son extraordinariamente complejas y requieren considerables matices para comprender sus profundas implicaciones y extendidas consecuencias” (Rosenau, 2003, p. 3). Por eso lo que geográficamente puede parecer lejano y sin repercusión, puede tener más influencia en la realidad local por considerarlo próximo en términos distintos a lo espacial, originado en la ruptura del espacio-tiempo que mencioné antes (porque la distancia no es medida solo en kilómetros, sino que involucra espacios menos tangibles y concepciones más abstractas (Rosenau, 2003, p. 6), y genera tensiones entre múltiples esquemas duales, que van desde el centro-periferia, Estado-mercados, urbano-rural, centralización-descentralización, entre global-local, para citar algunas dicotomías.

Ello hace que la humanidad viva en un “mundo desordenado”, marcado por agudas contradicciones que generan distintas fuerzas “...que pueden -a menudo lo hacen- minar, limitar o de otra forma redirigir los procesos globalizadores” (Rosenau, 2003, p. 9).

Por eso es necesario reconocer que este fenómeno cubre un amplio rango de tendencias y se constituye en un debate crucial en la política y la academia contemporánea, porque como he reseñado en esta sección, y Scheuerman (2023) reafirma, la globalización tiende a confundirse con manifestaciones particulares, tales como: implementación de liberalismo clásico o libre mercado; economía mundial; creciente dominio de Occidente; occidentalización de la política, economía y cultura; orden global liberal; globalismo; control a través de las tecnologías de la información; e integración global, entre otros. En ese sentido el Fondo Monetario Internacional (IMF Staff, 2008)

tiende a reducir el fenómeno a la “globalización económica”, considerándola un proceso histórico, que resulta de la innovación humana y el progreso y cambio tecnológico,¹³ manifestándose en su apogeo a partir de la década de 1980.

Finalmente, en la dimensión tecnológica, las TIC y la digitalización han sido motores esenciales de la globalización. No solo han posibilitado la interconexión en tiempo real, sino que también han configurado nuevas formas de poder basadas en el control de datos, la inteligencia artificial y los algoritmos. Esto acentúa la complejidad de los procesos políticos y sociales, en tanto los flujos de información trascienden fronteras, generan realidades alternativas y multiplican los riesgos de manipulación (Castells, 2006, p. 87).

En suma, la globalización es un proceso ambivalente: potencia oportunidades de cooperación y desarrollo, pero también incrementa la incertidumbre, las asimetrías y los problemas públicos de escala transnacional. Todo esto exige abordajes analíticos y normativos que reconozcan su carácter multidimensional e interdependiente. Y solo para dejar constancia, se alude a la “contraglobalización”, concebida como los esfuerzos para reducir y revertir la influencia de la globalización (Ferguson & Mansbach, 2012, p. 12). Esta es una interpretación de lo que arriba denominé los procesos de localización o fortalecimiento de lo local.

1.3 Gobernanza en tiempos complejos

La gobernanza se ha consolidado como un concepto clave para comprender las transformaciones en la acción pública contemporánea. A diferencia del enfoque tradicional de gobierno, centrado en la autoridad estatal y en estructuras jerárquicas de decisión, la gobernanza alude a la articulación de múltiples actores, públicos y privados, en redes de interacción que influyen en la definición, formulación e implementación de políticas (Rhodes, 1996; Kooiman, 2004).

El tránsito del gobierno a la gobernanza responde a diversos factores: la globalización, que desborda la capacidad de los Estados para controlar dinámicas económicas, sociales y culturales; la creciente complejidad de los problemas públicos, interdependientes y multicausales; y la emergencia de actores no estatales con capacidad de incidencia, como empresas transnacionales, organismos internacionales, ONG y movimientos sociales.

En este sentido, la gobernanza implica un cambio de paradigma: se pasa de estructuras verticales de autoridad a arreglos horizontales de cooperación, negociación y coordinación. Estos nuevos arreglos se caracterizan por: i) la participación de múltiples niveles de gobierno (local, nacional, regional y global); ii) la inclusión de actores no gubernamentales en los procesos decisionales; y iii) la conformación de redes interdependientes en las que el poder se distribuye de manera más difusa (Pierre & Peters, 2000).

No obstante, la gobernanza no sustituye al Estado; más bien lo reconfigura. El Estado sigue siendo un actor central, pero ahora interactúa con otros en contextos de interdependencia y corresponsabilidad. Su reto radica en articular actores, generar confianza y establecer mecanismos de coordinación efectivos. Un aspecto crucial es la gobernanza multinivel, que refleja cómo las decisiones se distribuyen en diferentes escalas, desde lo local hasta lo global, combinando procesos de

¹³ Rycroft (2006, pp. 281-283) advierte que hay un proceso de aceleración tecnológica producto de la reducción del tiempo requerido para lanzar un nuevo producto al mercado, por eso hay que hacer un análisis del tiempo de innovación, que comienza con la idea de ciclos tecnológicos. Esto es parte de lo que, de Jong et al. (2010) denominan *innovación abierta*, lo cual incide directamente en las políticas. Y Chesbrough y Vanhaverbeke (2011, p. 5) relacionan con el conocimiento, porque “La distribución del conocimiento se ha desplazado desde las altas torres de las instalaciones centrales de I+D hacia aglomerados de conocimiento distribuidos por todo el paisaje. Las empresas pueden encontrar conocimiento vital en clientes, proveedores, universidades, laboratorios nacionales, consorcios, consultores e incluso empresas emergentes. Las empresas deben estructurarse para aprovechar estos acervos distribuidos”.

descentralización interna con la internacionalización de los problemas públicos, que exige cooperación interestatal e interinstitucional (Hooghe & Marks, 2001).

El concepto también está vinculado con la noción de gobernanza en red (*network governance*), en la que la autoridad formal se combina con la influencia informal, y donde las interacciones se basan tanto en jerarquías como en negociaciones y consensos. Estas redes no eliminan los conflictos, pero sí obligan a establecer mecanismos de mediación y gestión de intereses, complejizando la formulación de políticas (Sørensen & Torfing, 2005).

Gobernanza y gobernabilidad

La gobernanza es un concepto polisémico que responde a distintas definiciones y, con frecuencia, se confunde con la gobernabilidad. La primera se refiere a los mecanismos, procesos y estructuras en los que se adoptan decisiones colectivas y se ejerce el poder en una sociedad, con la participación de múltiples actores que interactúan para alcanzar objetivos comunes. La segunda alude a la capacidad de un sistema político para gobernar de manera legítima y eficaz, respondiendo a demandas sociales bajo valores como confianza, legitimidad, eficacia y capacidad de respuesta (Kooiman, 1993 y 2004; Kooiman & Bavinck, 2005; Albert & Kopp-Malek, 2002; Bevir, 2010; Bevir & Gains, 2011; Tiihonen, 2004).

En síntesis: la gobernanza describe la forma de gobernar, mientras que la gobernabilidad corresponde a la capacidad de hacerlo. La primera se centra en procesos y estructuras del poder; la segunda, en la eficacia y legitimidad de su ejercicio.

Diversos autores ofrecen perspectivas que enriquecen el debate sobre la relación entre gobernanza y gobernabilidad. Cabe citar a algunos de esos autores:

- i. Kooiman (2004, p. 172) define la gobernanza como “...los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales...”
- ii. Rhodes (1996, pp. 652-653) la entiende como “un nuevo proceso de gobernar... o el nuevo método por el que se gobierna la sociedad”.
- iii. Fukuyama (citado en Rocan, 2018, p. 3) la vincula con la habilidad de un gobierno para implementar reglas y entregar servicios, independientemente de su carácter democrático.
- iv. Badie, Berg-Schlosser y Morlino (2020) destacan su papel en la dirección de la sociedad y la economía hacia objetivos colectivos.

A partir de esas definiciones, la gobernanza puede comprenderse en los siguientes términos, sin perder de vista que tiene lugar en el contexto complejo y la globalización a que hice referencia en las secciones anteriores:

- i. capacidad de orientar la sociedad y la economía hacia objetivos colectivos;
- ii. un conjunto de actividades de dirección en todos los niveles sociales, desde tribus hasta organizaciones supranacionales;
- iii. procesos que no se limitan al Estado, sino que incluyen actores sociales, políticos y económicos;
- iv. nuevas formas de participación que, a veces, reproducen asimetrías de poder y cuestionan la democracia (Benz & Papadopoulos, 2006);
- v. mecanismos de decisión en entornos donde ningún sistema jerárquico dicta las reglas de interacción (Chhotray & Stoker, 2009);

- vi. formas de regulación operativa entre actores estatales y no estatales, orientadas a la coordinación de la acción (Hoffmann, 2019; Hofmann et al., 2017).

Asimismo, se desarrollan enfoques como la “buena gobernanza”, asociada con transparencia, rendición de cuentas, inclusión, eficacia y lucha contra la corrupción (Badie et al., 2020), y la “metagobernanza”, entendida como la coordinación central en un mundo descentralizado, que busca coherencia mediante marcos y directrices generales (Kooiman & Bavinck, 2005).

La gobernanza no se limita al ámbito estatal, opera en distintos niveles, sectores y ámbitos de la sociedad. Redefine la distinción entre lo doméstico y lo internacional, promoviendo un enfoque policéntrico que contrasta con el modelo westfaliano de soberanía estatal (Albert & Kopp-Malek, 2002; Kooiman & Bavinck, 2005; Aalberts, 2004).

En el plano global, describe estructuras y procesos complejos para gestionar asuntos mundiales sin un gobierno jerárquico central, sino mediante redes de actores estatales y no estatales, que interactúan a través de acuerdos formales e informales (Weiss & Wilkinson, 2014; Ozgercin & Weiss, 2011; Scheurman, 2015 y 2023; Nye & Donahue, 2000).

Se distinguen la “gobernanza sin gobierno” (Rosenau & Czempiel, 2000), basada en la descentralización de la autoridad, y la “gobernanza sistémica”, enfocada en la complejidad de las interacciones y en la necesidad de nuevos mecanismos de coordinación.

Críticas y tensiones

La gobernanza enfrenta críticas relevantes, que no pueden obviarse, y que adquieren mayor relevancia en el mundo complejo del siglo XXI. Entre otras cabe mencionar las siguientes: i) riesgo de fragmentación en la toma de decisiones, al multiplicarse actores sin un centro claro; ii) desigualdad de capacidades y recursos, que reproduce asimetrías de poder; y iii) falta de mecanismos claros de rendición de cuentas y legitimidad democrática (Jessop, 2016).

A ello se suma la crisis contemporánea de la democracia y la libertad. Malik (2024) advierte que los autócratas emergen como “modernizadores y estabilizadores”, envolviendo tradiciones en tecnología y urbanización, fenómeno que no se limita al Sur Global, sino que también afecta a democracias del Norte Global. Según ella, “la democracia no está preparada para” las nuevas demandas ciudadanas.

En la misma línea, Levitsky y Ziblatt (2018; 2024) muestran cómo hoy las democracias pueden morir en manos de líderes electos que erosionan las instituciones desde dentro, alimentando discursos ultranacionalistas, racistas y xenófobos. Estos fenómenos impactan directamente la gobernanza, tensionando la relación entre democracia, globalización y políticas públicas.

En resumen, la gobernanza es un concepto ambivalente: ofrece herramientas para comprender y gestionar la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos, pero introduce tensiones respecto de la eficacia, la equidad y la legitimidad. Su análisis exige considerar los contextos específicos -nacionales y globales- y los marcos normativos que delimitan la acción pública. Lejos de ser un concepto acabado, constituye un campo en constante evolución que refleja los retos de un mundo interconectado, policéntrico y atravesado por crisis democráticas, nacionalismos y nuevas formas de autoritarismo.

1.3.1 Wicked Problems o problemas perversos

Todo proceso, red o sistema enfrenta problemas o situaciones que generan tensiones y alteraciones a lo que puede considerarse la dinámica normal. La cuestión es cuando esos problemas son estructurales o se tornan persistentes, lo cual sumado a una lenta reacción o limitación para tomar

medidas para resolverlos, administrarlos o contrarrestarlos, se convierten en amenazas. Además, no todos los problemas son iguales ni generan las mismas repercusiones para la operación cotidiana. Incluso puede tratarse de contradicciones, que son cuestiones que no siempre se atienden (Luhmann, 1998, pp. 325).

En ese sentido, como lo concibe el Diccionario de la Real Academia Española, el problema es el “conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin”, que para abordarlo puede no haber una respuesta conocida o sistematizada. Mientras que desde la perspectiva de las PP tiende a pensarse como una “situación indeseable” que puede ser atendida por una acción gubernamental o de la instancia correspondiente (Birkland, 2011, p. 11).

Ahora bien, todos los problemas interactúan con otros; no existe uno en aislamiento, porque son parte de un sistema de problemas, por lo que raramente haya uno que se puede resolver de forma independiente. Asimismo, es necesario tener en cuenta los valores y la información disponible para entender y resolver los grandes problemas (Head & Alford, 2015, p. 713).

Por eso la problematización de las situaciones como punto de partida de la formulación de políticas resulta clave, al igual que para la planificación, porque se ha considerado que se trata de solucionar problemas y resolverlos a bajo costo (Rittel & Webber, 1973, p. 158). Entonces se trata de definir el problema, localizarlo y reconocer la brecha entre lo que es y lo que debe ser, así como los factores desencadenantes y aceleradores de la “situación indeseada” (Rittel & Webber, 1973, p. 159). Existen mecanismos aceleradores, que constituyen poderosos enlaces entre la percepción de una situación como problemática y la demanda de una acción política, y se originan en lo doméstico e internacional, no siendo fáciles de detectar en su verdadera dimensión en algunas ocasiones y menos de analizar, porque pueden ser el resultado de varios eventos (Gerston, 2010, pp. 29-30).¹⁴

Por eso es necesario cuestionarse si todos los problemas son solucionables o existen casos intratables, lo cual conduce a los denominados *wicked problems* (en adelante uso “problemas perversos”). Ver Tabla 1.

Tabla 1
Tipología de problemas

	Voluntad de actores para cooperar o evitar el conflicto	Múltiples actores, cada uno con conocimiento útil	Múltiples actores con valores e intereses conflictivos
Problemas y soluciones conocidos	Problemas anodinos	Problemas comunicativamente complejos Problemas complejos	Problemas políticamente complejos Problemas perversos
Problemas conocidos, soluciones desconocidas	Problemas analíticamente complejos	Problemas complejos	Problemas perversos
Ni problemas ni soluciones conocidas	Problemas cognitivamente complejos	Problemas perversos	Problemas muy perversos

Fuente: Adaptado Head, 2022, p. 32.

¹⁴ Gerston (2010, pp. 30 y 37) identifica como fuentes en lo interno: desastres naturales, calamidades económicas, descubrimientos tecnológicos, cambios ecológicos y evolución social; y en lo externo (internacional y global): intercambios comerciales, ideas, tecnologías y violencia, aspectos geopolíticos; las principales categorías son: actos de guerra, conflictos indirectos, confrontación económica y desarrollo armamentista.

Por consiguiente, hay grados de perversidad de los problemas, que responden a las múltiples dimensiones, haciendo más difícil su atención, pues responden a marcos parciales, cursos de acción provisional y al cómo las estructuras y procesos de política y gestión públicas inciden en las tareas de comprender las situaciones problemáticas y diseñar respuestas (Head & Alford, 2015, p. 712). No se trata solo de un problema buscando una solución, sino de una naturaleza y conceptualización que no es bien entendida, porque para resultados efectivos se requiere involucrar perspectivas en pugna de los distintos actores, sobre todo gubernamentales y ciudadanos (Fischer & Gottweis, 2002, p. 6).

Por consiguiente, hay grados de perversidad de los problemas, que responden a las múltiples dimensiones, haciendo más difícil su atención, pues responden a marcos parciales, cursos de acción provisional y al cómo las estructuras y procesos de política y gestión públicas inciden en las tareas de comprender las situaciones problemáticas y diseñar respuestas (Head & Alford, 2015, p. 712). No se trata solo de un problema buscando una solución, sino de una naturaleza y conceptualización que no es bien entendida, porque para resultados efectivos se requiere involucrar perspectivas en pugna de los distintos actores, sobre todo gubernamentales y ciudadanos (Fischer & Gottweis, 2002, p. 6)

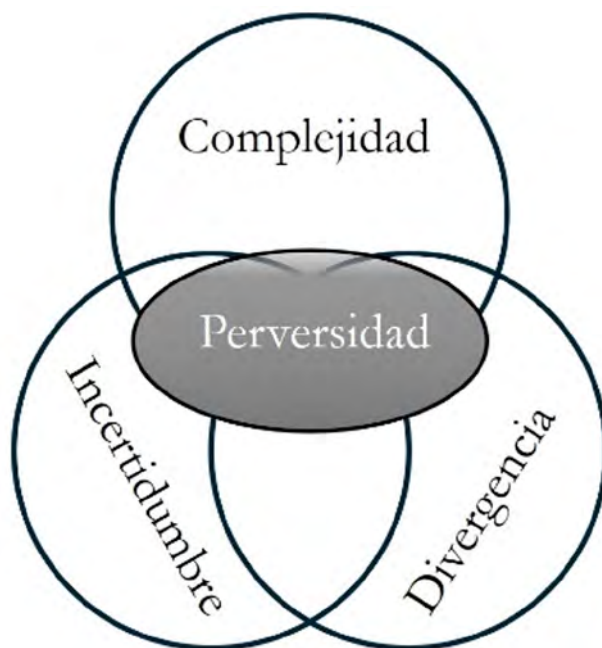
En el caso de los problemas perversos se trata de situaciones cuya conceptualización, abordaje y solución resultan inciertos y controversiales producto de la creciente complejidad, dinámicas y diversidades a las que me he referido en este capítulo (Durant & Legge, 2006, p. 310; cfr. Head, 2022, p. 14). De situaciones en la que convergen causas globales e interrelacionadas, que tienen dinámicas y consecuencias imprevistas e involucran a un gran número de actores (Zeirgemann & Ettelt, 2023, p. 809); lo cual quiere decir que están asociados al pluralismo social, a la complejidad institucional y a la incertidumbre científica (Head & Alford, 2015, p. 716). Por eso Rittel y Webber (1973, pp. 158-167) los caracterizan con los siguientes aspectos:

- i.** No existe una formulación definitiva, porque entender y resolver un problema son concomitantes y se logra un exhaustivo inventario de todos los aspectos involucrados;
- ii.** No hay reglas que los contengan, porque la solución es idéntica con la comprensión de la naturaleza, dificultando la separación de las etapas y ámbitos que componen la situación;
- iii.** Las soluciones no son verdadero-falso o bueno-malo, porque intervienen distintos actores con múltiples y difusos intereses, entonces no hay propuestas correctas o apropiadas;
- iv.** No hay ni soluciones inmediatas ni pruebas finales, porque cualquier solución puede implementada, generando distintas consecuencias y diferentes momentos y lugares, ni está claro cómo un plan puede ser implementado;
- v.** Toda solución es una “operación de un tiro”, no hay oportunidad de aprendizaje, de prueba y error, cada intento cuenta de forma significativa porque toda propuesta de solución tiene consecuencias;
- vi.** No existe un conjunto numerable de potenciales soluciones; puede no haber solución o por el contrario, un conjunto de varias soluciones;
- vii.** Cada problema perverso es único, no hay dos similares, y si los hubiera las propuestas de solución no serían las mismas;
- viii.** Las discrepancias de representación se pueden explicar de distintas formas, pues al elegir una descripción se está determinando una naturaleza particular del problema; y
- ix.** La persona que planifica no tiene derecho a equivocarse, porque no se trata de encontrar la verdad, sino reconocer la situación para generar los mejores resultados posibles.

Ello hace que se consideren problemas sin solución obvia, involucran muchas organizaciones y agentes, existencia de desacuerdos entre parte, y se requieren cambios conductuales para lograr una solución (Ferlie et al., 2011, p. 308). Pero también sin una solución óptima,¹⁵ pues se requiere mejorar la colaboración y coordinación (a través de niveles gubernamentales y sectores políticos lo cual forma parte de los debates en y sobre la administración pública, sobre todo en el marco de la denominada post nueva gerencia pública) entre partes como precondition para definir una ruta (Lagreid & Rikkja, 2015, pp. 475-476). El punto es que la coordinación es un concepto en disputa y ambiguo, que se torna más difícil de abordar por la complejidad, haciendo que estos problemas sean "...complejos, multinivel, multiactor y multisectorial; involucrando incertidumbre y conocimiento cuestionado y son ambiguos considerando prioridades y cosmovisiones" (Lagreid & Rikkja, 2015, p. 476).

Por esas características es que los problemas perversos resultan atractivos (Head, 2008, p. 103), pues se originan en la convergencia de incertidumbre, complejidad y divergencias (ver Figura 2), y se trata de entender las perspectivas de los agentes, el conocimiento disponible, los acuerdos alcanzados por las partes y las prospectivas de desarrollo (Rittel & Webber, 1973, p. 106; cfr. Stoker & Evans, 2016a).

Figura 2
Caracterización de problemas perversos



Fuente: Rittel y Webber, 1973, p. 104.

El traslape de esos fenómenos produce características de los problemas perversos, que, adicional a lo reseñado, se pueden resumir en las siguientes:

- i.** Los problemas son pobremente identificados y contextualizados;
- ii.** Los problemas pueden estar en constante cambio;
- iii.** Las soluciones pueden estar orientadas a los síntomas y no a las causas;
- iv.** Por las divergencias entre partes las soluciones pueden llegar a ser intratables;
- v.** El acervo de conocimiento puede ser débil, fragmentado o cuestionado; y
- vi.** Algunas soluciones pueden requerir cambios en las actitudes y conductas de las partes (Rittel & Webber, 1973, p. 107; cfr. Head, 2022, p. 31; Head & Alford, 2015, p. 712; y Alford & Head, 2017, p. 397).

Se han formulado distintas iniciativas para confrontar estos problemas; por ejemplo, las instituciones han pasado de esquemas jerárquicos a redes, aprovechando: i) tecnologías de información y comunicación en esquemas cross organizacionales; y ii) fuertes aprendizajes interorganizacionales; y cambio de una gerencia vertical a un liderazgo lateral, con lo que han creado formas híbridas de jerarquía y redes (Ferlie et al., 2011, p. 307).¹⁵

Este tipo de problemas involucran situaciones con múltiples o desconocidas causas y efectos esperados e inesperados y altos niveles de desacuerdo entre partes interesadas vinculadas con la naturaleza del problema y las soluciones apropiadas. Ejemplo de estos son las iniciativas del Grupo Intergubernamental de Observaciones Terrestres, que investiga sobre alimentos, agua, seguridad energética, desastres naturales, pandemias, sostenibilidad de servicios claves, pobreza, y cambio climático como desafíos societales; y el Instituto de Desarrollo de Ultramar que analiza los desarrollos económicos, sociales y políticos globales y proponer guías para atender esos desafíos (Georgiadou & Reckien, 2018, p. 1). De igual forma se puede sumar el Grupo intergubernamental de expertos sobre cambio climático.

Head (2008, pp. 108-109) consideran que se requieren nuevos procesos e ideas para atender este tipo de problemas, entre las cuales identifican:

- i. Habilidad para trabajar a través de las fronteras de las agencias;
- ii. Reconocer el marco de responsabilidad apropiado;
- iii. Vincular efectivamente a las partes interesadas y ciudadanía en entender el problema e identificar posibles soluciones;
- iv. Desarrollar habilidades centrales y en comunicación, pensar en un cuadro grande e influenciar las habilidades para trabajar cooperativamente;
- v. Un mejor entendimiento de los cambios conductuales por los decisores de política; y
- vi. Enfoque y estrategia comprehensiva; y
- vii. Tolerar la incertidumbre y aceptar la necesidad por un enfoque de largo plazo

A lo señalado en esta sección se suma la influencia de las actividades transfronterizas, que se manifiestan, principalmente, en fenómenos globales, como el cambio climático y la salud pública. Son problemas globales con expresiones en lo nacional y local, involucrando el rol de soluciones con alcances diversos (Zeigermann & Ettelt, 2023, p. 810). Una aproximación a esa situación es el concepto de alcance fronterizo (*boundary spanning*), relacionado con la superación de los límites en un sistema por parte de individuos o colectivos, vinculando redes internas con el entorno y fuentes externas de información. Se trata del traslado de formas de conocimiento y de asegurar comunicación efectiva, flujos de información y verbalización de ideas, conceptos y marcos complejos; por lo que el traspaso y traslape fronterizo funciona como construcción de relación y confianza.

Por la naturaleza descrita de los problemas perversos, puede ser más útil identificar ejemplos, para comprender su naturaleza y alcance. Son ejemplos: la violencia familiar, la conducta criminal, la degradación ambiental, la gestión de desastres naturales y las repuestas efectivas a las pandemias, la persistencia de la pobreza, las crisis financieras -incluido el aumento de su periodicidad, el hambre y las hambrunas, el diseño de la educación, la disparidad de ingresos, la obesidad, el terrorismo, entre una larga lista. Pero también se comienza a aludir a “nuevos problemas perversos” que surgen de

¹⁵ Ferlie et al. (2011, p. 308) señalan que incluso se considera que las grandes burocracias de la AP están siendo desestratificadas y se tornan más flexibles, al mismo tiempo que los aparatos estatales comienzan a operar en distintos niveles y de forma diferenciada en los diferentes ámbitos. De igual forma hay un crecimiento de las agencias públicas para asumir tareas específicas. Todo ello en el marco de la denominada “gobernanza de redes”.

desarrollos de los mundos social y natural, como la seguridad de la nanotecnología o los crecientes flujos migratorios y refugiados hacia países más ricos y menos políticamente represivos (Alford & Head, 2017, p. 397-398). Y sin duda la IA y el uso de *bots* y algoritmos que están controlando los procesos políticos, económicos, sociales y culturales.

Cuando dos o más de esas áreas se vinculan, se generan los “problemas super perversos”. Esa diversidad de grados de perversidad hace necesario poner más atención a la capacidad para reconocerlos, entenderlos y confrontarlos, porque en la práctica se ha recurrido a un concepto genérico que puede generar confusiones. Por eso Alford y Head (2017, p. 398) advierten que “...el resultado neto ha sido una tendencia a presentar muchos problemas como más graves de lo que realmente son, en particular cuando un problema puede ser grave en una dimensión, pero no tanto en otras”. Es decir, el análisis no ha reconocido una forma apropiada para abordar esas situaciones.

Consideraciones sobre complejidad, globalización y gobernanza

La relación entre complejidad, globalización y gobernanza abordada en este capítulo se enmarca en “...una situación profunda y estructural de crisis”, caracterizada por lo complejo y polifacético; una crisis económica, política, social, cultural, institucional, ecológica y de valores” (Canales Aliende, 2013, p. 56). A ello se suman, según Canales Aliende (2013, p. 56), las corrientes imperantes en la actualidad, como el individualismo político, el darwinismo social, el economicismo ultraliberal, el consumismo desmedido, la degradación medioambiental, la falta de buen gobierno y transparencia, la corrupción política y administrativa, entre otros. Esta situación ocurre en un contexto de globalización y competitividad, marcado por la deslocalización, la precarización de empleos y salarios, la economía y sociedad del conocimiento, y la crisis del sistema político clásico, con efectos plurales. Por ello, resulta necesario comprender la relación entre estos tres fenómenos.

A estos se suman los problemas perversos (*wicked problems*), que afectan principalmente la gobernanza debido a su naturaleza multifacética, su resistencia a soluciones y las dificultades para evaluar el progreso y la efectividad de las acciones adoptadas, lo que exige enfoques integrativos (Catrien et al., 2013, p. 681). Los métodos tradicionales resultan insuficientes, ya que no proporcionan un punto final claro, dificultando la evaluación del avance (Catrien et al., 2013, p. 681).

Abordar estas situaciones requiere desarrollar nuevas capacidades de gobernanza, reconociendo la importancia de la reflexividad, la resiliencia, la capacidad de respuesta, la obtención de pequeños logros y la atención a los problemas de rendición de cuentas y legitimidad democrática (cfr. Catrien et al., 2013). Esto implica un cambio de paradigma en la comprensión de la complejidad y la gobernanza, adoptando enfoques adaptativos, colaborativos y reflexivos que reconozcan la multifaceticidad de los desafíos y la necesidad de evolución constante en las estrategias y sistemas de gobernanza.

Previo a analizar la vinculación entre complejidad, globalización y gobernanza, es necesario destacar la transformación del Estado. Como señala Canales Aliende (2013, p. 56):

El sistema político clásico representativo, surgido con el Estado Liberal de Derecho y el modelo de Estado-nación imperante, no solo ha desaparecido, sino que también se ha deslegitimado política y administrativamente. El proceso de globalización ha insertado el modelo clásico en un nuevo entorno en el que no es el actor principal, estando ambos sujetos a actuaciones y presiones de agencias, instituciones y élites mundiales, a veces incontrolables, no democráticas y opacas.

Arenas-Piedrahita (2016), citando a Bobbio, advierte que:

La crisis de un Estado democrático que ya no logra hacer frente a las demandas sociales ha hecho regresar al orden del día el tema de un nuevo ‘contrato social’, a través del cual “...se debería dar vida a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o de injusticia como del Estado socialista o de libertad. (p. 216)

Este contexto sitúa a la humanidad frente a una realidad estatal caracterizada por sociedades complejas, ingobernables y con un poder difuso, dificultando la toma de decisiones.

1.3.2 Gobernanza y globalización

La globalización y la gobernanza están intrínsecamente relacionadas, representando dos caras de la misma moneda en un mundo interconectado. La globalización, caracterizada por la creciente interdependencia de los países mediante comercio, tecnología y flujos de capital, genera la necesidad de mecanismos de gobernanza para gestionar desafíos y oportunidades emergentes (cfr. Bevan & Gitsham, 2009; Weiss & Wilkinson, 2014).

Entre las principales dimensiones de esta relación destacan, en resumen y entre otras, las siguientes:

- i.** *Globalización como impulsor de la gobernanza:* Problemas transnacionales como cambio climático, pandemias y crisis financieras exceden la capacidad de los Estados individuales, impulsando mecanismos de gobernanza global para coordinar acciones, establecer normas y regular interacciones entre actores estatales y no estatales (Bevan & Gitsham, 2009; Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013; Ansell & Gash, 2008).
- ii.** *Complejidad y fragmentación:* La gobernanza global presenta complejidad institucional y fragmentación, con instituciones, acuerdos y actores con mandatos superpuestos, lo que dificulta la coordinación, pero ofrece oportunidades para la innovación y adaptación (Bevan & Gitsham, 2009; Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013; Eilstrup-Sangiovanni & Westerwinter, 2022).
- iii.** *Diversidad de actores:* Empresas transnacionales, ONG y movimientos sociales desempeñan un papel creciente, participando en la formulación de normas, implementación de políticas y promoción de rendición de cuentas, desafiando estructuras centradas en el Estado (Bevan & Gitsham, 2009; Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013; Weiss & Wilkinson, 2014).
- iv.** *Gobernanza multinivel:* Interacciones entre niveles local, nacional, regional e internacional requieren coordinación y cooperación para abordar desafíos transnacionales de manera efectiva (Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013; Weiss & Wilkinson, 2014).
- v.** *Desafíos de legitimidad y eficacia:* La ausencia de autoridad centralizada genera interrogantes sobre legitimidad, mientras que la complejidad y fragmentación pueden afectar la eficacia de las acciones (Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013; Weiss & Wilkinson, 2014).

En este marco, la globalización impacta también la gobernanza doméstica, exigiendo ajustes en políticas e instituciones nacionales para adaptarse a nuevas realidades, considerando la gobernanza multinivel, el ascenso de actores no estatales, la difusión de normas e ideas transnacionales y desafíos a la soberanía (Bevan & Gitsham, 2009; Duit & Galaz, 2008; Margulis & Porter, 2013).

1.4 Complejidad, globalización, gobernanza y wicked problems: algunas consideraciones

La complejidad es un eje transversal que caracteriza la relación entre gobernanza y globalización. Sistemas complejos presentan no linealidad, emergencia, retroalimentación y autoorganización, generando “bucles de realimentación” donde acciones y consecuencias se influyen mutuamente (Duit & Galaz, 2008; Duit et al., 2010). De ahí que la gobernanza frente a la complejidad requiere:

- i. *Resiliencia*: Capacidad de absorber perturbaciones, adaptarse y continuar desarrollándose.
- ii. *Flexibilidad y estabilidad*: Sistemas suficientemente flexibles para adaptarse a cambios, pero estables para proporcionar un marco predecible de interacción.
- iii. *Aprendizaje y adaptación*: Monitoreo de cambios y ajuste de estrategias para fortalecer la gobernanza (Duit & Galaz, 2008; Duit et al., 2010).

Se suman enfoques de gobernanza híbrida, que combinan instituciones formales, actores no estatales, mecanismos informales, redes transnacionales e iniciativas público-privadas, y los “complejos de régimen” surgidos de la proliferación de instituciones internacionales, mandatos superpuestos y membresías compartidas (Ansell & Gash, 2008; Margulis & Porter, 2013; Eilstrup-Sangiovanni & Westerwinter, 2022).

En síntesis, globalización, gobernanza y complejidad están interrelacionadas, definiendo las dinámicas del mundo actual. La globalización impulsa la necesidad de mecanismos de gobernanza, mientras que la complejidad inherente desafía la eficacia y legitimidad de estos mecanismos (Bevan & Gitsham, 2009; Duit & Galaz, 2008; Eilstrup-Sangiovanni & Westerwinter, 2022).

Finalmente, se requiere generar nuevas métricas y enfoques para la gobernanza compleja en el contexto de la globalización, tales como:

- i. Medición de la complejidad institucional en sistemas de gobernanza complejos.
- ii. Gestión de la interdependencia entre actores, instituciones y niveles de gobernanza.
- iii. Enfoque en adaptabilidad, innovación y capacidad de aprendizaje (Eilstrup-Sangiovanni & Westerwinter, 2022; Duit & Galaz, 2008).

Una consideración puntual, globalización, gobernanza y complejidad están intrínsecamente entrelazadas. La globalización impulsa la necesidad de gobernanza, mientras que la complejidad desafía la eficacia y legitimidad de los sistemas. Abordar estos desafíos requiere modelos flexibles, adaptativos y resilientes, capaces de integrar diversidad, interdependencia e innovación. Asimismo, es necesario desarrollar métricas que permitan medir la complejidad institucional, gestionar interdependencias y fomentar adaptabilidad y aprendizaje (Eilstrup-Sangiovanni & Westerwinter, 2022; Duit & Galaz, 2008).

En síntesis, la gobernanza compleja redefine la forma de entender y gestionar los problemas globales, orientando el estudio de las políticas públicas hacia enfoques más realistas, integrativos y adaptativos.

CAPÍTULO II

FORMULACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTEXTOS COMPLEJOS

El objeto de este capítulo se entiende como el proceso mediante el cual se identifican, diseñan, formulan e implementan las soluciones de los problemas sociales por parte de autoridades, y que presentan múltiples dimensiones y factores interrelacionados. Por lo que se requiere un enfoque sistémico que aborde la complejidad inherente a los problemas para lograr resultados efectivos y sostenibles. Por supuesto, sin obviar los problemas perversos. Por ello el capítulo involucra una serie de tópicos con un abordaje que en algún momento retoma algunos aspectos abordados en otras secciones y apartados.

Por consiguiente, la formulación y análisis de políticas públicas en contextos complejos requiere un enfoque multidimensional y colaborativo, adaptándose a las dinámicas cambiantes y priorizando una comprensión profunda de las problemáticas para desarrollar soluciones efectivas. En ello la apropiada problematización es un factor por considerar; lo cual implica, como analizo más adelante, la identificación del problema, su contextualización, el enmarcado, las perspectivas de solución y la evaluación de las consecuencias.

Para entender tal proceso se requiere reconocer sus principales características: interconexión de factores; participación de múltiples actores; dinamismo y cambio; enfoque hacia la problematización; y evaluación continua. Pero también hay que observar la dinámica de las instituciones, porque “[las] instituciones públicas no viven aisladas de su entorno”; por el contrario, interactúan de forma intensa, pues el entorno provee demandas y recursos (Brugué et al., 2014, p. 8) y esto condiciona y determina de forma directa las políticas; pero también obliga a modernizar la administración pública y apostar por la innovación (Brugué et al., 2014, p. 9), para confrontar los escenarios complejos.

Por eso Brugué et al. (2014, p. 10) señalan que hay que entender la innovación como “...un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo”, lo cual responde a un enfoque instrumental; mientras que desde una perspectiva sustantiva se trata “...una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos sino de replantear la propia naturaleza de los problemas” (Brugué et al., 2014, p. 10). De ahí la importancia de revisar la cuestión de las PP desde una perspectiva amplia, para no repetir los modelos tradicionales; aunque en este capítulo hago también un recuento de las propuestas de análisis clásicas.

Lo anterior conduce a Mariñez Navarro (2019, p. 166) a advertir que cuando se alude a la innovación pública se busca comprender cómo la política es decidida e implementada. De ahí que “el análisis de política pública está unido por la orientación de lo que el gobierno tiene la intención de hacer, lo que realmente hace, y por qué lo hace”. Y agrega, a renglón seguido, que ese análisis responde a tres estudios clásicos: comprender la democracia y el poder; analizar el proceso de toma de decisiones; y la implementación de la PP, a lo cual se suma uno más reciente: “cómo es cocreada la política misma entre ciudadanos y gobierno” (Mariñez Navarro, 2019, p. 166).

Partiendo de esas tesis, en este capítulo me refiero en la primera sección a la conceptualización de las políticas, incluyendo una reseña sobre el ciclo de políticas públicas. En la segunda sección abordo lo relativo a la identificación de situaciones y su problematización; para en la tercera desarrollar la

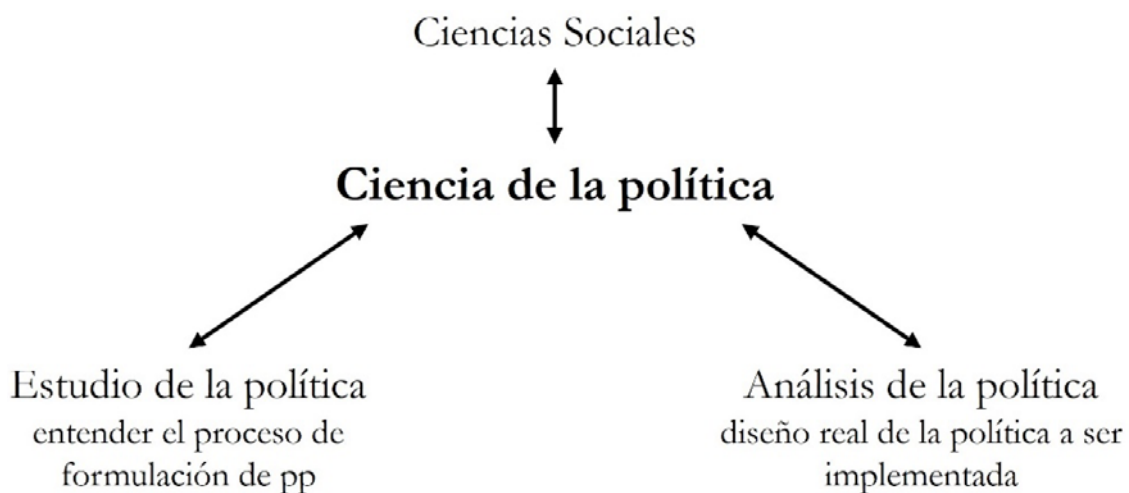
cuestión de la formulación de las PP, considerando las etapas de esa formulación y una breve referencia a algunas teorías y enfoques para explicar el proceso. En la cuarta sección resumo la cuestión del análisis de políticas, y en la última la relación entre políticas, gobernanza e inteligencia artificial.

2.1 Una conceptualización de políticas públicas

Hay consenso en que fue Lasswell (1951) quien articuló el concepto de “ciencias de las políticas”, constituyéndose en pionero en la identificación de las etapas de las políticas públicas. Asimismo, estableció la conexión entre decisiones, políticas y análisis, integrando procesos como inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (DeLeon, 2012, pp. 61-62). De ahí la afirmación de que la política está hecha de palabras, pues la argumentación es esencial en todo momento (Majone, 1997, p. 35). Esta última constituye un “...proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas” (Majone, 1997, p. 36). Sobre este punto volveré en una sección posterior.

Lasswell (1951/2003), complementado por el aporte de Lasswell y Kaplan (1950), desarrolló la orientación de políticas a partir de diversas especializaciones, lo que dio lugar al proceso de políticas, denominado “ciencias de las políticas” o “ciencia de la política”.¹⁶ En la Figura 3 se ilustra este marco disciplinario. En su definición, la política es “...la más importante elección hecha en la vida organizada o en privada” (Lasswell, 1951/2003, p. 88), lo que remite tanto a la política gubernamental como a la empresarial y a la personal. Además, distingue entre *politics* (política como lucha por el poder), *political* (lo político como dimensión) y *policy* (la política como curso de acción). En español, según el DRAE, corresponden a doctrina, actividad y acción, respectivamente.

Figura 3
Marco disciplinario



Fuente: Young y Quinn, 2002, p. 9.

Las políticas públicas están presentes en todos los ámbitos de la vida y ejercen influencia directa o indirecta en casi todos sus aspectos, incluso en situaciones del ámbito privado. Por ello, al analizarlas conviene considerar cómo fueron concebidas, por qué se decidieron frente a otras alternativas, cómo se implementaron y de qué manera han sido utilizadas, entre otros aspectos (de Marchi et al., 2016, p. 15).

¹⁶ Laswell (2003/1951, p. 86) considera que las ciencias de la política incluyen: “...los métodos mediante los cuales se investiga el proceso político, los resultados del estudio de las políticas y los hallazgos de las disciplinas que realizan las contribuciones más importantes a las necesidades de inteligencia de la época”.

Para efectos de este trabajo, las políticas públicas se conciben a partir de la noción de Meny y Thoenig (1992, p. 89) como "...el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" y como "...un conjunto de prácticas de normas que emanan de uno o de varios actores públicos". Así, constituyen un programa de acción gubernamental definido en términos de contenido, orientación normativa, coerción y competencia social (Meny & Thoenig, 1992, pp. 90-91).

Lindblom (1991, p. 6) considera que la política es acción, no estructura, y por tanto "...el fundamento en la matriz social de toda actividad política y administrativa". Esta se compone de pautas a seguir, en un análisis centrado en las causas y consecuencias de la acción. No se trata únicamente del poder, la legitimidad o la representación, sino también de "...la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha". Así, el estudio de las políticas permite analizar la política en acción y conectarla con disciplinas como economía, derecho o sociología, en el esfuerzo por explicar los procesos de intervención pública en sociedades pluralistas (Lindblom, 1991, p. 5).

Ahora bien, existen múltiples definiciones de políticas públicas y no se ha alcanzado un consenso. Para algunos, se trata de una declaración gubernamental sobre lo que intenta hacer -ley, regulación, norma, decisión, directriz o una combinación de estas-, pero también de lo que decide no hacer (Birkland, 2011, p. 3). En este trabajo no busco proponer una nueva conceptualización, sino reseñar los distintos planteamientos. Como señalé en el capítulo anterior, la realidad es cada vez más compleja y surgen variables que deben considerarse en contraste con los textos clásicos, tales como el género, el cambio demográfico, el envejecimiento, el progreso tecnológico, la globalización o los problemas ambientales y energéticos, muchos de los cuales atraviesan todos los ámbitos y niveles.

Birkland (2011, p. 3) sintetiza el concepto al definirlo como "...un proceso por el cual las sociedades ayudan a resolver cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse". En este sentido, la política atiende "...problemas que son públicos, o, más relevante, que algún número de personas piensan que serían públicos en lugar de privados". Esto conduce a la definición de qué son problemas públicos y privados, así como de los "problemas comunes" o de acción colectiva. Estos pueden dividirse en dos tipos: acciones con beneficios privados que implican costos sociales, y beneficios sociales que requieren acciones privadas (Stone, 2002, p. 22).

Birkland (2011, p. 8) identifica seis atributos principales de las políticas, los cuales detallo a continuación:

- i.** se elaboran en respuesta a un problema que requiere atención;
- ii.** son formuladas en nombre de una autoridad legítima;
- iii.** se orientan hacia una meta o condición deseada;
- iv.** son producto de gobiernos, en interacción con actores no gubernamentales;
- v.** son interpretadas e implementadas tanto por actores públicos como privados; y
- vi.** representan lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.

En este sentido, como señala Birkland (2011, p. 285), "[la] decisión de no hacer algo es tan importante como la decisión de hacer algo; y la no decisión también es un resultado de política". No obstante, suele pensarse que solo cuando se escoge un curso de acción entre varias opciones se formula una política pública. Este sesgo ha llevado a que, en muchos análisis, se ignore la importancia de las decisiones de aplazar o posponer la implementación de una política.

De esta manera, puede afirmarse que existen tantas conceptualizaciones de políticas públicas como especialistas han abordado el tema (véase Tabla 2). Pese a la diversidad, todas coinciden en

entenderlas como enfoques y acciones adoptadas por autoridades gubernamentales para atender problemas sociales, económicos, políticos, ambientales, de seguridad, culturales y estratégicos, entre otros, a partir de situaciones problematizadas.

Tabla 2

Definiciones de políticas públicas

Autor y fuente	Concepción
H. Lasswell Policy Science: The Science of Human Behavior.	La determinación de a quién se beneficiará y a quién se le negarán los beneficios
T. Dye. Understanding Public Policy	Cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer, regulando conductas, organizado la burocracia, distribuyendo beneficios u obteniendo impuestos, o todas esas acciones a la vez
S. Stone. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making	Un proceso que involucra la identificación de problemas, la creación de soluciones, y la implementación de esas soluciones.
J. Anderson Public Policymaking: An Introduction.	Una serie de decisiones interrelacionadas que el gobierno toma para resolver un problema público, basada en la consideración de diversas alternativas; por lo que las políticas públicas son una serie de decisiones interrelacionadas que el gobierno toma para abordar problemas específicos
R. Hemmelgarn Public Policy: An Introduction.	Formas de regular el comportamiento colectivo y guiar acciones en áreas específicas para mejorar el bienestar social.
C. Lindblom The Science of "Muddling Though"	El proceso de toma de decisiones del gobierno, mediante el cual se eligen objetivos y se implementan medios para alcanzarlos
W. Dunn Public Policy Analysis: An Introduction	Un curso de acción o inacción adoptado por una autoridad pública en respuesta a una situación social que requiere atención.
P. Sabatier Theories of the Policy Process	Un conjunto de decisiones estratégicas que son formuladas por los gobiernos en respuesta a problemas sociales o económicos.
M. Hill The Public Policy Process	Los resultados de la interacción entre los actores políticos, sus ideas y las instituciones de gobierno.
M. Kraft y S. Furlong Public Policy. Politics Analysis, and Alternatives	Un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos.
T. Birkland An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making	Una declaración por un gobierno de lo que intenta hacer, tal como una ley, regulación, resolución, decisión, directriz o una combinación de estas. La falta de tal declaración también puede ser una declaración implícita de política
G. de Marchi, G. Lucertini y A. Tsoukiás. From evidence-based policy making to policy analysis.	Un acuerdo público, que asigna recursos públicos a un portafolio de acciones encaminadas a lograr una serie de objetivos establecidos por el decisor público, considerando como una organización.

Autor y fuente	Concepción
E. Young y L. Quinn	Una acción autoritaria del gobierno; una reacción a las necesidades o problemas del mundo real; orientada a objetivos; un curso de acción; una decisión para hacer algo o una decisión para no hacer; realizada por un actor individual o un conjunto de actores; una justificación para la acción; una decisión formulada
A. Roth Deubel Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.	Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática

Fuente: elaboración propia a partir de varias fuentes consultadas.

De estos recuentos se deduce que las políticas resultan de la combinación de política y gobierno, involucrando tanto valores (política) como soluciones a problemas prevalentes (gobierno). Como señala Gerston (2010, p. 7): “...los valores predeterminan las políticas públicas, aunque los valores de algunas partes de la sociedad a menudo son más influyentes en una política que los valores de otros”. Además, en el proceso, como en toda política pública, intervienen necesidades, emociones, eventos imprevistos y una dosis de irracionalidad, ya que su análisis no es sencillo y no se trata de un problema hipotético de $2 + 2$ que resulta en 4 (Gerston, 2010, p. 7).

Aguilar (2012, p. 29), a partir de la noción de que se trata de un “conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas”, identifica como principales características:

- i.** Orientadas a objetivos de interés público;
- ii.** Participación ciudadana, junto con el gobierno, en la definición de objetivos, instrumentos y acciones;
- iii.** Decisión adoptada por el gobierno legítimo y basada en la legalidad;
- iv.** Implementación y evaluación de la política por la administración pública, a veces en asociación con actores sociales.

Por consiguiente, las políticas reflejan ideas sobre lo que se considera adecuado, compartidas por quienes deciden esos cursos de acción, definiendo los instrumentos y metas según los fines. Es a partir de estas ideas que se establecen los objetivos colectivos que se espera alcanzar (del Tronco Paganelli, 2002, pp. 25-26). Sin embargo, estas ideas representan concepciones parciales de la realidad social, no un reflejo fiel u objetivo de esta; son creencias causales. Como indica del Tronco Paganelli (2020, pp. 26-27): “...las ideas son constructos que desarrollan explicaciones de los fenómenos políticos desde perspectivas particulares, pero con pretensión de universalidad”. Por ello, se puede hablar de un “universo” de políticas que involucra componentes como:

- i.** Temas que aparecen en la agenda pública, y particularmente en la agenda gubernamental;
- ii.** Actores que se presentan, interpretan y responden a los temas según sus intereses e interacciones;
- iii.** Recursos afectados, disponibles en distinto grado;
- iv.** Agencias que tratan con los tópicos, incluyendo ejecutivo, legislativo, judicial, burocracia y agencias regulatorias;
- v.** Niveles de gobierno que dirigen los temas en los distintos ámbitos y sectores (cfr. Gerston, 2010, p. 8).

También es necesario considerar ciertas características al generar el constructo de política. De acuerdo con de Marchi et al. (2016, p. 18), se incluyen:

- i. Las relaciones de poder entre diferentes agentes;
- ii. Los diferentes niveles institucionales;
- iii. La duración a través del tiempo;
- iv. El uso de recursos públicos;
- v. El acto de decidir (incluyendo la opción de no decidir);
- vi. El impacto de las decisiones.

Parsons (2001, p. 11) añade que las políticas expresan “lo público y sus problemas” y se relacionan con cómo los temas y problemas son definidos y construidos, y cómo ingresan en la agenda pública y política. En este sentido, se trata del estudio de cómo, por qué y qué busca el gobierno para establecer un curso de acción o inacción, es decir, lo que los gobiernos hacen y por qué lo hacen.

La génesis de una política pública corresponde al reconocimiento de un problema, lo que cuenta como tal y cómo se define, lo cual depende de la forma en que los decisores conciben la realidad y buscan dirigir un tema o evento (Parsons, 2001, p. 87). Esto se expresa en la siguiente ecuación:



Según Fontaine (2015, p. 23), las políticas se consideran variables independientes de la vida social, política, económica y cultural, ya que muestran la explicación que se da de los problemas que enfrenta la sociedad en determinado momento. Es decir, son la respuesta a demandas (implícitas o explícitas) formuladas por distintos grupos y se materializan como dispositivos tangibles elaborados por actores individuales y colectivos, instituciones públicas y privadas, y organizaciones intergubernamentales (Fontaine, 2015, p. 25).

Por tanto, constituyen un conjunto de hechos construidos que comprende tanto el problema como los cursos de acción seleccionados para obtener resultados que satisfagan necesidades, intereses y roles de los actores involucrados. Estos hechos actúan como agencias que buscan condicionar o determinar la naturaleza y características de los hechos sociales.

Además, las políticas son variables dependientes, pues se trata de consecuencias o resultados que se buscan alcanzar. Esto contrasta con su función como variables independientes, que incorporan recursos, normas y estrategias que afectan directamente el resultado de los cursos de acción. También operan como variables intervinientes, influenciando la relación entre causas y efectos en contextos socioeconómicos, ambientes culturales y participación de la comunidad y otros actores (*stakeholders*). Por ello, Fontaine (2015, p. 28) señala que su carácter de dependientes se debe a que son afectadas por acontecimientos sociales, políticos, económicos, culturales, intercambios económicos y relaciones internacionales: “...es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de intercambios económicos, de políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado... es el producto de una historia”.

En su función como variable dependiente, las políticas tienen consecuencias al definir un objeto de estudio, sistematizar problemáticas y elegir métodos de análisis (Fontaine, 2015, p. 29). Por ello, el análisis de políticas no puede desvincularse del escenario social, político, económico, cultural, religioso, estratégico y ambiental; del contexto; de las dinámicas de complejidad, globalización y gobernanza

(doméstica y global); ni de las cosmovisiones de la sociedad que conceptualizan los problemas, particularmente los perversos. También se relaciona con la vida comunitaria, la confrontación de ideas y visiones, y las actividades de los agentes para ejercer poder (Fontaine, 2015, p. 31). Además, considera los grados de descentralización y desconcentración del poder entre lo local y lo nacional, así como la descentralización hacia el ámbito internacional que enfrenta el Estado (Fontaine, 2015, p. 63).

Los gobiernos no elaboran políticas en el vacío. El control que ejercen sobre la ciudadanía, en un mundo complejo con problemas crecientes y perversos, depende de factores como normas, valores, cultura, historia, tradiciones, constitución y sofisticación tecnológica, los cuales determinan cuáles consideran políticas públicas apropiadas (Gupta, 2011, p. 2). Esto incluye la producción normativa de las instituciones (planes, leyes, decretos, fallos jurídicos, entre otros) y las actividades políticas y administrativas ejecutadas por actores políticos, económicos, sociales y autoridades (Roth Deubel, 2017, p. 35).

Asimismo, es necesario reconocer la influencia de los grupos de interés, que se pueden agrupar en dos tendencias: pluralismo y corporativismo. El pluralismo contempla la participación de distintos grupos que expresan sus criterios sobre la agenda política; el corporativismo da prioridad al rol de actores organizados, como corporaciones y sindicatos (Fontaine, 2015, p. 74).

También se deben considerar las redes de políticas, que influyen en las relaciones entre actores estatales y no estatales y en los sistemas de gobernanza, producto de la multiplicidad de agentes e intereses, así como de su heterogeneidad, y las temáticas donde se ubican dichas redes, con alta incidencia sobre las políticas públicas (Fontaine, 2015, pp. 77-78).¹⁷

Otro elemento relevante es el tipo de política, que influye en su construcción. Parsons (2001, p. 132) identifica cuatro tipos: i) distributiva; ii) redistributiva; iii) regulatoria; iv) constitutiva. Según Aguilar (2012, p. 33), "...la naturaleza del problema define el tipo, el instrumental y el alcance de las políticas públicas".

Las políticas públicas se formulan en condiciones de ambigüedad¹⁸, dado que contemplan problemas, otras políticas y la política misma, que generalmente se conceptualizan por separado, poseen dinámicas propias y reglas, generando "ventanas de oportunidad" (Zahariadis, 2014, p. 25). Estas ventanas son aprovechadas por los decisores para escoger cursos de acción basados en sus ideas y experiencias. Existen otros enfoques que explican esta selección, como el de múltiples corrientes o el modelo de "cubo de basura" (*garbage-can model*). Más adelante se hará referencia a teorías y modelos sobre políticas.

La agenda de políticas puede ser pública o de gobierno, sustantiva o simbólica. La agenda sustantiva incorpora la mayoría de los temas polémicos; la simbólica responde a demandas de líderes y grupos de presión sobre temas que, generalmente, no son compartidos por la sociedad (cfr. Gerston, 2010, pp. 58-61). No se puede obviar la agenda oculta, que comprende temas importantes para el público, pero no prioritarios para las autoridades, construida durante el proceso de ingreso de los

¹⁷ Las redes de actores no estatales permiten "...explicar ciertos desenlaces de las políticas públicas en todas sus fases, desde cómo se formula la agenda y se identifican los problemas, cómo se seleccionan las soluciones y quién participa en esta selección, hasta cómo se mide el grado de satisfacción que generan estas políticas, o solo en términos de eficacia..., sino también en términos de percepciones de la población" (Fontaine, 2015, p. 80).

¹⁸ La ambigüedad, según Feldman (citado Zahariadis, 2014, p. 26) es "...un estado de tener muchas formas de pensar acerca de las mismas circunstancias o fenómenos", y son formas que no necesariamente son reconocidas, generando vaguedad, confusión y estrés; por lo que no se trata de incertidumbre, porque se trata de ambivalencia y no de ignorancia o imprecisión. Además, la ambigüedad, de acuerdo con Zahariadis (2014, p. 27), es "...operacionalizada contextualmente. Existe en organizaciones o gobiernos, los cuales son llamados anarquías organizadas, y es medido por tres indicadores: participación fluida, preferencias problemáticas y tecnología confusa".

temas a la agenda pública (Gerston, 2010, p. 63)¹⁹. La incorporación de temas a la agenda resulta de las narrativas y tensiones entre actores, algunos de los cuales operan como círculos concéntricos, esforzándose por incluir su tema de interés (Roth Deubel, 2017, p. 122).

Existen diversas agendas: legislativa, sectorial, ministerial, política, entre otras. Roth Deubel (2017, p. 122) señala:

...la agenda pública incluye todos los temas que se discuten en el campo de lo público; la agenda política estaría más restringida, limitándose a los asuntos públicos que son objeto de discusión en la arena política o desde una perspectiva política. Con un número aún más reducido de asuntos públicos, se conformaría la agenda gubernamental, la cual, además, se ordenaría en función de un grado de prioridad. En esta última se encontrarían los temas con un proceso de decisión (o de no decisión) en curso, a cargo de las instancias de Gobierno.

También existe el caso de gobiernos que manipulan los temas sin que estos estén realmente en la agenda ni hayan sido problematizados. Esto parece convertirse en un fenómeno característico de lo que denomino gobernantes populistas autoritarios de posverdad, ya que buscan construir una agenda de gobierno en función de los intereses del grupo particular al que representan. No obstante, como agentes del populismo, construyen narrativas en nombre del pueblo y las masas, que los consideran el salvador mesiánico del país. En cierta medida, el auge de liderazgos populistas se ve facilitado por la crisis del Estado, la cual, según Canales Aliende (2013, p. 58), resulta de factores como:

- i.** déficit público;
- ii.** exceso de gasto público;
- iii.** tecnificación de la política;
- iv.** déficit democrático;
- v.** desaparición de los espacios de discusión pública y mecanismos de comunicación e información;
- vi.** mediación y monopolio de los medios de comunicación -a los que se suman y superan las redes sociales-;
- vii.** neocorporativismo;
- viii.** corrupción política y administrativa;
- ix.** deslegitimación del sistema político.

Esta situación se complementa con la crisis de los valores del Estado de bienestar y del propio Estado (Canales Aliende, 2013, p. 58).

En otras palabras, hay políticas que surgen de temas incorporados a la agenda por decisores con intereses particulares y utilidades subjetivas, alterando la dinámica “normal” del proceso de políticas públicas. Esto conduce a la manipulación de distintas fases del proceso. No debe olvidarse que los políticos persiguen dos objetivos: uno relacionado con la política, para lograr la implementación de sus programas o propuestas; y otro relacionado con la preservación de su poder o la obtención de suficiente influencia para alcanzar sus fines políticos (Stone, 2002, p. 2). Además, los políticos pueden tener intereses ocultos y ganancias subjetivas, por lo que a veces perder puede ser equivalente a ganar. Por ello es necesario comprender las paradojas y discursos que pueden parecer contradictorios; por

¹⁹ Según Gerston (2010, p. 63) se requieren tres criterios para un tema ingrese a la agenda pública: i) el tema deber ser objeto de una amplia atención, ii) una proporción considerable del público debe demandar la acción; y iii) el tema debe ser de atención de una unidad apropiada del gobierno.

ejemplo, pueden solicitar recortes al gasto social, pero aceptar aumentos cuando estos benefician a ciertos grupos o sectores.

La agenda pública refleja las prioridades y valores de la sociedad y se caracteriza por su dinámica cambiante. Su composición varía según los tópicos, muchos de los cuales son impredecibles y volátiles, influenciados por cuestiones coyunturales y liderazgos o movimientos sociales (Gerston, 2010, p. 48). Esto se observa especialmente en casos de cambio de élites gobernantes, con la llegada de un nuevo líder autoritario populista que encarna al grupo emergente, o con el establecimiento de regímenes sultánicos que convierten al gobierno en la agencia que administra los intereses de una corporación familiar.²⁰

Al analizar esta agenda conviene considerar algunos aspectos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- i. Identificar las fuentes de construcción de la agenda: ¿cómo llegan los temas y quién los introduce?
- ii. Explorar los temas simbólicos y sustantivos que la componen;
- iii. Examinar las dificultades en su organización y reorganización;
- iv. Considerar los temas y los no temas, evaluando en qué medida los temas de la agenda pública se expresan como problemas reales de la sociedad (Gerston, 2010, p. 49).

La cuestión de los cambios constituye uno de los aspectos más complejos de la realidad social, ya que no siempre está claro cómo determinar que algo ha variado, ni si se trata de una conducta normal o de la respuesta a situaciones extraordinarias. Esto se vuelve más relevante debido a la complejidad social, la globalización y la gobernanza, especialmente cuando se trata de problemas perversos, los cuales tienen efectos directos sobre las políticas públicas.

La evidencia es clave para comprender los cambios; sin embargo, esta debe ser apropiada y objetiva, considerando cómo se percibe el entorno en el que se ubican los decisores de políticas y cuáles son las perturbaciones a las que están sometidos. Room (2011, pp. 4-5) recomienda, como primer paso, conceptualizar las dinámicas de los procesos socioeconómicos y sociopolíticos, que incluyen interacciones entre agentes e instituciones y pueden generar exclusiones; en segundo lugar, analizar cómo operan los modelos utilizados y si reconocen lo endógeno y lo exógeno, especialmente ante situaciones de choque; y, en tercer lugar, identificar los instrumentos y recursos disponibles para que los decisores adopten cursos de acción que transformen la situación.

Room (2011) agrega que estos procesos ocurren en escenarios de topografía maleable, con valles y cimas que conducen a situaciones no lineales, muchas de las cuales corresponden a problemas complejos (p. 6). Así, el terreno de las políticas incide en la dinámica institucional y en su rigidez (cfr. Mahoney, 2000, p. 507).²¹ Por ello, se requiere un adecuado marco conceptual y metodológico; para

²⁰ En el primer caso, son ejemplos Bukele en El Salvador y Chaves en Costa Rica. Del segundo, Ortega-Murillo (más recientemente hay que plantearlo en términos de Murillo-Ortega, por el control que ejerce la copresidenta) en Nicaragua constituye un caso a considerar. Lo de citar dos apellidos es porque el régimen sultánico de Nicaragua es producto de la acción de Daniel Ortega y Rosario Murillo.

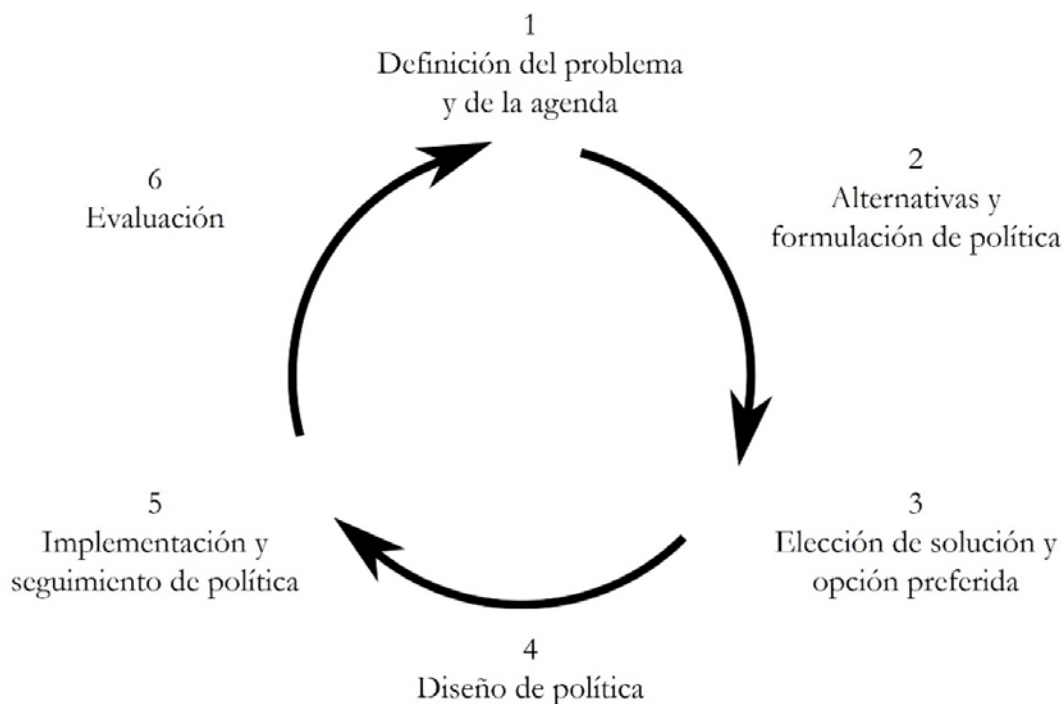
²¹ En el ámbito de la sociología, de acuerdo con Mahoney (2000, p. 510) los eventos pasados influyen los eventos futuros. Por eso algunos expertos sugieren el uso del *path dependence* o “dependencia de la trayectoria” que permite trazar el recorrido a partir de lo que sucedió en un momento anterior influencia los posibles resultados de una secuencia de eventos. Por consiguiente, se requiere, según Mahoney (2000, p. 510-511), de tres fases: i) estudiar los procesos causales los eventos sensibles que tienen lugar en las primeras etapas de la secuencia histórica; ii) hay eventos en las etapas iniciales que son sucesos contingentes que no se explican sobre las condiciones iniciales; y iii) las secuencias de la trayectoria están marcada por patrones causales determinísticos o inercia, lo cual tiende a mantenerse en movimiento y se debe dar seguimiento a los resultados. Sobre el *path dependence* véase, entre muchos otros, los siguientes textos: David (2007); Lahtinen y Hämäläinen (2016); Pierson (2000); y Koch et al. (2009). Koch et al. (2009, p. 67) consideran que los distintos grados de complejidad inciden en los factores contextuales que afectan la trayectoria de los procesos, por lo que se deben observar para entender la toma de decisiones. Por eso, en palabras de David (2007) ha tenido una función importante en la historia de las ciencias sociales.

ello se han planteado distintos modelos y teorías. Room (2011, p. 9) sugiere dos enfoques: uno que parte de los agentes y examina cómo surgen patrones complejos, y otro que parte de las instituciones y analiza cómo estas delimitan el alcance de las interacciones de los agentes. Esto está relacionado con la complejidad, el institucionalismo y, sobre todo, con la arquitectura institucional (Room, 2011, pp. 72-73).²² Este enfoque influye directamente en el conocido ciclo de políticas públicas, al cual se hace referencia en el apartado siguiente.

2.1.1 Ciclo de políticas públicas

Antes de abordar la problematización de las situaciones, es necesario aludir al ciclo de políticas, también conocido como “marco secuencial” (Roth Deubel, 2017, p. 83; ver Figura 4). Este fue propuesto por Lasswell como una herramienta heurística que ofrece una estructura racional para aproximarse al proceso de políticas públicas, y posteriormente fue perfeccionado por otros teóricos (Roth Deubel, 2017, p. 84).²³

Figura 4
El ciclo de políticas públicas



Fuente: Parsons, 2001, p. 77; Young y Quinn, 2002, p. 12.

El ciclo de políticas consiste en un modelo que describe las etapas que siguen al proceso de las políticas desde su concepción hasta su evaluación. Sus principales características son:

- i. *Ciclicidad*: dinámica no lineal, con etapas que pueden tener extensiones diferentes y estar solapadas;
- ii. *Interacción*: las etapas están estrechamente interrelacionadas e influyen mutuamente;

²² Desde una perspectiva de PP la noción de arquitectura institucional alude a la estructura que guía a los agentes, procesos y dinámicas que generan las acciones y cambios organizacionales; y se caracteriza por diferentes enfoques, pues el diseño de las instituciones puede favorecer o entorpecer el desarrollo de la sociedad en todas sus dimensiones y niveles. Por otra parte, esta arquitectura está relacionada con la gobernanza y la gobernabilidad; por es que un marco institucional fuerte y seguro se considera una condición necesaria (Arenilla Sáez, 2019).

²³ Anderson (2003) ofrece un detallado recuento de las etapas del ciclo de políticas, por lo que constituye un buen referente para ahondar sobre esas fases.

- iii. *Participación*: incluye distintos agentes y partes interesadas, con roles diferenciados en cada etapa;
- iv. *Evidencia y análisis*: las decisiones se sustentan en datos y evidencia que respaldan cada fase.

La propuesta original de Lasswell incluía siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción (formulación), invocación (adopción), aplicación (implementación), terminación y evaluación; estas etapas respondían a la intención de generar la ciencia de las políticas.

Posteriormente, sobre cada fase del ciclo mostrado en la Figura 4 se desarrollaron aportes de distintos teóricos, lo que ha permitido, en palabras de Roth Deubel (2017, p. 85), pasar de “...una perspectiva objetivista y cuantitativa [...] a enfoques que integraron progresivamente mayor cantidad de criterios, especialmente cualitativos, y diversos puntos de vista, a medida que se percibieron los límites y lagunas del enfoque inicial”. Los aspectos relevantes de cada fase se presentan en la Tabla 3.

La idea central del ciclo de políticas consiste en recorrer cada fase, que depende de las demás, de modo que los cambios en una etapa son acumulativos y repercuten en la siguiente (Valle-Cruz et al., 2020, p. 4). En su modelo más básico, cada fase parece tener un inicio y un fin determinados, sin posibilidad de traslaparse; sin embargo, en la práctica, esto no ocurre de manera lineal.

Tabla 3
Ciclo de políticas públicas

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Definición del problema y agenda	Alternativas y formulación de soluciones	Elección de solución y opciones	Diseño de política	Implementación y seguimiento	Evaluación
Observación de los acontecimientos Definición de un problema Agregado de intereses Organización de las demandas Representación y acceso antes las autoridades Seguimiento y descubrimiento de los diversos aspectos del evento	Identificación de posibles acciones Elaboración de respuestas Revisión de cada opción Adecuación de criterios	Creación de una coalición Identificación de la opción apropiada Difusión y legitimación de la opción elegida Descubrimiento y predicción de escenarios resultantes	Definición de la arquitectura de la política Plan de acción	Ejecución (implementación) de la política Gestión y administración Producción de efectos Seguimiento de las acciones realizadas. Predicción e interpretación de las consecuencias sistemas de monitoreo	Evaluación de resultados Reacciones a la acción Juicio sobre los efectos Expresión Interpretación, interacción y evaluación de resultados y consecuencias
Demanda de la acción pública	Listado de propuesta	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Adaptado de Meny y Thoenig, 1992, p. 108; Roth Deubel, 2017, p. 86; Valle-Cruz et al., 2020.

Bardach (2005, pp. 1-53) identifica ocho pasos que forman parte del ciclo de políticas, pero que sobre todo permiten hacer el análisis de políticas, a lo cual me refiero con mayor destalle en una sección posterior. Esos ocho pasos son:

1. *Definir el problema*: es el paso crucial y la materia prima llega de distintas fuentes, sobre todo de clientes, que generalmente resulta de la opinión de que se trata de una situación que es negativa, aunque existe una retórica amplia, pero existen distintas percepciones y construcciones, según el enfoque se dé (pp. 1-3).
2. *Ensamblar alguna evidencia*: esto implica pensar y asegurarse de la data que puede constituir evidencia, hay que reconocer la presión del tiempo como enemigo de la alta calidad del análisis, recolectando sobre la data que puede ser convertida en información; lo cual sirve para: i) evaluar la naturaleza y alcance del problema; ii) evaluar las características particulares de la situación; y iii) evaluar las políticas que han sido concebidas en situaciones similares (pp. 10-11).
3. *Construir las alternativas*: entendidas como opciones de políticas o cursos de acción o estrategias de intervención para resolver o mitigar problemas (p. 15).
4. *Seleccionar el criterio*: hay dos líneas de argumentación a considerar: la analítica y la evaluativa; aquella es acerca de hechos y proyecciones de consecuencias y esta es sobre juicios de valor (p. 25).
5. *Proyectar las consecuencias*: para cada una de las alternativas se requieren identificar las consecuencias e impacto, lo cual no es tarea sencilla, porque la política trata de una acción a futuro, se trata de una proyección y se trata de reconocer los niveles de confianza en los resultados (se puede tener como referente el principio 51-49 o dar al menos 51 a cambio de un 49) (pp. 35-36).
6. *Confrontar los trade-offs (intercambios)*: considerar que a veces existe una alternativa que se espera produzca mejores resultados que las otras, según los criterios de evaluación, ante esa dominación no hay intercambios entre alternativas; pero no siempre se presenta esa situación (pp. 47-48).
7. *Decidir*: constituye una comprobación de cómo se hará el trabajo a partir del análisis realizado, esto requiere autoconvencimiento del curso de acción seleccionado (52)
8. *Contar su historia*: luego de muchas repeticiones es el momento de narrar la historia a la audiencia (p. 53).

Por otra parte, un punto medular en la actual coyuntura es la relación entre IA y el ciclo de las políticas, porque es necesario contextualizarlo en el contexto altamente tecnológico, cambiante y complejo de la administración pública (Valle-Cruz et al., 2020, p. 1). Es significativo este aspecto, porque este ciclo fue elaborado pensando en un marco de referencia para organizar y sistematizar la observación del proceso de PP, centrándose en la dinámica y no en los actores o instituciones involucrados o en los problemas sustanciales (Valle-Cruz et al., 2020, p. 2).

En el mundo de la inteligencia artificial, por consiguiente, el ciclo no puede observarse como algo unidireccional, ya que en cada fase deben considerarse los temas y cuestionamientos que caracterizan la dinámica, las oportunidades, los desafíos y las implicaciones, incluidas las negativas, que se presentan (Valle-Cruz et al., 2020, p. 5).

Sin embargo, el ciclo de políticas no es el único modelo que alude a fases del proceso de políticas públicas. Por ejemplo, Aguilar (2012, pp. 34, 46-49) identifica siete fases en las políticas públicas, las cuales responden al proceso de solución de problemas y conforman una cadena decisoria de eslabones:

- i. *Formación de la agenda*: proceso mediante el cual una situación es calificada y aceptada como problema público, incorporándose a la agenda;
- ii. *Definición del problema público*: identificación de los elementos distintivos del problema, incluidas las causas y factores que lo generan y agravan;
- iii. *Hechura o formulación de la política*: construcción de opciones para resolver el problema, identificando el criterio dominante en la jerarquización de la situación y reconociendo la información y el conocimiento disponible, aunque muchas veces responda a criterios parciales, gustos o preferencias;
- iv. *Decisión o selección de la política*: considerando la politización de la decisión y la influencia de criterios de eficiencia económica que buscan asegurar el costo-beneficio, beneficiando al Estado y no necesariamente a la sociedad;
- v. *Comunicación o difusión de la política*: diseño de la forma en que se informará sobre la política para alcanzar a los públicos meta o partes interesadas;
- vi. *Implementación de la política*: etapa crucial en la que se establecen los pasos apropiados para iniciar la política;
- vii. *Evaluación de la política*: valoración del desempeño de los operadores, de la calidad de los productos y de las posibilidades de corregir o mejorar la política.

En resumen, se trata de una serie de decisiones sobre distintos aspectos que conforman la “hechura de las políticas”, es decir, una “...lista de pasos que puede interpretarse como una descripción idealizada de la elaboración racional de las políticas, o bien como una fórmula del análisis de políticas” (Majone, 2012, p. 96). En este sentido, se considera que corresponde a decisiones racionales, entendida la racionalidad como “...la forma de la coherencia entre las creencias y preferencias de cada uno”, ya que esta concepción ignora los pensamientos, enunciados y conductas de los agentes. Por lo tanto, una decisión racional se define como:

...una elección o juicio realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios ‘estados primigenios’ se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta desde la decisión presente las consecuencias probables de cada posible decurso de acción. (Majone, 2012, p. 98)

No obstante, no se puede concebir la formulación de políticas públicas como un proceso claro y transparente, pues no puede asumirse que un método paso a paso o por fases consecutivas constituya “un proceso ordenado y racional” (Lindblom, 1991, pp. 12-13). En la toma de decisiones, los decisores consideran esta situación y procuran evitar adoptar cursos de acción que generen problemas o conduzcan a la incorporación de múltiples temas a la agenda política y varias políticas. En ocasiones, incluso pueden no adoptar una decisión para evitar lo que perciben como complicaciones futuras derivadas de su acción.

El problema radica en que muchas veces los decisores no identifican correctamente la problemática y formulan políticas públicas o adoptan cursos de acción que no contribuyen a resolver el conflicto, sino que lo agravan, debido a la influencia de intereses y preferencias. Por ello, Roth Deubel (2017, p. 35) considera que el proceso de políticas constituye “...un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados (reglas formales) como ideas, intereses e instituciones políticas”. De ahí que resulte clave una adecuada problematización.

2.2 Identificación de la situación y su problematización

Los problemas públicos son situaciones que afectan a una comunidad o a la ciudadanía en general y requieren soluciones públicas, pues pueden originarse en el ámbito privado y adquirir dimensión pública por su impacto colectivo. No todos estos problemas reciben atención gubernamental, ya que deben ser previamente problematizados e incorporados a la agenda pública.

La política está estrechamente vinculada a la argumentación, clave en la problematización, pues, según Majone (1997, p. 36), la discusión pública moviliza conocimientos, experiencias e interés ciudadano para “...centrar la atención en un número limitado de problemas”, generando resultados más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos. En este contexto, el “giro argumentativo” y la acción comunicativa, inspirados en Habermas, permiten analizar información sin imponer marcos científicos, recurriendo a argumentos prácticos de las unidades de análisis (Fischer & Gottweis, 2002, p. 2).²⁴

La narrativa es central en la argumentación, entendida como “...una secuencia de eventos, experiencias o acciones con una trama que une diferentes partes en un conjunto significativo” (Lowndes, 2016). Implica valores, refleja relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, así como identidades y recursos de poder, proporcionando razonamientos para la toma de decisiones. En un mundo complejo y globalizado, la narrativa visual cobra relevancia, pues la sociedad moderna construye procesos más visuales que textuales (Pearson & Dare, 2016), reforzada por redes sociales y la digitalización.

Stone (2002) señala la importancia de la “historia causal”, que conecta el problema con soluciones consideradas apropiadas por la población. Sin embargo, en liderazgos populistas, estas soluciones pueden responder más a los intereses del líder y la élite gobernante que a los de la ciudadanía.

Los problemas públicos pueden ser económicos, políticos, sociales, culturales, militares, estratégicos o ambientales, afectar a colectivos específicos o a toda la sociedad y, aunque no siempre son negativos, implican condiciones insatisfactorias para las cuales se busca alivio (Kraft & Furlong, 2013, p. 530; Birkland, 2011, p. 223). La definición precisa del problema es esencial para diseñar soluciones efectivas, movilizar recursos y evaluar impactos (Urrea Ballesteros & Valencia Santafé, 2017).

La problematización requiere medidas operacionales: indicadores, factores causales, agentes, contexto y datos confiables (Kraft & Furlong, 2013, pp. 151-154). Involucra analizar causas, evolución, normas aplicables, actores implicados y posibles acciones para resolver la situación (Kraft & Furlong, 2013, pp. 159-162). A partir de ello se identifican seis componentes clave:

1. Definir el problema: naturaleza, evolución, alcance y población afectada.
2. Medirlo: seleccionar indicadores confiables.
3. Determinar magnitud: quiénes son afectados, tiempo y contexto.
4. Analizar causas: origen, persistencia y factores principales.
5. Establecer metas y objetivos: definir acciones, alcance y calidad.
6. Determinar acciones: identificar políticas y variables prioritarias para resolverlo.

La información debe provenir de múltiples fuentes: oficiales, académicas, estudios comparativos y medios de comunicación, y luego sistematizarse como evidencia. Los problemas son construcciones

²⁴ No es parte de este trabajo; pero la aplicación de este enfoque a la administración Chaves Robles (2022-2026) permitiría entender la construcción de una argumentación autoritaria y neopopulista de posverdad para la formulación de políticas, pero sobre todo sobre la problematización de las situaciones, que responden a los intereses de una élite gobernante.

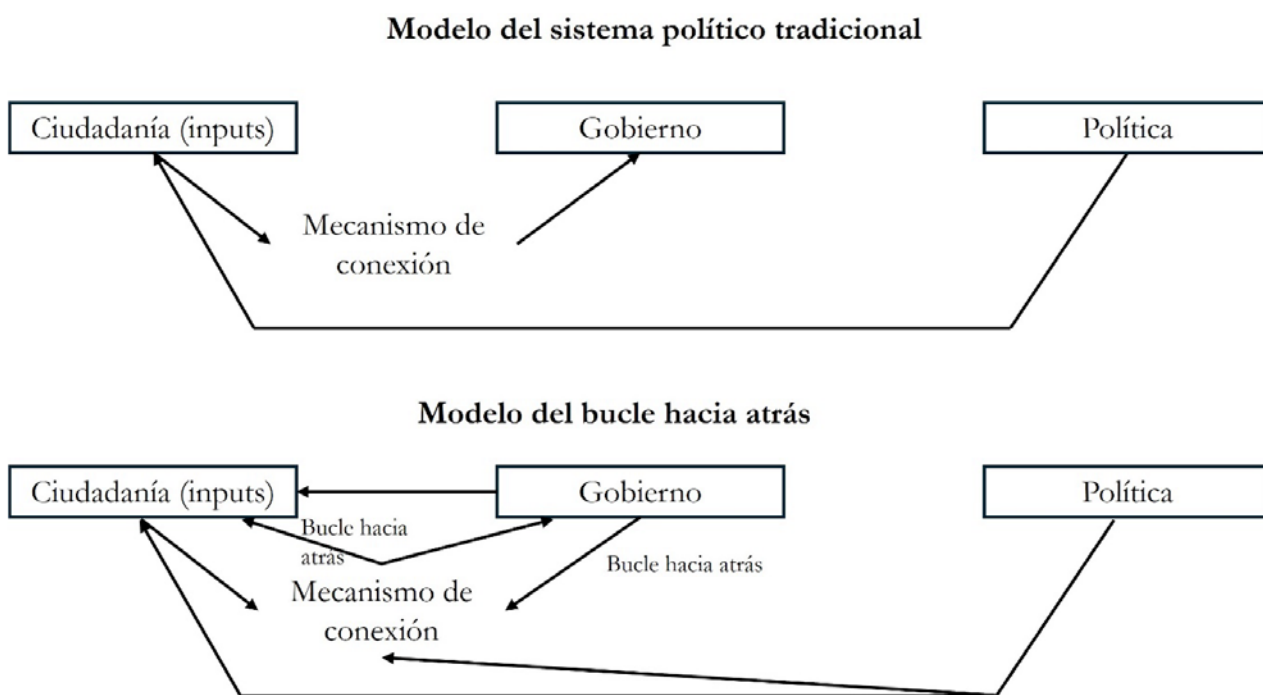
sociales, influenciadas por intereses y recursos de poder, y vinculadas a estructuras políticas, sociales e ideológicas (Birkland, 2011, p. 223; Stone, 2002).

Los factores clave en la problematización y acceso a la agenda pública incluyen, entre otros, los siguientes:

- i. De necesidades a problemas: las necesidades sociales que afectan el bienestar colectivo pueden convertirse en problemas públicos.
- ii. Actores: capacidad de expresar y problematizar necesidades; participación de medios, academia y organizaciones sociales.
- iii. Poder: actores con mayor poder, incluyendo gobiernos, determinan qué problemas se priorizan y cómo se abordan.
- iv. Contexto: régimen político, instituciones y leyes condicionan definición y soluciones.
- v. Definición: define la complejidad del problema y condiciona las soluciones (Mballa, 2017; Urrea Ballesteros & Valencia Santafé, 2017).

Errores comunes en sistemas tradicionales incluyen suboptimización, apropiación del problema y análisis incompleto de componentes y actores (Urrea Ballesteros & Valencia Santafé, 2017). Además, es esencial reconocer que los problemas públicos surgen en sistemas políticos complejos, no lineales, y responden a parámetros sistémicos que se complejizan con variables intervinientes (ver Figura 5).

Figura 5
Modelos de sistema político



Fuente: Clemons y McBeth, 2009, p. 13.

En la concepción tradicional, se supone que el punto de partida es la ciudadanía, aunque, en la práctica, el gobierno decide desconectado de la población en la mayoría de los casos. Por el contrario, en el modelo complejo bidireccional de bucle hacia atrás, los procesos están fuertemente influenciados por partidos políticos (y, en muchos países, incluyendo Costa Rica, por agrupaciones

político-electorales, muchas de corte unipersonal), grupos de interés, medios de comunicación -incluidas redes sociales y el ciberespacio-, la élite y los simbolismos gubernamentales, como ocurre con gobernantes neopopulistas autoritarios de posverdad (Clemons & McBeth, 2009, p. 13).

No obstante, los partidos políticos atraviesan, prácticamente en todos los países, una crisis tras un período en el que fueron potenciados como actores clave, convirtiéndose en recursos político-electorales. Se trata de una crisis multicausal y de múltiples niveles, ámbitos y sectores. Según Canales Aliende (2013, p. 62), se observa "...una crisis simultánea y múltiple, una debilidad, una desorientación, y un cuestionamiento, no sólo del sector público, sino también y sobre todo del Estado, y de sus instituciones en el seno del sistema político" (Arenas-Piedrahita, 2016, p. 219), citando a Alcántara, añade que estas constricciones valorativas generan crisis de ciudadanía y de legitimidad, traducándose en una pérdida de confianza en el sistema político y en su capacidad para resolver problemas.

Desde una perspectiva económica, Acemoglu y Robinson (2012, p. 372) sostienen que las naciones fallan porque "...sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. Las instituciones políticas extractivas apoyan estas instituciones económicas para consolidar el poder de quienes se benefician de la extracción", provocando fracasos sociales. A ello se suman el "nuevo absolutismo" (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 388) y tendencias antidemocráticas derivadas del auge de partidos y liderazgos populistas -distintos de los caudillismos de mediados del siglo XX-, que limitan la libertad política, disminuyen la participación ciudadana y generan desafectación hacia las instituciones democráticas, aumentando el apoyo al autoritarismo (Facchini & Melki, 2019, p. 1024).²⁵ Este contexto impacta directamente en las políticas públicas y contribuye a las crisis mencionadas.

En síntesis, el ciclo de políticas públicas y sus variantes constituyen herramientas relevantes para comprender la formulación, implementación y evaluación de políticas, incluso en un mundo complejo, permeado por problemas perversos, globalización y dinámicas de gobernanza.

2.3 Formulación de políticas públicas: una reseña

La formulación de políticas constituye una etapa crucial en el ciclo de políticas públicas, pues es la fase en la que se identifican, refinan, evalúan y formalizan las opciones que podrían resolver los problemas reconocidos en la etapa de establecimiento de la agenda. En esencia, consiste en determinar cómo se alcanza la solución tras identificar el problema. Como señalan Turnpenney et al. (2015, p. 4), debe diferenciarse de la implementación, y se basa en el uso de herramientas que permitan formular la política de manera adecuada. Según Sabatier (1999, p. 3), abarca desde la conceptualización del problema hasta la decisión sobre la mejor opción para resolverlo, su implementación, evaluación y revisión.

La formulación involucra un conjunto complejo de elementos interactuantes: cientos de actores y grupos de interés, agencias gubernamentales, múltiples programas relacionados y disputas técnicas y valorativas sobre la severidad del problema, los recursos presupuestarios y la autoridad (Sabatier, 1999, pp. 3-4). En este sentido, puede entenderse como el diseño del plan para abordar un problema público, que forma parte de las agendas pública y de gobierno, implicando la selección de objetivos, la identificación de opciones y la evaluación de sus posibles consecuencias, siendo el componente central del análisis de políticas.

²⁵ Facchini y Melki (2019, p. 1028) argumentan que ...Una crisis democrática sería consecuencia de una pérdida de agencia, que es la brecha entre las mejores políticas posibles para los votantes (principal) y las políticas realmente implementadas por los políticos (agente). La democracia no logra resolver los problemas sociales porque los políticos, su administración pública y los expertos desarrollan conductas oportunistas. La solución natural podría ser alinear los incentivos del agente con los del principal.

No existe un único modo de formular políticas públicas; diferentes autoridades pueden adoptar cursos de acción distintos frente a problemas similares, dependiendo del contexto político, social, económico y cultural, así como de la naturaleza del problema (Vesely, 2020). Por ello, la formulación no consiste solo en aplicar métodos analíticos, sino en comprender profundamente la situación problematizada, el entorno, los actores involucrados, los recursos disponibles y las limitaciones existentes. Además, el escenario es altamente político y cambiante, condicionado por factores, insumos y relaciones entre agentes (Bowen & Zwi, 2005).

Las opciones de políticas identificadas no siempre son mutuamente excluyentes; en ciertos casos puede ser necesario adoptar paquetes combinados de acciones. En problemas perversos, algunas etapas pueden invertirse, y las fronteras entre formulación, adopción e implementación suelen ser difusas. Vesely (2020, p. 213) advierte que los modelos tradicionales del siglo pasado generan sesgos, basándose en presunciones como: la existencia de un único método de formulación; la eficacia basada en la correcta aplicación de métodos; alternativas mutuamente excluyentes; prioridad de la definición del problema sobre la solución; y la separación estricta entre formulación, adopción e implementación.

En la coyuntura compleja y perversa del siglo XXI, se requieren herramientas más diversas y participativas: evaluación participativa, escenarios múltiples, indicadores cuantitativos y cualitativos, modelos computacionales y análisis de costo-beneficio. Esto resulta particularmente relevante en países en desarrollo, donde los intereses creados, la falta de capacidad institucional y los esfuerzos para debilitar las instituciones influyen en el proceso (Gerston, 2010, pp. 3-4).

La formulación también responde al *framing* o encuadre, que permite comprender cómo los diferentes actores interpretan, representan y categorizan los problemas. Se caracteriza por (Cairney, 2017, p. 5):

- i. un amplio rango de actores influyendo en diversos niveles;
- ii. proliferación de reglas y normas operando en distintas rutas;
- iii. redes estrechas entre formuladores y actores poderosos;
- iv. predominio de ciertas creencias y paradigmas;
- v. condiciones y eventos que pueden alterar la atención de los decisores.

Finalmente, los cambios sociales, la innovación tecnológica y la creciente participación ciudadana generan choques entre valores sociales, económicos y políticos, lo que obliga al gobierno a tomar decisiones más legítimas y complejas (Gerston, 2010, p. 4).

2.3.1 Etapas del proceso de formulación de políticas

Como todo proceso de toma de decisiones, la formulación de políticas se compone de varias etapas interrelacionadas, algunas ya mencionadas y otras que se suman a continuación:

- i. *Caracterización del problema*: comprender la naturaleza y el alcance de la situación, recopilando datos, consultando con partes interesadas, identificando causas y consecuencias, límites del problema, actores involucrados y perspectivas (Turnpenny et al., 2015).
- ii. *Conceptualización del problema*: enmarcarlo de forma que sea intervenible, analizando causas subyacentes, factores que lo agravan, definiendo objetivos y explorando diversas perspectivas sobre soluciones.
- iii. *Identificación de opciones de políticas*: generar un abanico de alternativas, considerando enfoques y herramientas diversas, evaluando su viabilidad técnica, política, financiera, ambiental y social (Howlett & Rayner, 2013, p. 171; cfr. Howlett & Rayner, 2007).

- iv. *Evaluación de la viabilidad de cada opción:* analizar costos y beneficios, impactos positivos y negativos, aceptabilidad social y política, mediante herramientas como evaluaciones de impacto, construcción de escenarios y modelos computacionales.
- v. *Diseño de la política:* elaborar un plan de implementación, definiendo objetivos, seleccionando instrumentos, estableciendo plazos y recursos, y considerando posibles desafíos, los cuales se abordan en el siguiente capítulo.

Este proceso no es lineal (Turnpenny et al., 2015; International Monetary Fund, 2004)²⁶; las etapas pueden superponerse e interactuar, aplicando dinámicas de doble vía para incorporar nueva información o cambios en las circunstancias. Además, factores políticos, sociales, económicos y culturales, en un contexto de globalización compleja, influyen en todas las aristas del problema, condicionando la eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas.

Las decisiones en el proceso se ven afectadas por múltiples factores y requieren herramientas adecuadas, adaptadas al contexto específico, que guíen a los decisores en escenarios complejos y turbulentos (Hallsworth, 2011; Turnpenny et al., 2015; de Marchi et al., 2016; Veselý, 2020; Room, 2011, p. 237). La formulación suele iniciarse por eventos inesperados o mecanismos disparadores que alteran la rutina, y los formuladores ocupan una posición central para analizar la situación y definir cursos de acción (Gerston, 2010, pp. 70ss).

La implementación se concibe como la conversión de planes en acciones concretas, revelando fortalezas y debilidades del proceso de toma de decisiones (Gerston, 2010, pp. 90-91). Durante esta fase surgen reacciones imprevistas de actores o efectos no anticipados, por lo que se requiere autoridad, *expertise* y orden para “hacer que las cosas funcionen en el terreno” (Barton & Johns, 2013, pp. 69ss). Es “hacer que las cosas funcionen en el terreno”, porque una vez que:

...la política ha abandonado el mundo abstracto de las ideas y se ha convertido en parte de un sistema de “mundo real” cada vez más caótico, que contiene acontecimientos incognoscibles e incontrolables, ambigüedades, lagunas de interpretación y cosas por el estilo. Como resultado, los políticos empiezan a perder el control. (Barton & Johns, 2013, p. 72)

Eso significa tener muy claro, desde la fase de problematización, a dónde se quiere llegar, cual es el rumbo a seguir y cómo se llegará a ese puerto. Esto requiere dirección desde el primer momento.²⁷

Entonces se trata de un proceso complejo, que se caracteriza, entre otros aspectos, por los siguientes:

- i. *Proceso dinámico:* no lineal, sujeto a reinterpretación y cambios (Mthethwa, 2012).
- ii. *Múltiples actores:* incluye formuladores, implementadores, grupos objetivo y beneficiarios (Khan, 2016; Knoepfel et al., 2007; Mthethwa, 2012).
- iii. *Recursos limitados:* políticos, financieros, administrativos y técnicos (Knoepfel et al., 2007).
- iv. *Contexto complejo:* social, político, económico y cultural (Mthethwa, 2012).

²⁶ El trabajo de International Monetary Fund (2004, p. 3) utiliza algunos ejemplos de formulación de políticas apoyados por programas del Fondo Monetario Internacional, para mostrar cómo los cambios en las relaciones económicas complican la formulación de las políticas del sector y hacen probable que los formuladores de políticas requieran del apoyo de asesores externos.

²⁷ De lo contrario le puede ocurrir lo que le sucedió a Alicia en la novela de Carroll (citado Barton & Johns, 2013): -¿Me podrías decir qué camino debo tomar desde aquí? preguntó Alicia. -Eso depende en gran medida de adónde quieras llegar, dijo el Gato. En realidad, no me importa a dónde -respondió Alicia. Entonces no importa mucho en qué dirección vayas -dijo el Gato. (p. 72)

Los desafíos y obstáculos más frecuentes incluyen déficit de implementación, coordinación interorganizacional, resistencia al cambio, falta de compromiso, falta de claridad en objetivos y limitaciones de recursos (Khan, 2016; Knopfler et al., 2007; Mthethwa, 2012). Por ello, O'Toole (2000, p. 263) enfatiza la importancia de observar esta etapa para garantizar el éxito de las políticas.

En resumen, la implementación es un proceso complejo y desafiante que requiere considerar los siguientes aspectos:

- i.** Definir objetivos claros y específicos;
- ii.** Asegurar los recursos necesarios;
- iii.** Involucrar a los grupos de interés;
- iv.** Establecer mecanismos de coordinación efectivos;
- v.** Monitorear y evaluar el progreso regularmente.

La formulación de políticas, aunque compleja, es crucial, pues determina la calidad y efectividad de las políticas implementadas. El uso de herramientas adecuadas, adaptadas al contexto y empleadas correctamente, puede mejorar significativamente este proceso.

En el siguiente apartado menciono algunas de las principales teorías que se utilizan para explicar la formulación de las políticas.

2.3.2 Algunas teorías y enfoques que explican la formulación de políticas

Existen numerosas teorías y modelos que buscan explicar la formulación de políticas públicas, cada uno desde diferentes perspectivas y supuestos. A continuación, se mencionan y reseñan los aspectos principales de algunas de ellas:

- i.** Teoría del equilibrio puntuado;
- ii.** Modelo de racionalidad;
- iii.** Modelo incremental;
- iv.** Modelo de elección racional;
- v.** Teoría del pluralismo;
- vi.** Modelo de *agenda-setting* (establecimiento de la agenda);
- vii.** Teoría del ciclo de políticas;
- viii.** Modelo de política de los actores.

La teoría del equilibrio puntuado busca explicar una observación fundamental: aunque el proceso político suele caracterizarse por la estabilidad y el incrementalismo, existen eventos y resultados que emergen de forma abrupta y generan cambios significativos, intercalados con periodos de estabilidad prolongada (Baumgartner et al., 2014).

Peña (2012, pp. 1-2) considera esta teoría como una explicación del cambio, complementando conceptos como las “ventanas de oportunidad” de Kingdon, las “coaliciones promotoras” de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), y el “régimen de política pública” de Wilson. Sin embargo, las decisiones políticas están permanentemente condicionadas por la interpretación de la realidad, fenómeno particularmente evidente en América Latina, donde con frecuencia se aplican “lentes prestados” o modelos desarrollados en contextos distintos (Peña, 2012, p. 2).

El equilibrio puntuado predice que la mayor parte del cambio evolutivo ocurre en periodos breves, intercalados con lapsos de estabilidad. La estabilidad se mantiene gracias a instituciones que conservan reglas y procedimientos, la persistencia del estatus quo, y la brecha entre las preferencias institucionales y los resultados observados de la política (Peña, 2012, p. 5). Así, esta teoría permite comprender cómo se generan episodios de cambio significativo en contextos donde, a primera vista, predominan la continuidad y el incrementalismo.

Complementariamente, autores como True et al. (2007) destacan que el equilibrio puntuado es útil para analizar tanto la dinámica de políticas en países desarrollados como en contextos en desarrollo, debido a su capacidad para integrar estabilidad institucional y episodios de innovación o crisis en la formulación de políticas.

En resumen, se puede señalar que existen diversas teorías y modelos que buscan explicar la formulación de políticas públicas, cada uno desde diferentes perspectivas y niveles de análisis. La teoría del equilibrio puntuado destaca la estabilidad relativa del sistema político intercalada con periodos breves de cambio significativo, explicando tanto la continuidad como las transformaciones disruptivas (Baumgartner et al., 2014; Peña, 2012). En contraste, los modelos de racionalidad y de elección racional enfocan el análisis en la búsqueda de decisiones óptimas, maximizando resultados y considerando costos, beneficios e incentivos de los actores, propuestos, entre otros por Simon, Downs y Ostrom.

Por su parte, el modelo incremental propone que las políticas evolucionan mediante ajustes graduales sobre decisiones existentes, minimizando riesgos frente a la incertidumbre y la complejidad (Lindblom, 1959, 1991). La teoría del pluralismo enfatiza la competencia entre grupos de interés y la influencia de diversos actores en la construcción de la agenda; mientras que el modelo de *agenda-setting* se centra en cómo ciertos problemas alcanzan prioridad y visibilidad, destacando ventanas de oportunidad y actores clave (Kingdon, 1984).

Asimismo, la teoría del ciclo de políticas estructura el proceso en etapas secuenciales -identificación, formulación, adopción, implementación y evaluación-, permitiendo analizar la dinámica de las políticas de manera sistemática, aunque reconociendo la superposición e interdependencia de fases en la práctica (Lasswell, 1951/2003; Parsons, 2001). Finalmente, el modelo de política de los actores subraya la interacción de individuos y coaliciones con recursos e intereses diferenciados, y cómo redes, negociaciones y relaciones de poder configuran las decisiones políticas (Sabatier, 1999; Cairney, 2017).

En conjunto, estos enfoques ofrecen un marco conceptual amplio para comprender la complejidad de la formulación de políticas públicas, integrando tanto la estabilidad y el cambio, como los factores racionales, incrementales, sociales y políticos que influyen en el diseño y adopción de soluciones.

2.4 Análisis de políticas públicas: una caracterización

El APP puede definirse como un proceso de investigación multidisciplinario diseñado para crear, evaluar críticamente y comunicar información útil para comprender y mejorar las políticas públicas. Su premisa central es que el APP es una disciplina aplicada de las ciencias sociales orientada a resolver problemas prácticos que enfrentan organizaciones públicas y sin fines de lucro (Dunn, 2018). Se aplica a la formulación, adopción e implementación de cursos de acción elegidos por autoridades para atender temáticas económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales y estratégicas, considerando alternativas de políticas que produzcan soluciones a problemas públicos.

El APP integra múltiples factores: entorno y contexto; situación política, económica y social; institucionalidad existente; demandas históricas y populares; actores involucrados; y evaluaciones de problemas y políticas previas (Egaña Baraona, 2011). Como advierte Lindblom (1991, p. 23), el análisis de políticas va más allá de recopilar información, pues formula el problema de manera integral, especifica objetivos y valores, evalúa soluciones alternativas e identifica la opción que mejor se alinea con dichos valores.

La complejidad del APP ha favorecido el desarrollo de la ciencia de las políticas, incorporando conocimientos de ciencias duras, sociales y humanidades, para comprender los problemas, cosmovisiones y dinámicas de las colectividades en contextos globalizados. Este enfoque es indispensable no solo para formular e implementar políticas, sino para evaluar cómo se alcanzan resultados satisfactorios (Fontaine, 2015).

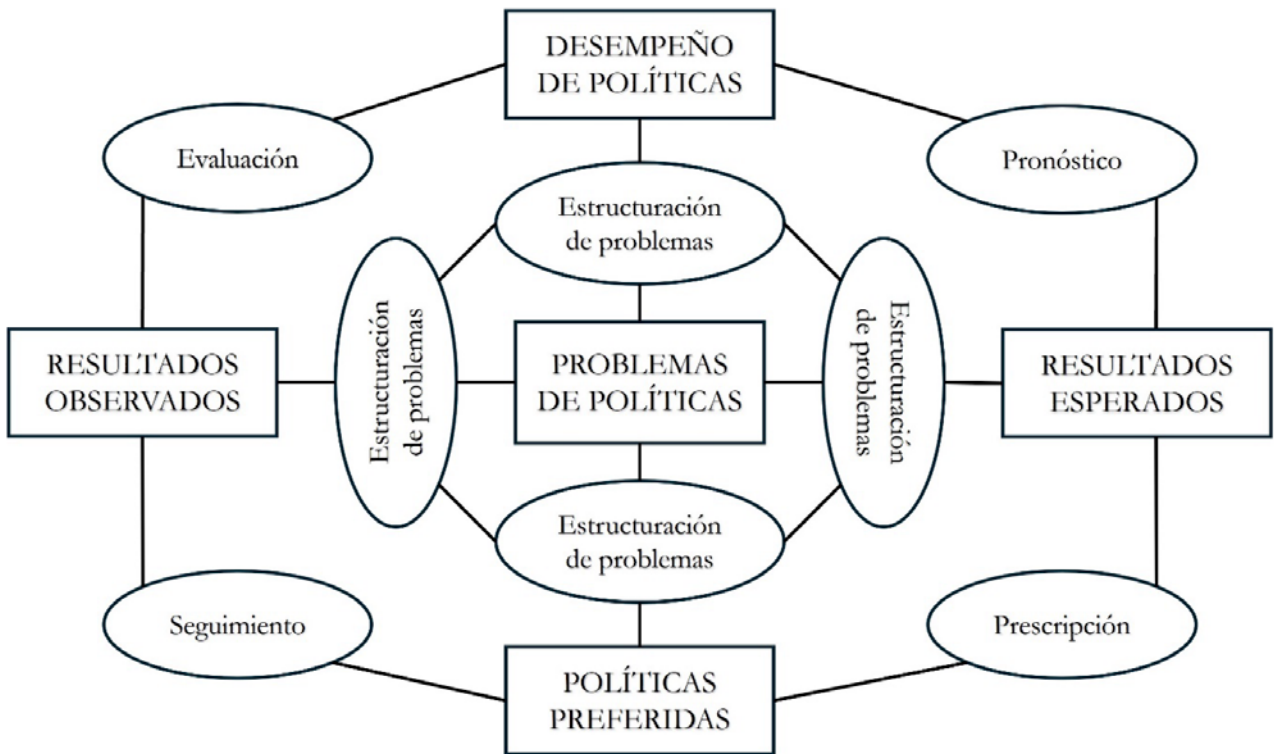
Persisten enfoques tradicionales prescriptivos, como el incrementalismo, racionalismo y argumentativo, que se diferencian de los enfoques descriptivos (Secchi et al., 2021). El analista de políticas, al igual que el decisor, actúa como solucionador de problemas, debiendo aplicar métodos y metodologías adecuadas al tipo de política y a la complejidad del problema (Majone, 1997; Fischer & Gottweis, 2002). Estos modelos deben considerar el contexto, las relaciones interpersonales e interagenciales, clarificar objetivos y reconocer la construcción de instituciones (Lasswell, 2003).

El APP requiere un uso adecuado de la evidencia (Stoker & Evans, 2016a), que puede incluir métodos cualitativos y cuantitativos, análisis de *big data*, herramientas deliberativas, ciencia ciudadana, visualización de políticas, mapeo espacial y modelos de simulación. La evidencia, sin embargo, está condicionada por sesgos y valores de los decisores. La institucionalización de la formulación de políticas basada en la evidencia (EBPM) surgió en medicina y evolucionó a la política pública, buscando recomendaciones generalizables basadas en métodos replicables (Behague et al., 2009; de Marchi et al., 2016; Cairney, 2017). No obstante, la evidencia no define automáticamente la mejor opción, y su uso debe garantizar buena gobernanza y adecuación al contexto (Parkhurst, 2017).

En síntesis, el APP es un proceso multi, inter y transdisciplinario que permite definir y trazar objetivos, evaluar resultados y determinar el impacto de las políticas implementadas, reconociendo factores causales e intervinientes, así como la naturaleza compleja de los problemas públicos (Dunn, 2018) (ver Figura 6).

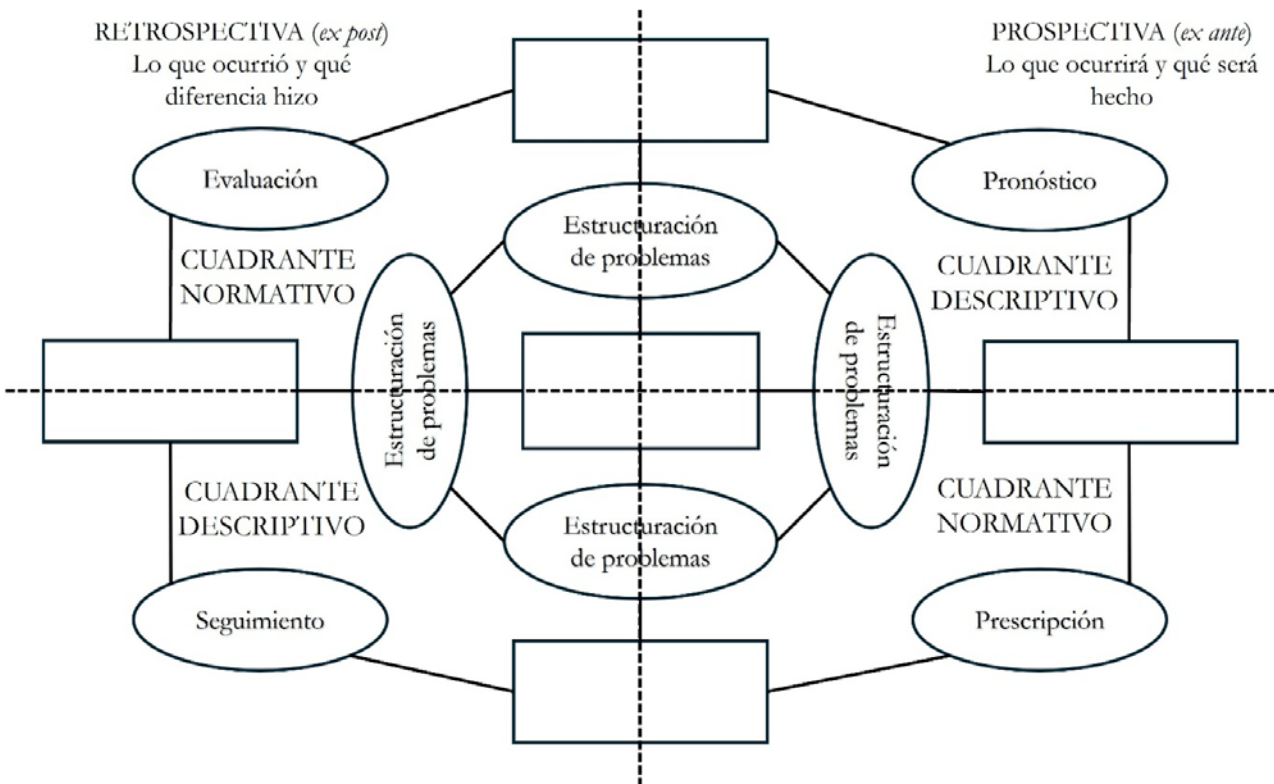
El APP debe ser tanto descriptivo como normativo, porque se requiere una descripción y explicación de las causas y consecuencias de las PP, sin olvidar los juicios de valor involucrados y la relación estrecha entre resultados deseados (fines) y los cursos preferidos (medios). Por eso el análisis puede corresponder a tipos: prospectivo o *ex ante*; retrospectivo o *ex post*; descriptivo; normativo; estructuración de problemas; y resolución de problemas. Esto se observa en la Figura 7.

Figura 6
Análisis multidisciplinario de política



Fuente: Dunn, 2018, p. 6

Figura 7
Formas de análisis de políticas



Fuente: Dunn, 2018, p. 11

Si la política pública resulta de un proceso dinámico y complejo, que debe ajustarse a las condiciones y necesidades cambiantes de la sociedad en distintos ámbitos y sectores, es necesario atender los múltiples factores causales, intervinientes y determinantes de su formulación. Esto permite evaluar la calidad de la política en escenarios discontinuos y ambiguos, considerando que toda política surge de una problemática que se busca resolver, atender o al menos administrar. Su implementación genera cambios en la sociedad, que a su vez originan nuevos eventos; es decir, los inputs generan outputs, los cuales se constituyen en nuevas demandas e insumos para el ciclo de políticas públicas. Las consecuencias de una política son, por tanto, diversas, y el análisis provee información sobre las decisiones y no decisiones de las autoridades ante un problema y sus posibles soluciones.

Dada la importancia del APP, se deben identificar sus elementos clave, que detallo a continuación:

- i.** Diseño de política: se plasma en el contenido textual de la política y se comunica a los agentes, considerando el entorno y contexto de generación e implementación (Carter et al., 2016, p. 160).
- ii.** Instrumentos de política: regulaciones, subsidios, impuestos, provisión de servicios y otros mecanismos utilizados en el diseño e implementación, cuyo despliegue genera nuevas configuraciones de actores beneficiados o afectados (Capano & Howlett, 2020).
- iii.** Instituciones: estándares de conducta, normas, reglas, procedimientos y estrategias formales e informales, cuya arquitectura contribuye a la calidad de las políticas (Siddiki & Curley, 2022; Siddiki et al., 2011; Polski & Ostrom, 1999).

Asimismo, se requieren criterios para evaluar las declaraciones de política: criterios lógicos basados en reglas deductivas, criterios empíricos fundamentados en inducción y experiencia, y acuerdos convencionales; aunque en situaciones complejas, probablemente se necesiten criterios adicionales (Majone, 2012, p. 112).

Lindblom (1991, p. 7) propone un análisis que considere: i) reconstruir procesos de actuación del poder; ii) examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores y vías de representación; y iii) determinar quién interviene en cada política y con qué resultados.

Bardach (2005, pp. 3–53) complementa esta perspectiva a través de ocho pasos del ciclo de políticas, con consideraciones específicas en cada uno:

- Paso 1: identificar déficit y exceso, evaluar definiciones, diagnosticar condiciones causantes del problema, identificar oportunidades latentes, evitar obstáculos y repetir.
- Paso 2: pensar antes de recolectar datos, revisar literatura, medir mejores prácticas, usar analogías, ganar credibilidad y romper consensos.
- Paso 3: iniciar de manera comprensiva y finalizar enfocado, modelar el sistema del problema, conceptualizar y simplificar alternativas, diseñar políticas y atender obstáculos lingüísticos.
- Paso 4: aplicar criterios evaluativos como eficiencia, equidad, legitimidad, justicia, libertad, comunidad y valores del proceso; incluir criterios prácticos y modelos de optimización.
- Paso 5: proyectar magnitudes, análisis de sensibilidad, construcción de matrices de consecuencias, evaluar efectos colaterales y costos éticos.
- Paso 6: establecer conmensurabilidad, enfocar en consecuencias, simplificar comparaciones y eliminar alternativas débiles.
- Paso 7: aplicar la “prueba del billete de veinte dólares” para cuestionar por qué una alternativa buena no se ha implementado antes.

- Paso 8: calibrar la audiencia, considerar medios de comunicación, dar flujo narrativo lógico a la historia.

Estos pasos evidencian los desafíos del APP: complejidad y definición de problemas; falta de datos y evidencia confiable; influencia de valores y juicios de los analistas; y resistencia al cambio de los agentes afectados (Dunn, 2018).

En síntesis, el APP implica la interacción de múltiples elementos y variables en un contexto dinámico, con diversos actores y factores intervinientes. El Tabla 4 sintetiza los aspectos principales de este proceso.

Tabla 4
Elementos y variables claves del APP

Elementos	Variables
Diseño de la política	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Enfoque en el contenido textual</i>: proporciona información sobre los agentes, sus objetivos, incentivos para la acción, sanciones por incumplimiento y otros datos que muestran las interacciones. * <i>Compresión de la lógica subyacente</i>: comprender la lógica que está en la base de la política y se relaciona con el entorno y el contexto en que se formula y muestra las interacciones existentes. * <i>Interacción en el contexto político</i>: se requiere analizar cómo el diseño de una política se relaciona con el escenario en que se procede y su influencia en el éxito o fracaso. * <i>Evaluación de la implementación</i>: evaluar la implementación es clave para determinar el logro de la política y el adecuado y efectivo uso de los instrumentos.
Instrumentos de política	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Diversidad de herramientas</i>: la implementación requiere una variedad de instrumentos, tales como regulaciones, subsidios, impuestos, provisión de servicios y otros mecanismos. * <i>Efectos políticos</i>: considerar cómo el despliegue de los instrumentos afecta la dinámica política, produciendo ganadores y perdedores, y reconfiguraciones de las relaciones de poder. * <i>Importancia de la elección de instrumentos</i>: la decisión sobre los instrumentos a utilizar es un punto de partida clave, por lo que hay que preguntar por qué los decisores escogieron esos instrumentos y no otros y cómo estos se relacionan con los objetivos de la política.
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Marcos institucionales</i>: se necesita claridad sobre los estándares de conducta, normas, reglas, procedimientos y estrategias que dan forma a las instituciones y su arquitectura, identificando las interacciones entre ellas y los agentes. * <i>Influencias en el comportamiento</i>: determinar cómo las instituciones, formales e informales, influyen en la conducta de los agentes en el escenario político. * <i>Diseño institucional</i>: el diseño y la arquitectura de las instituciones es pieza básica del análisis, porque ello promueve o dificulta la cooperación, coordinación, eficiencia y equidad en la implementación de políticas. * <i>Niveles de reglas</i>: existen normas y reglas constitutivas, operativas, de elección y otra naturaleza que influyen las interacciones entre los agentes y los resultados de las políticas, que son relevantes en el análisis.

Elementos	Variables
Actores	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Importancia de la identificación</i>: es indispensable identificar los agentes claves como punto de partida del análisis. * <i>Influencia y recursos</i>: considera la capacidad de incidir de cada agente, sus objetivos y sus recursos para defender y presionar por sus intereses. * <i>Análisis de viabilidad</i>: de la política depende del apoyo y la oposición de los agentes, por eso su análisis busca predecir la conducta de los actores en un escenario de competencia.
Contextos y entorno	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Factores externos</i>: se deben reconocer esos factores que pueden influenciar la formulación, implementación y resultados de la política, incluyendo los económicos, sociales, políticos, históricos, estratégicos, culturales, ambientales y de otra naturaleza. * <i>Estilos administrativos</i>: tradiciones y estilos en la formulación e implementación forman parte del análisis porque impactan las preferencias de instrumentos, opciones y resultados.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Seguimiento y evaluación</i>: de los resultados son esenciales para determinar si se están logrando los objetivos e identificar las áreas de mejora. * <i>Impactos</i>: hay que ir más allá de los resultados cortoplacistas y considerar los impactos de mediano y largo plazo de las políticas en la sociedad.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Dimensión normativa</i>: no se trata de un análisis puramente objetivo y hasta neutral, porque deben considerarse los valores y las normas éticas que tienen un papel importante en la definición de problemas, selección de objetivos y evaluación de resultados. * <i>Conflictos de valores</i>: hay que tomar conciencia de los posibles conflictos y tensiones de valores entre agentes y cómo afectan la viabilidad y la eficacia de las políticas.
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Importancia de la comunicación efectiva</i>: la difusión de los resultados del análisis debe ser clara, precisa y transparente, dirigida a los responsables de las decisiones y a otros agentes. * <i>Diferentes formatos</i>: se debe recurrir a una comunicación utilizando distintas formas y medios, así como recursos visuales.

Fuente: Carter et al., 2016; Capano & Howlett, 2020; Siddiki & Curley, 2022; Dunn, 2018; Polski & Ostrom, 1999; Mayer et al., 2004.

Sobre los instrumentos de políticas cabe mencionar su diversidad, porque de acuerdo con Birkland (2011, pp. 321-322) se pueden citar:

- i.** Leyes, leyes regulatorias, instrumentos de autoridad, y poder directivo;
- ii.** Servicios, provisión directa de servicios o bienes, servicios, provisión por el gobierno a los usuarios;
- iii.** Dinero, pagos de transferencia, beneficios, servicios por el gobierno a los usuarios;
- iv.** Impuestos, sistema tributario;
- v.** Otros instrumentos económicos, préstamos y garantías; y
- vi.** Persuasión, instrumentos perentorios.

El análisis puede ser visto como un instrumento persuasivo, como también puede ser un “análisis partidista”, porque las decisiones pueden resultar de persuasiones de los decisores basados en estándares convencionales, que argumentan haber planteado el caso de la mejor forma (Lindblom,

1991, p 45). Sin embargo, existen criterios basados en intereses, gustos, preferencias y experiencias que inciden más en la toma de decisiones que los análisis y otros elementos considerados enfoques, como el *rational choice* y otros que he mencionado.

Observando lo relativo a la APP, paso a la última sección del capítulo, reconociendo una relación que los modelos citados no incorporan.

2.4.1 Políticas públicas, gobernanza e inteligencia artificial

La IA y la ciencia de datos están transformando la formulación de políticas públicas al hacer más eficiente la problematización de situaciones y la búsqueda y vinculación de evidencia, así como al permitir una gobernanza más predictiva, receptiva y basada en datos (Benoit, 2024; Robles & Mallinson, 2023). La IA se refiere a sistemas capaces de pensar y actuar como humanos, o de manera racional, y se ha integrado de manera cotidiana en múltiples ámbitos, aunque plantea nuevos desafíos éticos y sociales (Rêgo de Almeida et al., 2021). Además, posee capacidad de aprendizaje y generación de nuevos mecanismos y propuestas.

Las herramientas de IA procesan grandes volúmenes de datos para generar recomendaciones, predicciones o clasificaciones que mejoran la formulación de políticas en menor tiempo, aumentando la productividad (Denis et al., 2021). Benoit (2024) y Denis et al. (2021) destacan las principales funciones de la IA en la formulación de políticas:

- i.** Decisiones basadas en datos: permite identificar tendencias, predecir resultados, evaluar impactos y personalizar intervenciones.
- ii.** Automatización de tareas: libera a los funcionarios de actividades repetitivas para centrarse en cuestiones estratégicas.
- iii.** Mejora de la calidad de los datos: limpieza, validación y análisis de datos para decisiones más precisas.
- iv.** Simulación y modelado: creación de modelos complejos para evaluar escenarios de políticas y sus impactos.
- v.** Apoyo a la investigación: análisis de datos, experimentos en línea y análisis automatizado de contenido.

La IA ofrece oportunidades significativas para la gobernanza y el sector público, contribuyendo a la modernización, mejora de competitividad, reducción de cargas administrativas y adaptación a cambios demográficos (Fatima et al., 2020; Taeihagh, 2021). Sin embargo, plantea desafíos clave:

- i.** Complejidad y riesgos: sistemas complejos con errores, sesgos y pérdida de control humano.
- ii.** Gobernanza de datos y algoritmos: garantizar gestión responsable, evitando discriminación y violaciones de privacidad.
- iii.** Impacto en el empleo: automatización puede desplazar trabajadores; se requieren políticas de mitigación social y económica.
- iv.** Transparencia y explicabilidad: opacidad de algoritmos que dificulta la rendición de cuentas.
- v.** Consideraciones éticas: autonomía, dignidad, privacidad y uso de la fuerza en sectores críticos.
- vi.** Necesidad de un marco regulatorio integral: equilibrar innovación y protección de intereses sociales y éticos (Taeihagh, 2021; Dwivedi et al., 2021).

Las ciencias sociales complementan el APP al aportar conocimiento sobre comportamiento humano, dinámicas institucionales, evaluación de impactos, dilemas éticos y parámetros que aseguren que la IA sirva al interés público y a los valores democráticos (Benoit, 2024).

Además, la IA y los datos abiertos pueden transformar la participación ciudadana más allá de las elecciones, facilitando auditorías de gasto público, monitoreo de la actividad gubernamental y un diálogo más inclusivo entre ciudadanía y autoridades (Savaget et al., 2018). Sin embargo, los algoritmos también pueden moldear la opinión pública y afectar la democracia y la gobernanza, lo que exige un uso ético y responsable.

Por último, es importante diferenciar entre las aplicaciones de IA de consumo, como *chatbots*, y las tecnologías avanzadas de IA (AIT) para gestión de grandes volúmenes de información. Estas últimas requieren considerar intereses político-económicos, marcos de tecno-soluciones y promesas estratégicas para un sector público orientado al futuro (Paul et al., 2024). Por ello, al aplicar AIT en la formulación de políticas, es esencial asegurar un uso responsable, ético y efectivo, como se detalla en la Tabla 5.

La IA ofrece un gran potencial para mejorar la toma de decisiones en políticas públicas, pero su uso exige una consideración cuidadosa de aspectos éticos, de gobernanza, de implementación y democráticos. Solo a través de un enfoque responsable y transparente se puede aprovechar su poder para servir al bien público y fortalecer la confianza en las instituciones.

Tabla 5
Consideraciones sobre el uso de AIT en las decisiones de políticas

Factores	Variables
Ética y valores humanos	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Sesgo y justicia</i>: hay que mitigar el sesgo de la IA y establecer umbrales de sesgo basados en conocimiento experto y medidas de mitigación, para no perpetuar las desigualdades sociales que generan políticas discriminatorias * <i>Transparencia y explicabilidad</i>: los modelos deben mostrar cómo se llegan a las conclusiones que conducen a una política; se trata de superar la “caja negra” que erosiona la confianza de la ciudadanía; la transparencia algorítmica debe mostrar que datos se utilizaron y quiénes los usaron. * <i>Valores humanos y éticos</i>: la IA por si mismo no incorpora valores humanos y consideraciones ética, por eso se requiere la supervisión humana en el uso de la AIT.
Impacto de la gobernanza y la Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Disminución de la burocracia tradicional</i>: reducción del aparato burocrático a “nivel de calle” o del servicio al cliente y la seguridad pública. * <i>Mayor capacidad analítica</i>: la posibilidad de procesa grandes volúmenes de información permite superar la limitada capacidad analítica de la cognición humana en la toma de decisiones. * <i>Redefinición del rol del análisis de políticas</i>: la IA puede cambiar el trabajo de la persona analista de pp, requiriendo nuevas habilidades y conocimientos. * <i>Riesgo de pérdida de capacidad analítica</i>: puede producirse un “vaciamiento del sector público” y una pérdida de experiencia interna por un aumento de la dependencia de la IA.

Factores	Variables
Consideraciones prácticas de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Definición clara del problema</i>: el primer paso es la definición precisa y clara de la situación objeto de la pp, identificando y cuantificando los grupos meta y el impacto presupuestario. * <i>Análisis de prefactibilidad</i>: evaluar la viabilidad del proyecto (aspectos legales, recursos posibles) y comparar con alternativas sin uso de IA. * <i>Conformación de un equipo multidisciplinario</i>: se requieren equipos con diversos especialistas y habilidades. * <i>Uso y monitoreo continuos</i>: un sistema de seguimiento para evaluar el rendimiento de la IA, identificar sesgos y realizar ajustes. * <i>Rendición de cuentas y transparencia</i>: establecer mecanismos para fomentar la comprensión pública del sistema y garantizar el uso responsable.
Implicaciones para la democracia y la confianza pública	<ul style="list-style-type: none"> * <i>Necesidad de confianza pública</i>: esto es fundamental para la gobernanza efectiva de la IA, se deben considerar las opiniones y preocupaciones de la ciudadanía, utilizando métodos transparentes para incrementar la confianza. * <i>Potencial para la coerción y la discriminación</i>: hay que hacer un uso adecuado de la AIT y garantizar que no se utilizará para vigilancia, elaboración de perfiles injustos y discriminación, socavando derechos civiles y políticos y libertades. * <i>Importancia del debate público y la participación ciudadana</i>: se requiere un debate público informado sobre el uso de la IA en materia de gobernanza, relacionado con las preocupaciones éticas, las salvaguardas y la garantía de generar un bien público.

Fuente: Denis et al, 2021; Božić, 2024; Newman & Mintrom, 2023; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2019; Robles & Mallinson, 2023.

Los gobiernos deben reconocer tanto los desafíos asociados con la IA como su potencial para mejorar la formulación de políticas. Entre las claves identificadas se destacan:

- i.** *Automatización de tareas*: especialmente las actividades administrativas rutinarias y repetitivas, liberando al funcionariado para tareas de mayor valor, como el análisis, seguimiento y evaluación de políticas, así como la interacción con la ciudadanía.
- ii.** *Análisis de datos*: permite identificar tendencias, patrones y problemas que podrían pasar desapercibidos en métodos tradicionales.
- iii.** *Modelado y simulación*: posibilita crear modelos complejos de sistemas sociales, económicos y políticos, evaluando impactos de políticas antes de su implementación.
- iv.** *Identificación de soluciones óptimas*: algoritmos y redes neuronales pueden determinar las alternativas más eficaces, efectivas y eficientes según criterios definidos.
- v.** *Mejora de la participación ciudadana*: facilita la interacción a través de plataformas en línea, chatbots y otros recursos que informan y recopilan datos (Dwivedi et al., 2021; Fatima et al., 2020; Rêgo de Almeida et al., 2021).

Es fundamental destacar que la IA es una herramienta, y su impacto depende de su uso. Por ello, su implementación requiere responsabilidad en todas las fases del ciclo de políticas, capacitación del funcionariado, incorporación en la educación pública y marcos regulatorios que garanticen un uso justo, transparente y ético.

El significado de la IA se amplifica al considerar que la AIT ha emergido en prácticamente todos los campos de la administración pública y las ciencias, generando cambios transformacionales en la mayoría de los sectores, optimizando recursos y creando economías de escala (OECD, 2019, p. 48).

En síntesis, la IA tiene el potencial de mejorar significativamente la formulación de políticas públicas; sin embargo, su implementación debe abordarse con cuidado para mitigar riesgos éticos y garantizar que se utilice de manera responsable, estratégica y ética, reconociendo tanto sus beneficios como sus riesgos potenciales.

2.5 Algunas consideraciones finales del capítulo

Al referirse a la formulación de políticas públicas, incluyendo todas las etapas del ciclo de políticas, es esencial considerar contextos complejos, marcados por la acelerada globalización y los desafíos de la gobernanza señalados en el primer capítulo. A partir de lo analizado en este capítulo, se pueden identificar criterios clave para comprender y diseñar políticas efectivas:

- i. *Interdisciplinariedad*: integrar diversas disciplinas (economía, sociología, medio ambiente, entre otras) para abordar problemas complejos desde múltiples perspectivas.
- ii. *Participación ciudadana*: involucrar a la sociedad civil en el proceso de formulación para asegurar que las políticas reflejen las necesidades y prioridades de la población.
- iii. *Flexibilidad y adaptabilidad*: permitir que las políticas sean revisables y ajustables ante cambios en evidencias, contextos locales o globales.
- iv. *Enfoque basado en evidencias*: utilizar datos, análisis y evaluaciones concretas para informar la toma de decisiones y valorar la eficacia de las políticas implementadas.
- v. *Coordinación intergubernamental*: establecer mecanismos de colaboración entre los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) para abordar problemas que trascienden fronteras.
- vi. *Sostenibilidad*: considerar impactos a largo plazo, tanto sociales como ambientales, promoviendo un desarrollo sostenible.
- vii. *Equidad*: garantizar que las políticas beneficien a todos los grupos, en especial los más vulnerables, evitando reforzar desigualdades existentes.
- viii. *Innovación y tecnología*: incorporar nuevas tecnologías y enfoques innovadores que incrementen la eficacia, eficiencia y alcance de las políticas públicas.
- ix. *Transparencia y rendición de cuentas*: fomentar confianza mediante la apertura de procesos y la comunicación clara de decisiones y resultados a la ciudadanía.
- x. *Contextualización*: adaptar las políticas a las particularidades culturales, sociales y económicas de cada región o país, reconociendo que no existe un modelo único aplicable universalmente.

Estos criterios constituyen la base para diseñar políticas públicas eficaces y resilientes, capaces de responder a un mundo interconectado y en constante cambio, donde los desafíos globales requieren soluciones colaborativas, flexibles y fundamentadas en evidencia sólida.

CAPÍTULO III

DISEÑO Y CODISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo anterior aludí en varias ocasiones al diseño de políticas, aspecto clave en su formulación que, sin embargo, fue invisibilizado en los textos clásicos al considerarse únicamente como parte de la elección de alternativas de acción. En el campo contemporáneo de estudios de políticas, el diseño -junto con el codiseño- se entiende como un proceso de resolución de problemas que configura patrones de acción para alcanzar resultados gubernamentales específicos. Implica la selección de instrumentos y mecanismos, la identificación de problemas, la evaluación de opciones y la planificación de la implementación, así como el uso de herramientas conductuales, combinaciones de cursos de acción y la interacción entre actores decisores (Siddiki & Curley, 2022, p. 122).

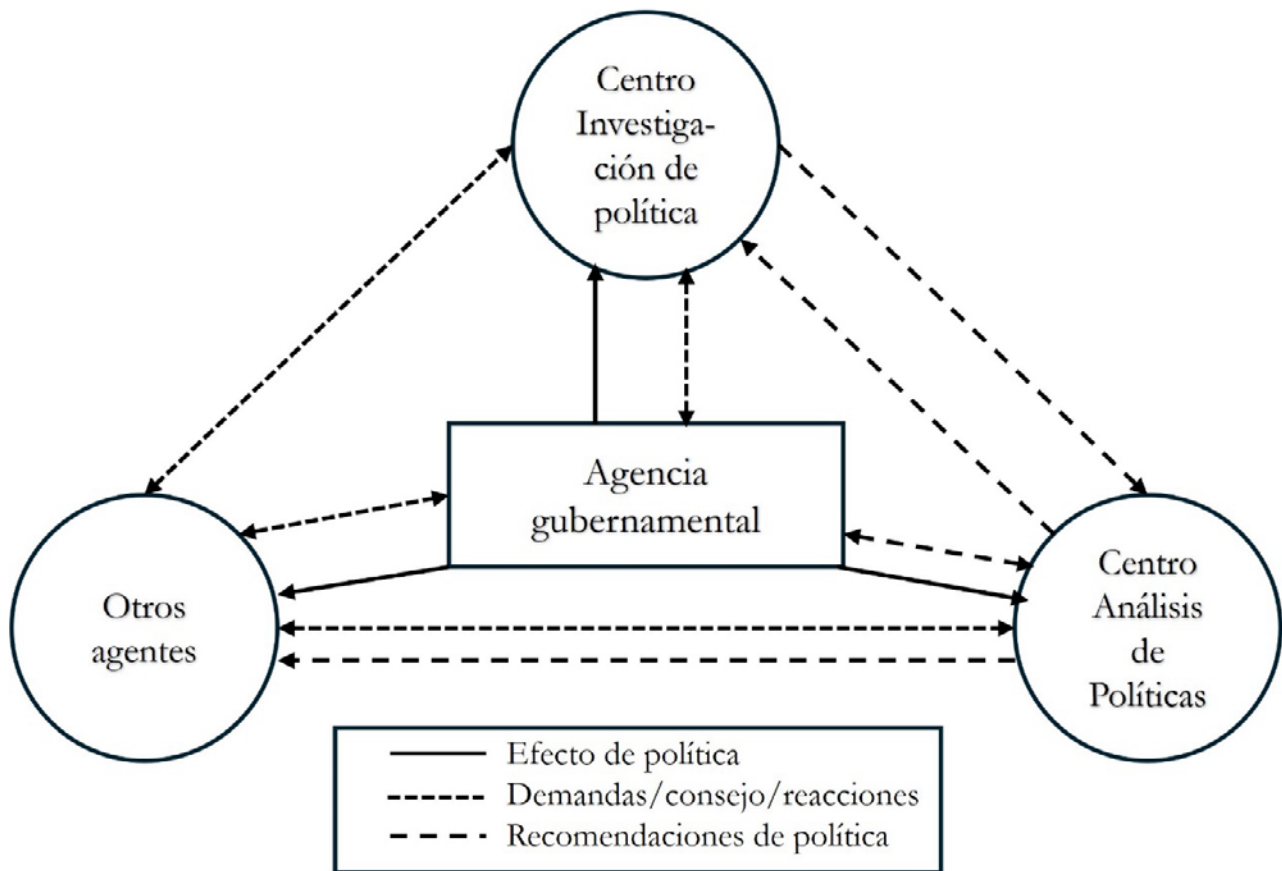
El codiseño amplía esta perspectiva al concebir la formulación de políticas como un proceso guiado por principios creativos y participativos, orientado a incorporar diversos actores y saberes en la solución de problemas públicos. Ambos enfoques aluden, en suma, a la manera en que se planifica, formula, desarrolla e implementa una política en función de las necesidades y realidades políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales y estratégicas de una sociedad. Esta aproximación adquiere mayor relevancia en contextos complejos, marcados por la globalización y la gobernanza multinivel y multisectorial. Así, mientras el diseño se centra en la planificación sistemática, el codiseño enfatiza la colaboración y la inclusión de múltiples perspectivas, favoreciendo políticas más efectivas y legítimas.

En este capítulo también se incorpora la noción de valor público -o valor creado por el Estado-, vinculada estrechamente con el diseño y la participación ciudadana. Este concepto remite a la valoración que la ciudadanía otorga a los bienes y servicios recibidos del gobierno, siempre que satisfagan necesidades con calidad y oportunidad. Supone políticas contextualizadas en el marco del buen gobierno y la buena gobernanza, y constituye un objetivo central de la gestión por resultados, al tiempo que se plantea como recurso en el enfoque de la Administración Pública Participativa (APP).

El valor público se relaciona de manera directa con el *design thinking* o pensamiento de diseño, que parte de un problema público sin anticipar necesariamente el resultado final, avanzando a través de etapas como la empatía, la definición del problema, la generación de ideas, el prototipado y la prueba de soluciones. Este enfoque busca comprender los problemas desde la perspectiva de la ciudadanía y plantea soluciones colaborativas (Meltzer & Schwartz, 2019, p. 28). Se trata de un diseño aplicado al mundo real y orientado por valores (Young & Quinn, 2002, p. 8), que requiere atender las interacciones entre múltiples actores (ver Figura 8).

Figura 8

Comunidad de políticas públicas



Fuente: Young & Quinn, 2002, p. 7.

La primera sección del capítulo examina los conceptos, características y dinámicas del diseño de políticas. La segunda aborda el codiseño como un esquema participativo y colaborativo que contribuye a políticas más efectivas y aceptadas socialmente. Finalmente, la tercera sección profundiza en el valor público como resultado de procesos de formulación que integran activamente a la ciudadanía, mostrando cómo el codiseño fortalece la legitimidad y la capacidad de respuesta de las políticas públicas.

3.1 Diseño de políticas públicas: una aproximación

La formulación de políticas se concibe como una actividad de diseño, vinculada también con el diseño de productos y servicios que resultan de la implementación de las políticas públicas (Vaz-Canosa & Prendeville, 2019). Esto porque ofrece una forma de abordar ideas o reacciones frente a situaciones problemáticas o “problemas perversos” que requieren la atención del gobierno. Por lo tanto, involucra a especialistas de distintas disciplinas y ámbitos, incluidas las partes interesadas, tomadores de decisiones y autoridades de diferentes niveles -según la gravedad del asunto a tratar-. Requiere, asimismo, la participación de expertos, técnicos, investigadores, diseñadores de políticas y de bienes y servicios. En síntesis, el diseño es una actividad multidisciplinaria orientada a generar políticas basadas en evidencia para beneficio de la ciudadanía. Howlett y Lejano (2012, p. 3) lo definen como:

...el esfuerzo por desarrollar de manera más o menos sistemática políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimientos sobre políticas adquiridos a partir de la experiencia y la razón, al desarrollo y adopción de cursos de acción que probablemente logren alcanzar sus metas o propósitos deseados.

De este modo, el diseño de políticas públicas se centra en la creación de soluciones efectivas a problemas de la sociedad en general o de grupos específicos. Implica intentos deliberados y conscientes de definir objetivos y metas, conectándolos con instrumentos, herramientas y recursos dirigidos a alcanzarlos (Howlett et al., 2015, p. 291). Es un proceso intencional en el que los diseñadores de políticas buscan comprender el problema, identificar sus causas y desarrollar intervenciones concretas para lograr los resultados deseados. En otras palabras, constituye una forma de “formulación de política basada en la recopilación y aplicación de conocimientos sobre los efectos del uso de herramientas de política en los objetivos de política, para el desarrollo e implementación de políticas destinadas a lograr las ambiciones políticas deseadas” (Howlett et al., 2015, p. 291).

Como se señaló antes, este proceso a menudo involucra a múltiples actores, entre ellos expertos, ciudadanos afectados y funcionarios gubernamentales. Puede definirse, entonces, como una metodología de creación de políticas sustentada en un proceso guiado por el diseño, que integra principios creativos y participativos junto con herramientas prácticas para incorporar diferentes personas y saberes en la resolución de problemas públicos.

No obstante, también existen mecanismos de “no diseño”, asociados a criterios partidarios, ideológicos, religiosos u otros, que reemplazan los instrumentos de política por acciones intencionales caracterizadas por acuerdos parciales, tráfico de influencias, corrupción, cooptación o simples cálculos electorales (Howlett & Mukherjee, 2014, p. 64). La relación entre diseño y no diseño se ilustra en la Tabla 6.

Tabla 6
Tipos de espacios de formulación de políticas

		Conocimiento y otros recursos	
		Alto	Bajo
Intención de la formulación gubernamental	Más instrumental	Espacio de diseño de política capaz Es posible una formulación relativamente sin restricciones a través del diseño	Espacio de diseño de política pobre Solo es posible un diseño parcialmente informado o restringido
	Menos instrumental	Espacio de no diseño de política capaz Es posible un proceso de no diseño relativamente sin restricciones	Espacio de no diseño de política pobre Solo es posible un no diseño pobremente informado

Fuente: Howlett & Mukherjee, 2014, p. 64.

Según Peters (2018, p. 19), los “no diseños” emergen de procesos no planificados. Así, existen casos de “diseño total”, que cumplen con todos los requerimientos, y otros que, en contraste, carecen de la mayoría de esos elementos.

Steenhuisen (2014, p. 8) plantea una serie de interrogantes fundamentales: ¿es posible el diseño de una política?, ¿es el diseño lo opuesto a improvisar?, ¿es guiado por objetivos?, ¿es excepcionalmente complejo?, ¿quiénes son los diseñadores?, ¿cómo se organiza un buen diseño? Esto porque se trata de un proceso que involucra intencionalidad, cambio, complejidad, incertidumbre, conocimiento, intervención, implementación y meta-diseño (Steenhuisen, 2014, p. 4).

Sin embargo, como advierte Ostrom (1996, p. 1073), debe evitarse la visión simplista de la clásica división gobierno-sociedad. En el caso de bienes y servicios, debe considerarse que algunos son generados por individuos ajenos a la organización estatal, lo que incluye bienes comunes y recursos de uso compartido: “todos los CPR son utilizados conjuntamente por una comunidad de individuos donde el uso de una persona resta de la cantidad disponible para los demás” (Ostrom, 1999, p. 1).

El diseño no es nuevo en la administración pública ni en el estudio de políticas, pero durante mucho tiempo fue desplazado por el análisis de formas institucionales y acuerdos de gobernanza. Conforme la sociedad y las narrativas de “globalización” y de “gobierno a gobernanza” evolucionaron, se volvió necesario avanzar hacia nuevos esquemas (Howlett & Lejano, 2012, p. 1; Peters, 2019, p. 2). Peters (2018, p. 4) distingue entre diseños conscientes y menos conscientes, destacando como elemento central “el énfasis en el pensamiento y la acción conscientes en el desarrollo de las políticas” (p. 5). En este sentido, Howlett (citado en Peters, 2018, p. 5) define el diseño como “el intento deliberado y consciente de definir objetivos de política y conectarlos con instrumentos o herramientas previstos para alcanzarlos”.

El diseño apareció inicialmente en la literatura de planificación, sobre todo en la arquitectura y en campos relacionados con el urbanismo, como parte de los problemas organizativos de las grandes urbes modernas. Se concebía como la búsqueda de “crear soluciones para asegurar su racionalidad y manipulabilidad” (Linder & Peters, 1984, p. 39). Estos autores plantean la necesidad de una teoría del diseño que permita comprender la causalidad, la evaluación y la intervención, reconociendo la “complejidad de los problemas de diseño en el complejo mundo en el que ahora se fabrican las políticas” (Linder & Peters, 1984, p. 54).

Una teoría del diseño debe concebir las políticas como un acto creativo que combina habilidades, experiencias y creatividad (Considine et al., 2014, p. 201). Se trata de un enfoque orientado a resultados que busca comprender cómo se crean los diseños y qué factores influyen, con el fin de responder eficazmente a los problemas contemporáneos (Considine et al., 2014, p. 211). Además, reconoce el carácter iterativo y complejo del proceso, condicionado por factores contextuales como coaliciones de actores, sistemas de gobernanza e ideas políticas (Considine et al., 2014; Howlett & Lejano, 2012).

Conforme evolucionó la ciencia de las políticas, se abandonó progresivamente el énfasis en el actor individual, para centrarse en sistemas, instituciones y procesos gubernamentales, así como en la interacción de múltiples actores. Esto no elimina la agencia individual, pero sí resalta la relevancia de las habilidades, estilos políticos, creatividad y pericia en la incidencia sobre procesos y resultados, superando las limitaciones de los modelos tradicionales, insuficientes frente a la incertidumbre, la contingencia y la complejidad de la vida moderna (Considine et al., 2014, p. 210; Deserti et al., 2020, p. 135).

En este marco, los actores de la formulación de políticas públicas prefieren hablar de “formulación”, aunque el término ha simplificado el proceso al invisibilizar el trabajo y los recursos involucrados.

Como señalan Peters (2018, 2019), la formulación supone creación, innovación y desarrollo para dar forma a la intervención. De ahí que defina el diseño como “el proceso de crear una política de respuesta a un problema público” (Peters, 2018, p. 1).

No obstante, deben reconocerse las particularidades de cada comunidad, pues sus preferencias afectan los servicios que reciben. No se trata de estandarizar políticas, sino de atender especificidades sociales y territoriales. Ejemplo de ello es la policía, cuyo trabajo requiere adaptarse a las necesidades de cada barrio (Ostrom & Whitaker, 1973, pp. 48, 53). También influyen los arreglos organizacionales, que determinan las estrategias de las agencias, la conversión de insumos en resultados y las consecuencias objetivas y subjetivas de las políticas sobre la ciudadanía (Ostrom et al., 1978, pp. 382-383).

El diseño, por tanto, no es tarea de una élite, sino una acción colectiva orientada a producir intervenciones eficaces y eficientes (Peters, 2018, p. 2). En este sentido, Peters (2019) sostiene que debería constituir el enfoque principal de la Administración Pública, al combinar análisis científico y dimensión práctica. Además, advierte que muchas políticas son rediseños de intervenciones previas, lo que plantea desafíos relacionados con el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación, en tanto pueden generar soluciones predeterminadas y poco abiertas al debate (Deserti et al., 2020, p. 136).

Diseñar políticas no es sencillo. A diferencia de campos como la arquitectura o la ingeniería, aquí se trata de productos y servicios que involucran intereses diversos, a veces en tensión con la acción gubernamental. Por ello el diseño incluye tanto el proceso como el contenido, funcionando como “verbo” y “sustantivo” (Siddiki & Curley, 2022, p. 118). Esto exige reconocer la complejidad de los diseños multiinstrumento, la temporalidad de la formulación y la necesidad de atender contextos cambiantes (Howlett et al., 2015; cfr. Howlett & Rayner, 2007).

En la actualidad, las sociedades demandan políticas eficaces y bien diseñadas, pero la desconfianza hacia los gobiernos y el auge de los populismos plantean la necesidad de soluciones menos invasivas y más colaborativas, en línea con los principios de la “nueva gobernanza” (Peters, 2019, p. 2).

En este contexto, el diseño combina dimensiones sustantivas -alternativas para atender un problema de política- y procedimentales -actividades para lograr acuerdos entre formuladores, decisores y administradores (Howlett & Mukherjee, 2014, p. 58)-. Su alcance atraviesa todas las etapas de la política, impulsado por evidencia sobre los méritos y deméritos de cada alternativa.

Linder y Peters (1984) identifican cuatro elementos básicos del diseño: i) comprender la causalidad, ii) conocer los instrumentos disponibles, iii) explicitar valores para la evaluación y iv) planificar la intervención. Peters (2018, pp. 21-23) enfatiza que las políticas deben concebirse como acciones continuas y entrelazadas, no como respuestas aisladas, pues cada decisión afecta el futuro y otros ámbitos de acción.

Así, el diseño parte del análisis de herramientas, insumos, resultados y recursos, evitando la idea de partir de un “vacío” (Howlett & Mukherjee, 2014, p. 58). También supone reconocer los vínculos entre esquemas tradicionales y emergentes, dado que en un mismo sector pueden coexistir políticas de formulación clásica con diseños innovadores (Junginger, 2013, p. 3).

Al observar las políticas en un sector, las nuevas deberían preservar lo que funciona, corregir lo que no cumple expectativas, eliminar lo ineficaz e innovar introduciendo elementos ajustados al contexto (Aguilar, 2012, p. 39). En este sentido, el diseño se caracteriza por ser centrado en el usuario, creativo, adaptativo y contextual, promoviendo la exploración de soluciones más allá de enfoques repetitivos (Behague et al., 2009, p. 1540). Ejemplos como el sector salud muestran cómo el diseño de servicios requiere enfoques centrados en el ser humano, colaborativos, iterativos y sensibles a contextos específicos (Malmberg et al., 2019).

En síntesis, como se deduce de lo señalado antes, los elementos clave del diseño de políticas son:

- i.** *Definición:* proceso para mejorar formulación y resultados, anticipando consecuencias (Howlett & Lejano, 2012, p. 2).
- ii.** *Objetivos:* alcanzar metas sustantivas y procedimentales mediante conocimiento empírico.
- iii.** *Enfoque:* orientación meta-conceptual más que de contenidos específicos (Howlett & Mukherjee, 2014).
- iv.** *Relación con diseño tradicional:* comparte principios con campos como la arquitectura o la ingeniería, aunque aplicado a instrumentos de acción pública.

A ello se suman factores como el rol de los diseñadores, la influencia de las ideas, las limitaciones institucionales y la tensión entre diseño y no diseño. La Tabla 7 sintetiza estas características, mostrando la amplitud y complejidad del concepto.

Tabla 7
Principales características del diseño

Concepto	Descripción
Creatividad	El diseño de políticas públicas se considera un acto creativo. Los diseñadores deben ser capaces de pensar "fuera de la caja" y desarrollar soluciones innovadoras a problemas complejos.
Comprensión del problema	Es fundamental comprender el problema de política que se está abordando, incluyendo su naturaleza, causas y posibles soluciones.
Selección de instrumentos	Los diseñadores de políticas públicas deben seleccionar las herramientas o instrumentos más adecuados para lograr los objetivos deseados.
Evaluación del impacto	Es importante evaluar el impacto de las políticas públicas para determinar su eficacia y realizar ajustes si es necesario.
Contexto	El diseño de políticas públicas debe tener en cuenta el contexto político, social y económico en el que se implementará.

Fuente: Considine, 2012; Considine et al., 2014; Howlett & Rayner, 2013; Howlett & Lejano, 2012; Dunlop et al., 2022).

El diseño de políticas es dinámico, pues transforma e innova la acción gubernamental al incidir en la relación entre formulación e implementación (Junginger, 2013, p. 1). De allí la importancia de reconocer distintos tipos de diseño:

- i.** *Diseño ideológico:* se basa en principios o valores, como la libertad individual o la justicia social. A veces refleja compromisos entre posiciones ideológicas en conflicto (Peters, 2018, p. 15).
- ii.** *Diseño político:* surge de la negociación y compromiso entre actores con intereses diversos, lo que incide en la factibilidad política del curso elegido (Peters, 2018, p. 16).
- iii.** *Diseño "nuevo":* orientado a problemas complejos o "perversos" que requieren soluciones innovadoras y adaptativas. Este enfoque reconoce tanto las fortalezas como las limitaciones de los diseños tradicionales, evitando definiciones lineales y restringidas de los problemas (Peters, 2018, p. 30).

Además, Peters (2018, p. 18) distingue otros tipos: por transferencia, por innovación, accidentales y experimentales. La innovación genuina no es común, pues la experiencia previa suele favorecer la continuidad; mientras que los diseños accidentales suelen emerger en crisis o conflictos armados. La mayoría de los problemas públicos son de carácter perverso, lo que ha impulsado el desarrollo de prácticas profesionales sofisticadas y creativas capaces de abordarlos desde perspectivas originales (Vaz-Canosa & Prendeville, 2019, p. 2).

En la Tabla 8 resumo los principales elementos de diseño de políticas públicas, con la intención de enfatizar algunos aspectos.

Tabla 8

Tabla de síntesis: Elementos centrales de diseño de políticas públicas

Eje	Contenido principal	Autores / referencias
Evolución del campo	De un énfasis en el actor individual a la atención en sistemas, instituciones, procesos y múltiples actores. Se reconoce la importancia de la creatividad y la pericia.	Considine et al. (2014); Deserti et al. (2020)
Concepto de formulación	Más que elegir entre alternativas, implica creación, innovación y desarrollo. El diseño es "crear una política de respuesta a un problema público".	Peters (2018, 2019)
Particularidades locales	Las políticas deben adaptarse a comunidades y territorios. Ejemplo: servicios policiales ajustados a barrios.	Ostrom & Whitaker (1973); Ostrom et al. (1978)
Naturaleza del diseño	No es tarea de élites, sino acción colectiva. Une análisis científico y dimensión práctica. Gran parte de las políticas son rediseños.	Peters (2018, 2019); Deserti et al. (2022)
Complejidad	El diseño es proceso y contenido (verbo y sustantivo). Enfrenta diversidad de intereses y contextos cambiantes.	Siddiki & Curley (2022); Howlett et al. (2015)
Contexto actual	Demanda de eficacia, desconfianza hacia gobiernos, auge de populismos. Se requiere colaboración y principios de Nueva Gobernanza.	Peters (2019)
Dimensiones del diseño	- Sustantiva: alternativas para atender problemas. - Procedimental: actividades para lograr acuerdos entre actores.	Howlett & Mukherjee (2014)
Elementos básicos	1. Comprender la causalidad. 2. Conocer instrumentos disponibles. 3. Explicitar valores de evaluación. 4. Planificar la intervención.	Linder & Peters (1984); Peters (2018)
Carácter acumulativo	Se parte de políticas previas: mantener lo que funciona, corregir lo que no, eliminar lo ineficaz e innovar.	Aguilar (2012); Junginger (2013)
Características del diseño	Centrado en el usuario, creativo, adaptativo, contextual, iterativo, colaborativo.	Behague et al. (2009); Malmberg et al. (2019)
Definición clave	Proceso para mejorar formulación y resultados anticipando consecuencias.	Howlett & Lejano (2012)

Fuente: Resumen del contenido de la sección, elaborado con apoyo de GPT5.

3.1.1 Principios de diseño efectivo

Para superar restricciones y limitaciones, se proponen varios principios (Howlett & Rayner, 2013):

- i. *Maximizar la complementariedad*: articular principios generales que permitan observar diseños mixtos o de portafolio.
- ii. *Bondad del ajuste*: aprovechar márgenes de maniobra para alinear complementariedad y acuerdos de gobernanza (p. 171).
- iii. *Claridad y simplicidad*: dado que las políticas involucran actores con diversos niveles de conocimiento, se requieren planteamientos fáciles de comprender, con guías prácticas y sin excesiva formalización teórica (Wilson et al., 2013, p. 527).
- iv. *Flexibilidad y adaptabilidad*: permiten ajustes durante la implementación sin caer en manipulaciones políticas (Stein & Tommasini, 2006, p. 396).

En este marco, un principio de diseño puede entenderse como una concepción organizadora que guía a un colectivo en torno a reglas y prácticas compartidas (Ostrom, 1999, p. 1). Sin embargo, muchas acciones carecen de coordinación explícita y los patrones de apropiación de recursos comunes (*common-pool resources*, CPR) no siempre están claros, lo que obliga a atender reglas y condiciones particulares de cada escenario.

3.1.2 Marcos de referencia

Existen varios modelos útiles para el diseño de políticas: el ciclo de políticas, el modelo racional, el incremental, la teoría del cambio -que explica cómo las actividades conducen a resultados sociales y políticos- y el marco de análisis de Sabatier, centrado en los “subsistemas de políticas”. Según el tipo de problema, especialmente si es perverso, puede ser necesario combinar varios modelos.

En este apartado se destaca el Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD), vinculado a los CPR. El IAD identifica componentes y relaciones clave del análisis institucional, considerando que las instituciones son construcciones intencionales que estructuran información, crean incentivos y delimitan el rango de conductas y reformas factibles (Polski & Ostrom, 2017, p. 15; Heikkila & Andersson, 2018, p. 310). Ostrom (2000, p. 94) las define como reglas en uso que determinan quién decide, qué acciones son permitidas, qué procedimientos seguir, qué información compartir y qué retribuciones asignar.

Si las políticas son arreglos institucionales que organizan la vida social y proporcionan bienes públicos, es imprescindible comprender las instituciones y su influencia en situaciones complejas. Para ello, el IAD propone partir de la definición del problema y analizar:

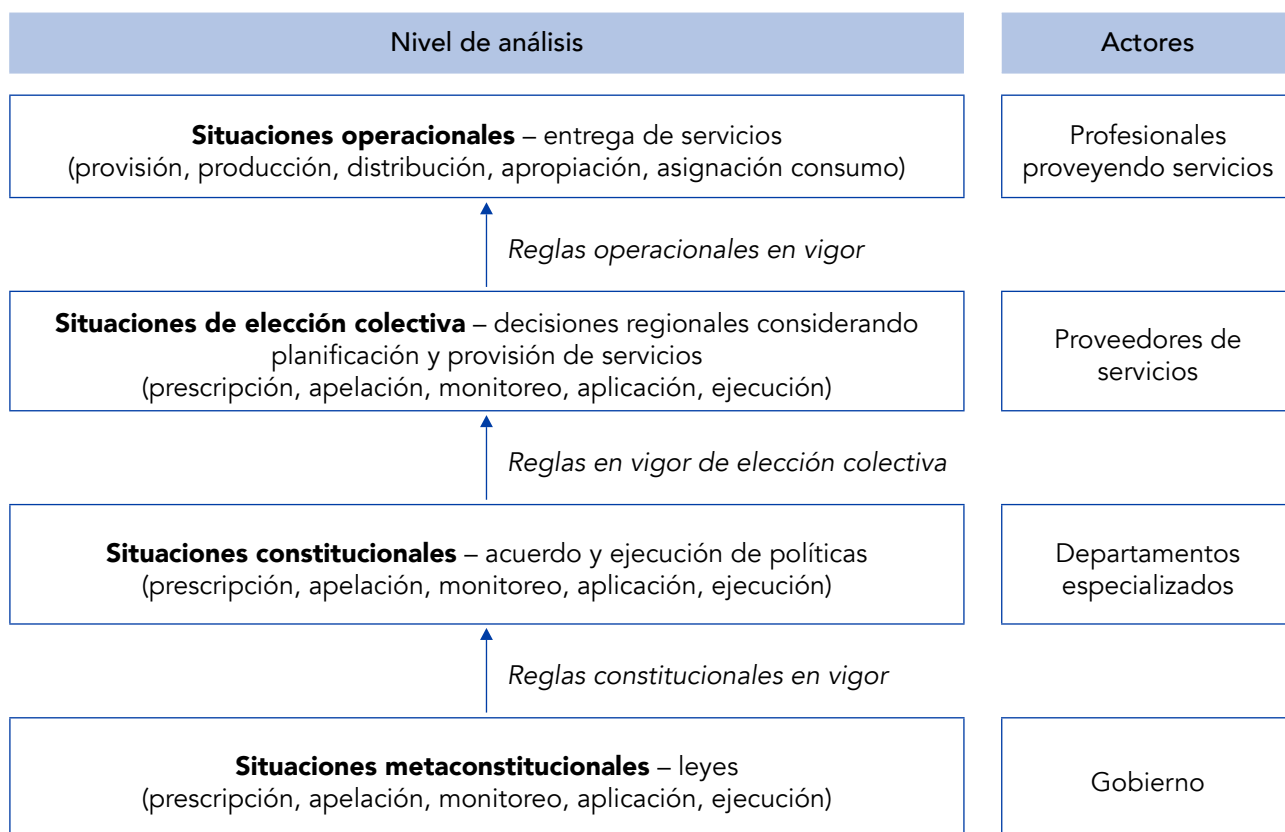
- i. Condiciones físicas y materiales (naturaleza económica, provisión y producción de bienes y servicios, recursos requeridos).
- ii. Atributos de la comunidad (información, valores, preferencias y creencias de los participantes).
- iii. Reglas vigentes (constitutivas y regulativas).
- iv. Escenarios de acción (posiciones de los actores, alternativas disponibles, control, información y consecuencias).

El análisis integrado busca explicar la conducta de los agentes considerando sus recursos, valoraciones, conocimientos y procesos de decisión (McGinnis & Ostrom, 1996). A partir de ello se examinan patrones de interacción y consecuencias en distintos niveles y ámbitos situacionales, como se resume en la Tabla 9 (Sanderson et al., 2020, p. 4).

Ostrom (2008, p. 24) identifica ocho principios de diseño derivados de estudios sobre instituciones, especialmente en materia de recursos sostenibles: i) fronteras claramente definidas; ii) proporcionalidad entre beneficios y costos; iii) acuerdos de elección colectiva; iv) mecanismos de seguimiento; v) sanciones y recompensas; vi) resolución de conflictos; vii) reconocimiento mínimo del derecho a organizarse; y viii) empresas anidadas. Al respecto, véase también Kavanagh et al. (2017, p. 29), quienes analizan cada uno de estos principios, y Wilson et al. (2013, p. S22), que incorporan elementos sobre las dinámicas evolutivas de la cooperación y los esfuerzos de los actores para alcanzar objetivos compartidos. Estos autores sugieren recurrir a la teoría de selección multinivel para comprender las interacciones sociales y los múltiples factores que intervienen (Wilson et al., 2013, p. S23).

Estos principios facilitan la coordinación entre partes interesadas (*stakeholders*) dentro de fronteras geográficas, pues proveen el contexto situacional en el que operan liderazgos y estrategias. Por ello resulta fundamental considerar los ocho principios de diseño propuestos por Ostrom.

Tabla 9
Niveles de análisis



Fuente: Sanderson et al, 2020, p. 4.

Ahora bien, la acción colectiva y los derechos de propiedad están directamente relacionados con la cuestión de los comunes. Surge entonces la pregunta: ¿cómo plantear un diseño institucional que gestione este tipo de recursos y que, al mismo tiempo, pueda derivar en derechos de propiedad?

Responder a esta cuestión exige reconocer que muchos problemas públicos se conceptualizan como “problemas globales”, producto de la acumulación de acciones individuales, familiares, grupales, empresariales o gubernamentales -locales, regionales y nacionales-, como ocurre con la emisión de gases de efecto invernadero. Tales problemas requieren, por tanto, “soluciones globales” (Ostrom, 2010, p. 550). De ahí la importancia de comprender la noción de acción colectiva, entendida como “...escenarios en los que las decisiones sobre acciones costosas se toman de manera independiente, pero los resultados afectan conjuntamente a todos los involucrados” (Ostrom, 2010, p. 551). En otras palabras, se trata de dilemas que surgen cuando “...las contribuciones individuales a un bien colectivo resultan costosas y ningún actor puede controlar el resultado” (Heikkila & Andersson, 2018, p. 311). La acción colectiva implica, entonces, la colaboración entre personas para alcanzar objetivos comunes y mejorar una situación determinada; constituye una construcción social derivada de intenciones, recursos y limitaciones compartidas, cuya relevancia se acentúa en contextos de sistemas complejos y CPR (Cox et al., 2010, p. 1).²⁸

Las políticas en este ámbito requieren diseños institucionales que favorezcan su gobernanza e implementación. El análisis debe incorporar tanto marcos institucionales como aspectos del entorno y contexto, sin perder de vista la complejidad ni los problemas perversos, especialmente en relación con los recursos comunes. Esto remite a la conocida “tragedia de los comunes” planteada por Hardin (1995), basada en el ejemplo de los pastores que comparten un pastizal de libre acceso. Existen, además, otros dilemas como el del prisionero o los propios de la acción colectiva -a los que me referiré más adelante- (Ostrom, 2000, p. 32). En todos los casos, la acción colectiva requiere metáforas y teorías que permitan explicar situaciones humanas complejas.

El marco IAD constituye una contribución central a este debate, ya que ofrece herramientas analíticas para aproximarse a la complejidad y focalizarse en los aspectos clave para entender el diseño institucional y de políticas. En este sentido, resulta ilustrativo la tabla elaborada por Heikkila y Andersson (2018, p. 314) sobre los conceptos básicos del marco IAD (ver Tabla 10).

Tabla 10
Conceptos claves en el marco de IAD

Concepto	Definición
Instituciones	Las reglas, normas y estrategias que estructuran interacciones entre individuos para que haya menos incertidumbre en estas interacciones.
Análisis institucional	El estudio de cómo las personas crean reglas, normas y estrategias y cómo estas afectan la estabilidad de la gente para resolver problemas de acción colectiva.
Auto-gobernanza	El proceso por el cual las personas diseñan instituciones colectivamente, sin la fuerza o interferencia de una autoridad central o de nivel superior.
Elección institucional	El proceso de formular decisiones para crear, adaptar o refinar instituciones.

²⁸ Véase Olson (1965/2002), quien señala que “[se] espera que grupos de individuos con intereses comunes actúen en nombre de sus intereses comunes, de la misma manera que se espera que individuos en particular actúen en nombre de sus intereses personales” (p. 1).

Concepto	Definición
Reglas Reglas vigentes Reglas en forma	Las cosas que puede o no puede o debe hacer u otros Las reglas que realmente son seguidas y respetadas por la gente Las reglas que han sido formalizadas y escritas, pero pueden o no pueden se respetadas por la gente.
Situación de acción	Un entorno en el que los actores interactúan sobre un tema o asunto en particular y producen un resultado compartido. La situación de acción está estructurada por instituciones/reglas y un contexto biofísico y comunitario.
Acción colectiva	Trabajar en conjunto para alcanzar cosas que ninguna persona puede alcanzar individualmente.
Niveles de elección/ acción Constitucional Elección colectiva Operacional	Una visión anidada de la elección institucional, sobre: quién puede participar en la elección de políticas, cuándo y cómo cuáles reglas o estrategias gobernarán un tema particular cómo implementar las decisiones de acción colectiva.
Recursos de uso común	Un sistema de recursos cuyo tamaño o característica hace costoso (pero no imposible) excluir a los beneficiarios potenciales del acceso al recurso. Una vez accedido, el recurso enfrenta problemas de congestión o uso excesivo porque es sustrañible, lo que significa que si extraigo una unidad del recurso, ya no estará disponible para el uso de otras personas.
Bienes públicos	Al igual que el RCP, es costoso excluir a los beneficiarios potenciales de los bienes públicos.
Tipología de reglas	Siete tipos diferentes de reglas que comprenden el diseño institucional, incluidas las reglas de alcance, límites, autoridad, elección, información, cumplimiento y recompensa. ¹
Criterio de evaluación	Los estándares mediante los cuales los analistas de IAD evalúan explícitamente el resultado del diseño institucional, que pueden incluir efectividad, eficiencia, solidez, adaptabilidad, equidad y coherencia.

¹ Sobre la tipología de las reglas véase Dunlop et al., 2022, p. 433.

Fuente: Heikkila & Andersson, 2018, p. 314.

Por la importancia de los conceptos en el IAD, se recomienda el uso de las herramientas de gramática institucional (*Institutional Grammar Tools*, IGT, por sus siglas en inglés), que permiten conceptualizar y operacionalizar dicho marco. La IGT provee una sintaxis para las afirmaciones institucionales y un conjunto de reglas propias de su semántica, aplicables en los niveles macro, meso y micro (Dunlop et al., 2022, pp. 432-433).

Los asuntos vinculados a la acción colectiva se han ampliado con la creciente interdependencia y globalización, así como por la articulación de la agenda local con la global. De ahí la necesidad actual de una teoría de la acción colectiva, más aún en el contexto del policentrismo y de los sistemas policéntricos (Ostrom, 2010, p. 552).

Otro enfoque relacionado con el diseño es el plan de acción (*blueprint approach*), concebido como una herramienta y un proceso colaborativo para diseñar intervenciones en ámbitos sistémicos o de políticas de gran escala. Faludi (citado en Posku & Ostrom, 2017, p. 15) lo define como “un enfoque mediante el cual una agencia de planificación opera un programa para lograr sus objetivos con certeza, de acuerdo con metas establecidas y sin anticipar modificaciones durante la implementación”.

Este enfoque se basa en objetivos claramente definidos, conocimiento detallado de los procesos, voluntad política y una programación predeterminada. Ello facilita la gestión, el seguimiento y la evaluación tanto de las tareas como de los resultados esperados. Sin embargo, debe contextualizarse en un entorno marcado por innovaciones emergentes en todas las áreas de la economía, impulsadas por presiones ecológicas, regulaciones, dinámicas de mercado, revolución tecnológica y cambios organizacionales. Pese a algunos avances, persiste el problema de incentivos de mercado insuficientes para fomentar innovaciones ambientales integradas en los productos, aunque los procesos productivos más limpios han contribuido a reducir la contaminación (Rennings et al., 2004, p. 11). Esto refuerza la necesidad de enfoques como el *blueprint approach* en el diseño de políticas públicas.

En este marco, es necesario reconceptualizar constructos como innovación -ambiental y sostenible-, sistema de innovación, innovación de sistemas, integración y coordinación (Rennings et al., 2004, pp. 12ss). Dichos elementos requieren enfoques orientados tanto al sistema como a los instrumentos, pues “los enfoques para una mejor integración o coordinación de las políticas ambientales y de innovación pueden adoptar la perspectiva de instrumentos de política individuales o de todo el sistema” (Rennings et al., 2004, p. 17). Estos enfoques son complementarios y no excluyentes para comprender los problemas.

En particular, el *blueprint approach* plantea una serie de orientaciones para el marco de políticas, entre las que destacan:

- i. orientar las políticas hacia la innovación de sistemas;
- ii. estimular experimentos con enfoque en innovación de sistemas;
- iii. anticipar y evaluar innovaciones generales; y
- iv. acelerar la difusión mediante una combinación de medidas de política (Rennings et al., 2004, p. 28).

Este enfoque requiere un diseño previo de la intervención y su ejecución, así como una planificación eficaz que reconozca distintos niveles de acción. En la mayoría de los casos, ello responde a la lógica de los proyectos, que implica un contexto adecuado, participación activa en la investigación, estudios de caso y resolución de problemas.

La comprensión del plan de acción se facilita con una representación visual -una hoja de ruta- que ofrezca claridad, planificación y herramientas de seguimiento. Con esta perspectiva integral y holística es posible alcanzar un diseño exitoso. Esto implica reconocer la multicausalidad y multidimensionalidad de los fenómenos, más allá de un simple esquema cartesiano de punto de partida y llegada. Se deben considerar los agentes, alianzas y equipos que se conforman para obtener resultados en las diferentes etapas de una política.

Este enfoque es útil para identificar incertidumbres y riesgos, fortalecer la confianza, facilitar la colaboración, enfrentar la complejidad y experimentar con la distribución de los retornos de la inversión.

En definitiva, el diseño de políticas debe basarse en un esquema participativo que empodere a las partes afectadas por un problema, promoviendo su contribución activa a la construcción de soluciones (Blomkamp, 2018). Esto conduce, como se analizará en la siguiente sección, al codiseño. Pero antes muestro en la Tabla 11 una síntesis de tipos, principios y marcos del diseño.

Tabla 11

Tabla de síntesis: Tipos, principios y marcos del diseño de políticas públicas

Eje	Contenido principal	Autores / referencias
Tipos de diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ideológico: basado en valores y principios (libertad, justicia). A veces refleja compromisos entre posiciones en conflicto. 2. Político: resultado de negociación y compromiso entre actores, condiciona la factibilidad política. 3. "Nuevo": aborda problemas perversos, evita definiciones lineales y busca innovación. Otros: por transferencia, innovación, accidentales (crisis/conflicto) y experimentales. 	Peters (2018); Junginger (2013); Vaz-Canosa & Prendeville (2019)
Principios de diseño efectivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maximizar complementariedad: articular principios para diseños mixtos o de portafolio. 2. Bondad del ajuste: compatibilidad entre diseño y arreglos de gobernanza existentes. 3. Claridad y simplicidad: diseños comprensibles, con guías prácticas y lenguaje accesible. 4. Flexibilidad y adaptabilidad: capacidad de ajuste sin manipulación política. 	Howlett & Rayner (2013); Wilson et al. (2013); Stein & Tommasini (2006); Ostrom (1999)
Marcos de referencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Clásicos: ciclo de políticas, racional, incremental. 2. Teoría del cambio: explica cómo actividades generan resultados sociales y políticos. 3. Marco de Sabatier: enfocado en subsistemas de políticas y actores involucrados. 4. Marco IAD: analiza instituciones, reglas y escenarios de acción. Atiende a recursos de uso común (CPR) y dilemas colectivos. 	McGinnis & Ostrom (1996); Ostrom (2000); Polski & Ostrom (2017); Heikkila & Andersson (2018); Sanderson et al. (2020)

Fuente: Resumen del contenido de la sección, elaborado con apoyo de GPT5

3.2 El codiseño o diseño participativo

El codiseño es una metodología participativa que involucra a diversos actores en la creación de soluciones a problemas públicos. A diferencia de los enfoques tradicionales de diseño, centrados en la experiencia del diseñador de políticas, el codiseño busca empoderar a las personas afectadas para que contribuyan activamente al desarrollo de soluciones. Se presenta como una estrategia prometedora para la formulación de políticas públicas, en tanto busca alternativas más efectivas, innovadoras y con mayor aceptación por parte de los actores involucrados.

El codiseño no se limita a ofrecer enfoques creativos para la consulta o la “coproducción” en la fase de implementación, sino que pone el énfasis en la definición del problema y en el desarrollo colaborativo de soluciones. En palabras de Blomkamp (2018, p. 732), “...desafía los enfoques convencionales de planificación y formulación de políticas, ya que requiere una amplia participación en la definición de problemas y el desarrollo de soluciones, en lugar de simplemente ofrecer la oportunidad de retroalimentación de la ciudadanía”. En consecuencia, este proceso se basa en tres elementos clave:

- i. participación amplia en la definición del problema;
- ii. desarrollo colaborativo de soluciones; y
- iii. un proceso iterativo y adaptativo.

De esta forma, la ciudadanía asume un rol de diseñadora (Robert et al., 2021, p. 2). Este enfoque se ha aplicado especialmente en áreas como la salud, donde la participación de las familias de pacientes resulta fundamental. Esto porque, de acuerdo con Schwoerer et al. (2022, p. 74) es un diseño centrado en el ser humano y una investigación participativa basada en la comunidad, buscando impactar en un enfoque colaborativo y participativo. Por eso Blomkamp (2018, p. 732) sintetiza los componentes básicos del codiseño en tres dimensiones:

- i. Proceso: fases iterativas de pensamiento de diseño orientado hacia la innovación.
- ii. Principios: las personas son creativas; son expertas en sus propias vidas; las políticas deben ser diseñadas por personas con experiencia de vida relevante.
- iii. Herramientas prácticas: métodos creativos y tangibles para narrativas, representaciones y prototipos.

Los principios fundamentales del codiseño apuntan al empoderamiento de las personas afectadas, mediante: enfoque centrado en el ser humano, empoderamiento ciudadano, colaboración entre actores, transparencia y rendición de cuentas. Como señala Blomkamp (2018, p. 732), la característica diferenciadora radica en "...la filosofía que lo sustenta, basada en las raíces radicales del diseño participativo". En esta misma línea, Schwoerer et al. (2022, p. 74) lo definen como:

Diseño centrado en el ser humano, estudios de sostenibilidad, investigación participativa basada en la comunidad y becas comprometidas, que guían a investigadores académicos, profesionales y miembros de las comunidades hacia un enfoque colaborativo y participativo, referido como la coproducción de conocimiento".

Esto supone priorizar áreas como: coproducción de conocimiento, ciencia abierta, equidad y diversidad, innovación social, investigación orientada a objetivos y nuevas posibilidades metodológicas (Schwoerer et al., 2022, p. 74). De ahí que el codiseño se inscriba, junto con la cocreación y la coproducción, en el marco del "co-paradigma" (Schwoerer et al., 2022, p. 77).

Incluso, se trata de un acrónimo en inglés CODESIGN, en el que cada una de las letras corresponde a:

- C:** coproducción de conocimiento,
- O:** ciencia abierta (*open science*),
- D:** perspectivas de desarrollo (*development perspectives*),
- E:** equidad y diversidad,
- S:** innovación social (*social innovation*),
- I:** participación inclusiva (*inclusive participation*),
- G:** investigación orientada a objetivos (*goal-oriented research*),
- N:** nuevas posibilidades (Schwoerer et al., 2022, pp. 81ss).

Para concretar este paradigma, se requiere ampliar la gama de herramientas prácticas que favorezcan la participación efectiva de la ciudadanía: talleres de codiseño, entrevistas y grupos focales, prototipos y pruebas de usuario, análisis de datos y retroalimentación.

Cada vez más, los gobiernos recurren al codiseño para enfrentar desafíos sociales complejos mediante esquemas innovadores, en un contexto en el que se reconoce la complejidad de los problemas públicos y se valoran los enfoques participativos. Esto induce a los decisores y diseñadores de políticas públicas a involucrar a un mayor número de agentes interesados y ciudadanía en los procesos de formulación e implementación (Blomkamp, 2022, p. 12).

3.2.1 Beneficios del codiseño

El codiseño aporta importantes beneficios que lo distinguen claramente de los enfoques tradicionales:

- i. Soluciones más efectivas y adaptadas a las necesidades reales: al involucrar a múltiples actores, permite una comprensión más profunda de las necesidades, experiencias y perspectivas de quienes resultan afectados (Blomkamp, 2018; Mendel et al., 2019). Además, enriquece la generación de ideas con conocimientos locales, invisibilizados en modelos tradicionales, y asegura soluciones específicas, personalizadas y adaptables a circunstancias cambiantes.
- ii. Mayor aceptación, legitimidad e implementación exitosa: los procesos colaborativos fomentan el sentido de apropiación de las partes interesadas, la confianza en las instituciones y reducen resistencias a la implementación (Blomkamp, 2018; Schwoerer et al., 2022).
- iii. Fomento de la innovación y la creatividad: la diversidad de perspectivas y la colaboración interdisciplinaria estimulan la generación de soluciones innovadoras, rompen jerarquías tradicionales y favorecen enfoques centrados en las personas (Robert et al., 2021; Mendel et al., 2019).
- iv. Fortalecimiento de la democracia y la gobernanza: el codiseño promueve transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana activa, reforzando la legitimidad democrática. Como afirma Peters (2018, p. 10): “[la] democracia es un valor central para considerar en todos los diseños de política. La democracia debe ser vista como una causa y una consecuencia del diseño de política”.
- v. Otros beneficios: mejora la comunicación entre diseñadores y ciudadanía, fortalece redes de colaboración y desarrolla capacidades tanto en la ciudadanía como en el funcionariado (Mendel et al., 2019; Blomkamp, 2018).

No obstante, el codiseño también enfrenta limitaciones: la reticencia de estructuras burocráticas, restricciones legales y las exigencias de rendición de cuentas pueden obstaculizar la aplicación plena de un enfoque colaborativo (Mendel et al., 2019). Aun así, bien aplicado, contribuye a la generación de valor público, lo cual se desarrolla en la siguiente sección.

3.3 Valor público: una variable vinculada al diseño y codiseño

El valor público (VP) es un concepto central en la gestión pública contemporánea. No corresponde a la mera suma de preferencias individuales, sino a un juicio colectivo sobre lo que la sociedad considera valioso, construido mediante deliberación entre funcionarios gubernamentales y actores clave. Como señala Stoker (2006, p. 42), “...es más que una sumatoria de las preferencias individuales de los usuarios o productores de servicios públicos”.

Este concepto supone un cambio de paradigma: se desplaza el foco exclusivo en la eficiencia y eficacia hacia la creación de valor para la sociedad en su conjunto (Stoker, 2006). En este sentido,

cobra especial relevancia vincularlo con el codiseño y la cocreación, que permiten articular dicho valor a partir de procesos participativos.

Sin embargo, su conceptualización continúa en debate. O’Flynn (2007, p. 353) lo describe como “una forma de entender la actividad gubernamental, informar la formulación de políticas y construir la prestación de servicios”. Otros lo consideran un constructo multidimensional, reflejo de preferencias colectivas y políticamente mediadas, creado tanto por resultados como por procesos que generan confianza o equidad (O’Flynn, 2007, p. 358). En síntesis, puede entenderse de dos maneras: aquello que la ciudadanía valora y aquello que agrega valor a la esfera pública.

De manera integradora, el VP puede definirse como un juicio colectivo sobre lo que la sociedad considera valioso, construido mediante deliberación entre gobierno, ciudadanía y actores clave (Bryson et al., 2017; O’Flynn, 2007). Benington (2010, p. 31) lo concibe en términos de la noción de esfera pública, porque se trata de lo que el público valora (preferencias y gustos de la ciudadanía) y lo que agrega valor a la esfera pública, refiriéndose a lo que contribuye al sentido de pertenencia, significado, propósito y continuidad de una sociedad. Por lo tanto, el enfoque está en los resultados, procesos y cocreación.

En resumen, la comprobación de que las políticas públicas generan valor público implica una evaluación constante, un diálogo abierto, el uso de herramientas de medición que capturen percepciones subjetivas y un enfoque en los resultados a largo plazo y la cocreación con múltiples *stakeholders*. La participación ciudadana y la adaptabilidad de las estrategias son cruciales para el éxito y la legitimación de las intervenciones gubernamentales (Meynhardt et al., 2017).

3.3.1 Dimensiones del valor público

El valor público se manifiesta en distintas dimensiones, entre ellas se pueden citar las siguientes:

- i.** satisfacción del ciudadano;
- ii.** oportunidad de participación;
- iii.** empoderamiento de los actores;
- iv.** ejercicio de libertades y derechos;
- v.** democracia y buena gobernanza;
- vi.** calidad y oportunidad de bienes y servicios;
- vii.** prácticas de buen gobierno (transparencia, rendición de cuentas, eficiencia); y
- viii.** interacción con grupos de interés.

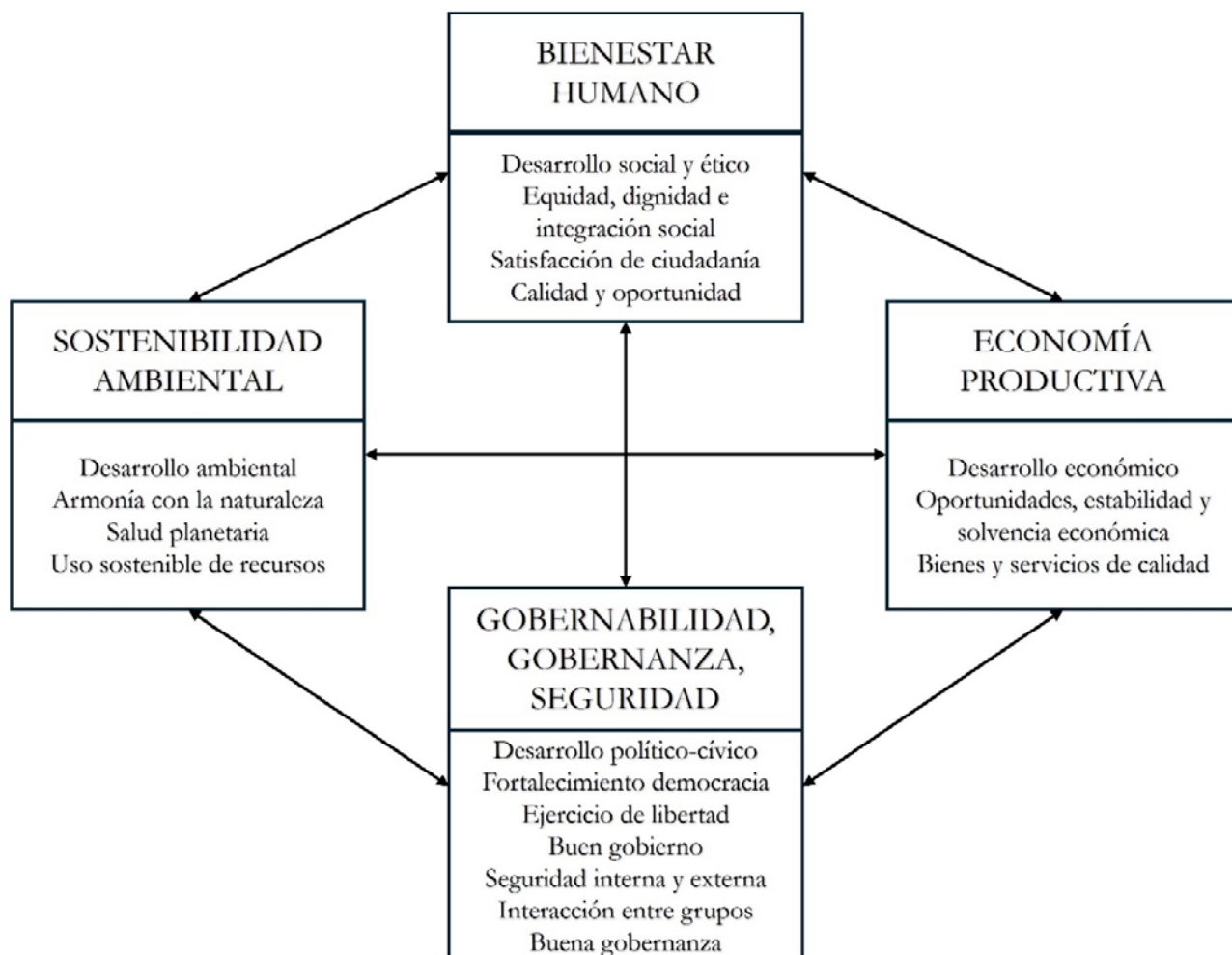
A estas se suman macro-dimensiones (Meynhardt et al., 2017; Bryson et al., 2017), tales como las que detallo a continuación:

- i.** *Sustantiva*: resultados de la acción gubernamental y su contribución al bien común.
- ii.** *Política*: legitimidad de la acción pública y confianza ciudadana.
- iii.** *Operativa*: capacidad de implementación efectiva de políticas y servicios.
- iv.** *Necesidades básicas*: valor derivado de control, placer, relaciones positivas y autoevaluación moral (Meynhardt, 2022).

Lo descrito en los dos listados anteriores se muestra en forma gráfica en la siguiente figura que integra cuatro dimensiones fundamentales del VP y algunos de los principales componentes (ver Figura 9).

Figura 9

Dimensiones fundamentales de valor público



Fuente: Adaptado de Román, L. *Valor público en la era digital*. https://www.archivonacional.go.cr/web/congreso2019/06_luis_roman.pdf

Las conceptualizaciones citadas y las dimensiones que contribuyen a esos constructos se inscriben en un nuevo modelo de gobernanza -ver capítulo 1-, caracterizado por: i) el desplazamiento del centro de gravedad, pasando de la concentración en el gobierno y el mercado hacia la incorporación de la sociedad como actor protagónico; ii) la adopción de nuevos mecanismos de regulación basados en la cooperación y la confianza, y no únicamente en la imposición de normas; y iii) la coordinación a través de redes colaborativas que trascienden las jerarquías tradicionales (Fernández-Santillán, 2018, p. 175).

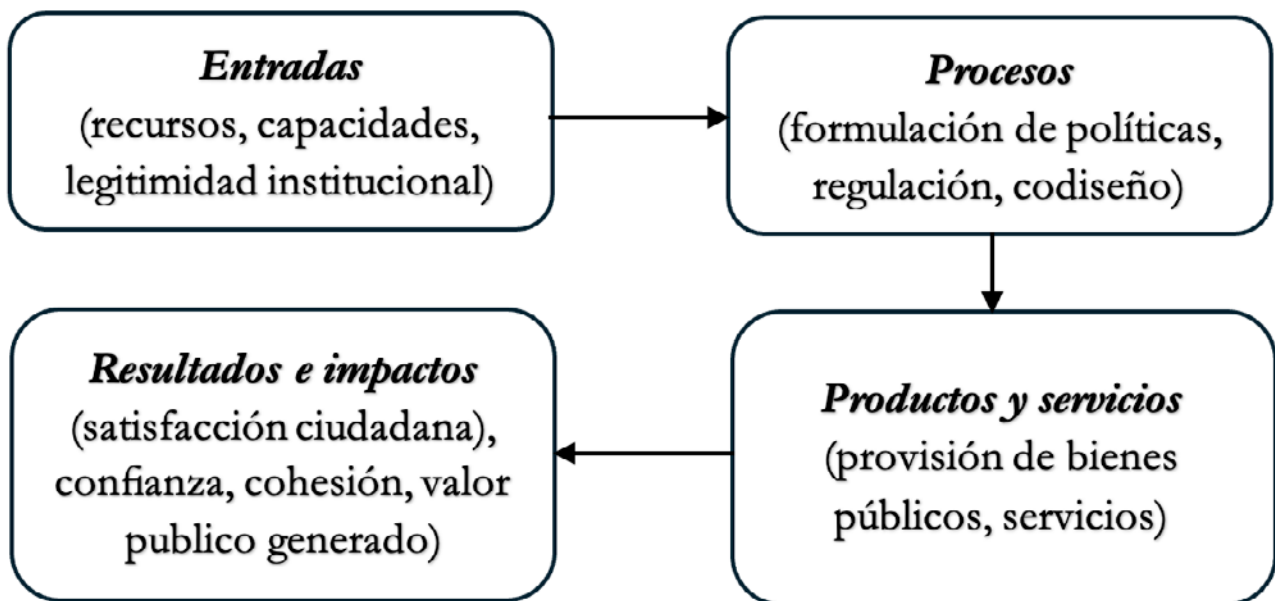
Por consiguiente, cuando se habla de VP, debe tenerse en cuenta que se trata de un fenómeno orientado al bien común y al beneficio de la sociedad en su conjunto, y no de individuos o grupos específicos (Meynhardt, 2022; Meynhardt et al., 2017). Al mismo tiempo, el VP posee una naturaleza dinámica, ya que cambia en función del tiempo y del espacio, reflejando las necesidades, preferencias y aspiraciones de la sociedad y sus diversos componentes (Stoker, 2006; Meynhardt, 2022). Asimismo, tiene un carácter deliberativo y multidimensional: deliberativo porque implica un diálogo continuo entre agentes gubernamentales, públicos y privados; y multidimensional porque abarca un amplio rango de valores como equidad, justicia, cohesión social, desarrollo cultural, prosperidad económica y sostenibilidad ambiental (O’Flynn, 2007; Meynhardt, 2022).

El VP se genera no solo mediante la prestación de servicios, sino también a través de la formulación de políticas, la regulación, la creación de espacios públicos y la promoción de la participación ciudadana. En consecuencia, surge de múltiples mecanismos (Bryson et al., 2017; Fernández-Santillán, 2018). En este marco, la legitimidad es lo que otorga sostenibilidad al valor público, ya que los resultados deben ser percibidos por la ciudadanía como auténticos y útiles, lo cual exige que los gobiernos actúen de forma transparente, responsable y ética (Bryson et al., 2017).

Dado que se orienta a atender las necesidades, demandas y preferencias de la ciudadanía, el VP está intrínsecamente vinculado con las políticas públicas, que constituyen el medio principal mediante el cual los gobiernos crean valor público (Fernández-Santillán, 2018). Por lo tanto, se requiere un enfoque de valor público que sirva de marco para analizar y evaluar las políticas en función de su contribución al bien común (Hernández, 2015; Meynhardt et al., 2017). El análisis de la cadena de valor público (ver Figura 10) permite identificar las relaciones causales entre los productos y servicios generados por el gobierno, las regulaciones implementadas y los resultados e impactos esperados en la sociedad (Hernández, 2015). Asimismo, resulta esencial comprender cómo se busca y alcanza el valor público al examinar la orientación estratégica de las políticas y los valores que las sustentan (Hernández, 2015).

Figura 10

Cadena de valor público



Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de referencia.

En síntesis, el concepto de valor público desafía a los gobiernos a ir más allá de la mera eficiencia y eficacia, y a centrarse en la creación de valor para la sociedad en su conjunto. Supone una nueva manera de concebir la gestión pública, donde la participación ciudadana, la deliberación y la orientación al bien común son elementos centrales.

Por otra parte, como se indicó en la sección anterior, el VP está directamente relacionado con el codiseño y la cocreación desde sus fases iniciales. Al estar orientados a beneficiar a la ciudadanía, estos enfoques exigen una mejor comprensión de sus necesidades y preferencias. En este sentido, el vínculo entre codiseño y valor público es bidireccional. La cocreación implica la participación activa de la ciudadanía en la producción de bienes y servicios, en colaboración con el gobierno (Bryson et al., 2017; Conejero Paz, 2013, 2014).

En consecuencia, el codiseño y la cocreación son mecanismos clave para la generación de valor público. Al involucrar a los ciudadanos en el diseño y producción de políticas y servicios, se garantiza que estas respondan a sus necesidades y preferencias, aumentando así su legitimidad y valor. Además, la participación ciudadana fomenta la confianza en las instituciones y fortalece la cohesión social, aspectos esenciales del valor público (Conejero Paz, 2013, 2014; Meynhardt, 2022). A su vez, codiseño y cocreación estimulan la innovación en la gestión pública, al favorecer soluciones más efectivas y adaptadas a los desafíos sociales.

La adopción de un enfoque de valor público implica, por tanto, un cambio profundo en la concepción de la gestión pública, que se traduce en: mayor participación ciudadana, énfasis en la innovación y orientación al bien común. En otras palabras, la acción gubernamental busca el beneficio colectivo, más allá de los intereses particulares (Fernández-Santillán, 2018).

Finalmente, este nuevo paradigma plantea desafíos relevantes, como la definición y medición del valor público en contextos específicos, la gestión de tensiones entre sus diferentes dimensiones y la creación de mecanismos efectivos para la participación ciudadana. No obstante, adoptar un enfoque de valor público constituye una oportunidad para fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas y avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa.

3.3.2 Relación entre codiseño y valor público

El codiseño y VP están estrechamente vinculados, en tanto el primero constituye un mecanismo o metodología que busca crear políticas y programas en conjunto con actores sociales relevantes, utilizando procesos de participación colaborativa, para generar el segundo, mientras que el VP funciona como un criterio de orientación que retroalimenta los procesos de codiseño.

En resumen, el codiseño es un medio y el valor público es un fin. El primero abre procesos participativos, inclusivos y colaborativos que permiten que las políticas y servicios públicos no solo funcionen técnicamente, sino que además sean legítimos, equitativos e innovadores, lo que constituye la esencia del valor público. Por ello resulta una relación fundamental e intrínseca (Benington, 2010; Bryson et al., 2017)

3.3.3 Codiseño como generador de valor público

El codiseño involucra a la ciudadanía y a los actores interesados en la identificación de problemas, la formulación de alternativas y el diseño de soluciones (Blomkamp, 2018; Robert et al., 2021). Así al integrar las perspectivas y experiencias de los usuarios finales, se producen políticas y servicios más adaptados a necesidades reales, lo que incrementa su legitimidad, aceptación social y sostenibilidad (Mendel et al., 2019; Schwoerer et al., 2022).

De este modo, el codiseño contribuye a generar valor público en varias dimensiones: satisfacción ciudadana, confianza en las instituciones, cohesión social, innovación y fortalecimiento de la democracia (Bryson et al., 2017; Meynhardt, 2022).

3.3.4 El valor público como marco de referencia para el codiseño

El concepto de VP ofrece un criterio evaluativo para guiar los procesos de codiseño: las políticas y servicios no se diseñan únicamente por razones de eficiencia o eficacia, sino en función de su capacidad para crear valor social colectivo (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007).

Esto implica que, en las etapas iniciales del codiseño, los participantes no solo definen el problema técnico, sino también los valores públicos a priorizar: equidad, justicia, sostenibilidad, calidad de vida, confianza democrática (Meynhardt, 2022).

De esta manera, el VP actúa como un horizonte normativo que orienta las decisiones y asegura que el proceso de diseño responda al bien común.

3.3.5 Una relación bidireccional

Del codiseño al valor público: los procesos colaborativos generan políticas y servicios que fortalecen la legitimidad y la percepción de valor por parte de la ciudadanía. Y luego hay que referirse *del valor público al codiseño:* el marco conceptual del VP ayuda a definir qué problemas priorizar, qué valores privilegiar y cómo evaluar si el resultado del codiseño realmente contribuye al bienestar colectivo.

El codiseño es un proceso que posibilita la creación de VP al fomentar soluciones participativas, innovadoras y legítimas; mientras que el valor público es el criterio que asegura que el codiseño esté alineado con el bien común. Su relación, por tanto, es dinámica y bidireccional, generando un círculo virtuoso entre participación ciudadana y fortalecimiento democrático.

3.3.6 Diseño, codiseño y valor público

Existen criterios y mecanismos que permiten que las PP formuladas mediante procesos de diseño y codiseño contribuyan a generar mayor valor público (Bryson et al., 2017; Conejero Paz, 2013). El concepto de valor público ha surgido como una alternativa o evolución de modelos previos de gestión pública, en tanto busca una comprensión más integral de la contribución de las organizaciones a la sociedad (Meynhardt et al., 2017; O'Flynn, 2007). Esta estrecha relación entre diseño, codiseño y valor público se refuerza mutuamente, propiciando intervenciones gubernamentales más efectivas, legítimas y sostenibles.

Conviene recordar que las fases del diseño y codiseño incluyen: diagnóstico, empatía y definición, ideación, prototipado, validación, implementación, y evaluación y ajuste. Estas fases se sustentan en un conjunto amplio de principios, no siempre explicitados en la literatura. Entre ellos destacan, en el caso del diseño: valor sustantivo, legitimidad y autorización, capacidad operacional, viabilidad política y factibilidad operativa (Meynhardt et al., 2017; Bryson et al., 2017; O'Flynn, 2007). Por su parte, el codiseño, al estar más directamente vinculado con el valor público, incorpora principios adicionales como la participación activa, la transparencia, la interacción constante y la inclusión de saberes diversos. Estos se complementan con la colaboración multiactor y multisectorial, el impulso de liderazgos compartidos, la legitimidad derivada del entorno, el aprovechamiento de capacidades distribuidas, un enfoque centrado en la ciudadanía y la comunidad, así como la adaptabilidad y el aprendizaje continuo (Bryson et al., 2017; Santillán, 2018; Benington, 2010).

En cuanto a los criterios y mecanismos clave que articulan diseño, codiseño y valor público, destacan los siguientes:

- i. Triángulo estratégico de Moore: integra valor sustantivo, legitimidad y capacidad operacional, definiendo el valor público de una situación específica y la autorización para generarlo (Bryson et al., 2017; Meynhardt et al., 2017).
- ii. Dimensiones de valor de Meynhardt (2022): basadas en necesidades humanas básicas (moral-ética, hedonista-estética, utilitaria-instrumental, político-social y económico-financiera).

- iii. Enfoque en resultados y procesos de largo plazo: más allá de los insumos y productos inmediatos, se orienta hacia impactos sostenibles de las políticas (Benington, 2010; Conejero Paz, 2013).
- iv. Enfoque RER (rendimiento, evaluación y rendición de cuentas): evaluado tanto por instancias internas como externas, lo cual fortalece la legitimidad institucional (Conejero Paz, 2013).
- v. Criterios de gobierno abierto: transparencia, receptividad y reconocimiento de múltiples objetivos (Conejero Paz, 2013; O'Flynn, 2007).

A partir de estos principios, se identifican los mecanismos y elementos que contribuyen a la generación de valor público mediante diseño y codiseño:

- i. *Gobernanza en redes comunitarias (Networked Community Governance)*: modelo emergente distinto de la administración pública tradicional y de la nueva gestión pública, que promueve la colaboración entre niveles de gobierno, sectores (Estado, mercado y sociedad civil) y entre productores y usuarios de servicios (coproducción). Estas redes se coordinan principalmente mediante la confianza y la lealtad, más allá de la voz ciudadana o la elección como consumidor (Benington, 2010; Stoker, 2006; Bryson et al., 2017).
- ii. *Cocreación y coproducción de servicios públicos*: interacción estrecha entre productores y usuarios para el diseño e implementación de servicios (Bryson et al., 2017; Benington, 2010).
- iii. *Diálogo democrático y participación ciudadana*: posibilita la definición del valor público a través de espacios innovadores de interacción ciudadana y procesos de representación política que actúan como árbitros de dicho valor (Benington, 2010; O'Flynn, 2007).
- iv. *Liderazgo adaptativo y estratégico*: entendido como una función colectiva que permite enfrentar problemas complejos, identificar desafíos adaptativos y explorar oportunidades de mejora para la creación de valor público (Benington, 2010; Bryson et al., 2017; Conejero Paz, 2013).
- v. *Colaboración multiactor, multinivel y multisectorial*: reconoce que los gobiernos, por sí solos, no pueden generar valor público; este depende de redes amplias de actores y organizaciones de diversos sectores, capaces de aportar legitimidad política, innovación económica y soluciones a problemas sociales complejos (Benington, 2010; Bryson et al., 2017).
- vi. *Gestión y evaluación del valor público*: mediante herramientas como la tarjeta de puntuación del valor público (*Public Value Scorecard - PVSC*) y el Atlas de Valor Público (*Public Value Atlas*), que permiten medir y analizar la contribución de las organizaciones, complementadas con la planificación estratégica (Meynhardt et al., 2017).
- vii. *Construcción de confianza y lealtad*: condición esencial para el funcionamiento social efectivo y la mejora en la calidad de los servicios públicos (Benington, 2010).
- viii. *Gestión de conflictos de valor*: utilización de mecanismos como el ciclado, los cortafuegos, la casuística, la hibridación, el incrementalismo, las compensaciones, los sesgos y el escalamiento a autoridades superiores para resolver tensiones entre distintos valores (Benington, 2010; Bryson et al., 2017).

En síntesis, la generación de valor público mediante el diseño y codiseño de políticas requiere superar los modelos tradicionales, adoptando un enfoque colaborativo, adaptable y centrado en la

ciudadanía. El diálogo, la participación y la gestión estratégica de relaciones entre múltiples actores son esenciales para identificar, crear y sostener aquello que la sociedad valora y que fortalece la esfera pública (Bryson et al., 2017; Stoker, 2006; Benington, 2010). Lo expuesto en esta sección se sintetiza en la Tabla 12.

Tabla 12

Tabla Comparativo: diseño, codiseño y valor público en políticas públicas

Dimensión y concepto	Diseño de políticas	Codiseño de políticas	Valor público
Propósito principal	Crear políticas públicas buscando la eficiencia y el control, siguiendo mandatos legislativos y mejorando el rendimiento del sector público	Generar valor público de manera colaborativa, involucrando a múltiples actores para resolver problemas complejos y fortalecer la democracia	Es el resultado deseado: lo que el público valora y lo que añade valor a la esfera pública, contribuyendo al bien común a largo plazo
Actores principales	Funcionarios públicos, expertos y políticos como productores o proveedores de servicios	Múltiples actores de todos los sectores (público, privado, voluntario, sociedad civil, ciudadanos y comunidades) interactuando estrechamente	Es producido por todos los sectores, no solo por el gobierno; el gobierno tiene un rol de orquestación
Rol de ciudadanía	Pasivo, como "consumidor" o "cliente" que recibe servicios estandarizados; su voz se limita a la elección o la satisfacción	Activo, como coproductor y participante en la definición, diseño e implementación de políticas; fortalece la ciudadanía	Es el árbitro final de su existencia y naturaleza; su percepción es fundamental para que se materialice
Marco de gobernanza	Jerárquico y burocrático, centrado en el Estado (Administración Pública Tradicional) o en modelos de mercado (Nueva Gestión Pública)	Redes comunitarias de gobernanza (<i>Networked Community Governance</i>), basadas en la confianza, lealtad y cooperación	Proporciona un marco unificador para la gestión pública y las políticas, buscando trascender los modelos tradicionales de Estado y mercado
Base teórica-filosófica	Administración Pública Tradicional (Weber), Nueva Gestión Pública (NGP) con teorías de elección pública, principal-agente y economía de costos de transacción	Se apoya en el concepto de Valor Público y teorías de la Tercera Vía (con soporte de autores como Rawls, Habermas, Sen, Ostrom)	Paradigma emergente post-burocrático y post-competitivo propuesto por Mark Moore, Timo Meynhardt y Barry Bozeman, que va más allá de las fallas de mercado o gobierno

Dimensión y concepto	Diseño de políticas	Codiseño de políticas	Valor público
Enfoque de valor	Se centra en insumos y productos; busca la eficiencia económica y el cumplimiento de metas de rendimiento a corto plazo. El valor es definido por los "productores"	Se enfoca en la negociación y el acuerdo colectivo sobre qué es el valor público. Considera resultados y procesos a medio y largo plazo, buscando impactos amplios (económicos, sociales, políticos, ecológicos)	Es un concepto multidimensional (moral-ética, hedonista-estética, utilitaria-instrumental, política-social, financiera-económica) que se relaciona con la satisfacción de necesidades humanas básicas y es inherentemente disputado
Mecanismos claves	Normas constitutivas y regulativas, asignación presupuestaria, planificación operativa, división jerárquica del trabajo, contratación y monitoreo de procesos	Diálogo democrático, creación de "espacios públicos" y "entornos de contención", coproducción de servicios, colaboración interorganizacional, liderazgo adaptativo, gestión de conflictos de valor	Se crea a través del triángulo estratégico (valor sustantivo, legitimación, capacidad operacional). Se mide con herramientas como el <i>Public Value Scorecard</i> y el <i>Public Value Atlas</i>
Rol de liderazgo	Construido y limitado a implementar planes políticos y lograr objetivos de rendimiento. Los gerentes son administradores, no empresarios	Adaptativo y estratégico, distribuido entre múltiples actores. Los líderes son "exploradores" que buscan oportunidades, construyen coaliciones y desarrollan visiones compartidas	Impulsa la búsqueda y creación de valor público, con un espíritu emprendedor ligado a procesos democráticos. Incluye roles políticos, económicos y de desarrollo social/comunitario
Orientación temporal	Corto a mediano plazo, priorizando la medición de resultados inmediatos y la productividad	Medio a largo plazo, buscando impactos duraderos, sostenibles y el fortalecimiento del sistema y las relaciones	Mediano a largo plazo, enfocándose en los impactos duraderos en la sociedad, incluyendo las necesidades de las futuras generaciones
Rendición de cuentas/ legitimidad	Principalmente hacia arriba (jerarquía política) a través de contratos de rendimiento y externamente a los clientes mediante mecanismos de mercado. Legitimidad por mandato electoral y cumplimiento de procedimientos	A múltiples <i>stakeholders</i> y al público en general. La legitimación política, la innovación y la resolución de problemas sociales se logran a través de redes y la deliberación	Se obtiene a través de la autorización del entorno (incluyendo múltiples partes interesadas), la capacidad operacional y el valor sustantivo que se produce. Busca una rendición de cuentas más exigente enfocada en los resultados para la sociedad

Fuente: Elaboración propia a partir de las referencias citadas en esta sección y con apoyo de NotebookLM

Con estos principios, criterios y mecanismos que relacionan diseño, codiseño y valor público, en el próximo capítulo se revisa la experiencia de Costa Rica.

3.4 Algunas consideraciones finales

El análisis de las políticas públicas, el diseño, el codiseño y el valor público permite identificar elementos esenciales para la gestión pública contemporánea. En primer lugar, las políticas deben concebirse de manera inclusiva, incorporando las voces de todos los actores -en especial de los más vulnerables-, lo que asegura su pertinencia y legitimidad social. En segundo lugar, el codiseño constituye un enfoque colaborativo que, al promover la participación de múltiples actores, no solo incrementa la calidad de las políticas, sino que también genera compromiso ciudadano y sentido de corresponsabilidad. En consecuencia, el VP se erige como un criterio fundamental de éxito, pues expresa la capacidad de las políticas para producir bienestar colectivo y mejorar la calidad de vida.

En sociedades caracterizadas por su complejidad y dinamismo, el diseño y codiseño requieren innovación, retroalimentación continua y capacidad de adaptación. A ello se suman la transparencia y la rendición de cuentas como condiciones indispensables para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, así como la necesidad de mecanismos de evaluación y seguimiento permanentes que garanticen la efectividad y sostenibilidad de las políticas en el tiempo.

En este marco, la relación entre políticas públicas, diseño, codiseño y valor público adquiere especial relevancia frente a problemas complejos y perversos. La colaboración permite integrar diversas perspectivas, enriquecer la toma de decisiones, dotar de legitimidad a las políticas, estimular la innovación y generar aprendizajes colectivos. Al mismo tiempo, asegura que las políticas no se limiten a responder a criterios técnicos o de eficiencia, sino que produzcan un valor público tangible, con impacto real en la calidad de vida de las personas y en la cohesión social.

En conjunto, estas ideas subrayan la importancia de un enfoque holístico e inclusivo en la formulación de políticas públicas que generen valor real y sostenible para la sociedad, fortaleciendo el vínculo entre diseño, codiseño y valor público. La relación entre estos elementos resulta fundamental para enfrentar situaciones complejas y problemas perversos, por varias razones:

- i.** Naturaleza compleja de los problemas: las situaciones intrincadas y los problemas perversos -difíciles de resolver debido a sus múltiples interconexiones- requieren enfoques que integren diversas perspectivas. El diseño colaborativo permite abordar varias dimensiones de un mismo problema.
- ii.** Participación de actores diversos: el codiseño facilita la inclusión de ciudadanos, expertos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Esta diversidad en la toma de decisiones enriquece el proceso y produce soluciones más pertinentes y efectivas.
- iii.** Adaptabilidad y flexibilidad: los problemas perversos suelen evolucionar con el tiempo. Una política diseñada de manera colaborativa es más adaptable y flexible, lo que permite realizar ajustes en función de cambios sociales, económicos o ambientales.
- iv.** Aumento de la legitimidad y aceptación: la participación comunitaria en el diseño genera un sentido de responsabilidad compartida y otorga mayor legitimidad a las políticas. Cuando las personas se sienten escuchadas y valoradas, es más probable que apoyen e implementen las soluciones propuestas.
- v.** Cocreación de valor público: el codiseño permite identificar y priorizar los valores y necesidades más relevantes para la comunidad. Con ello se asegura que las políticas no solo

tengan un sustento teórico, sino que también generen valor público tangible y mejoren la calidad de vida de las personas.

- vi.** Innovación en la solución de problemas: la colaboración fomenta la creatividad y la innovación, cruciales para enfrentar problemas sin soluciones predefinidas. Equipos diversos pueden explorar distintos enfoques y generar ideas originales y efectivas.
- vii.** Evaluación y aprendizaje: la interacción continua entre los actores interesados permite una evaluación constante del impacto de las políticas, lo que promueve el aprendizaje colectivo. Así se identifican qué medidas funcionan y cuáles no, mejorando la efectividad de iniciativas futuras.

En conclusión, la relación entre políticas públicas, diseño, codiseño y valor público es esencial para enfrentar realidades complejas, asegurando que las soluciones sean pertinentes, efectivas, sostenibles y alineadas con las necesidades y aspiraciones de las comunidades. En el siguiente capítulo procedo a revisar si en Costa Rica se aplican los criterios sobre diseño y codiseño de pp, con el propósito de generar valor público.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO DE COSTA RICA

Luego del recuento bibliográfico sobre políticas públicas y la complejidad del contexto de la presente centuria de los capítulos anteriores, este capítulo se centra en el caso de Costa Rica. En primer lugar, se consideran los cambios sociales experimentados en las últimas décadas, que han sido determinantes en la formulación de políticas. Posteriormente, se resumen algunos aspectos presentes en los informes presidenciales del 1 de mayo ante la Asamblea Legislativa y en los Planes Nacionales de Desarrollo de cada administración. Asimismo, se reseñan algunas políticas de mediano y largo plazo adoptadas en el presente siglo, destacando cómo cada una de ellas busca atender problemas específicos en distintos sectores. Y en la última sección se revisa la vinculación entre diseño, codiseño y valor público presentada en el capítulo precedente.

El propósito principal es observar cómo distintos gobiernos han abordado problemáticas nacionales y propuesto variados cursos de acción. Se trata, por tanto, de una reseña descriptiva más que de una valoración crítica de las propuestas gubernamentales. Previo a ello, se incorporan algunas anotaciones sobre la concepción de política pública que utiliza el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

MIDEPLAN, como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (Ley 5525 de Planificación Nacional), define las políticas públicas como “un curso de acción propositivo establecido para responder a un problema o un conjunto de problemas de interés público que atañen a personas o colectivos de la sociedad”, las cuales no deben entenderse como una hoja de ruta acabada, sino como un proceso de clarificación de objetivos y acciones que orientan la intervención estatal (MIDEPLAN, 2016, p. 3). El ministerio cumple una función de acompañamiento en la formulación, pero no es responsable de su elaboración directa, ya que esta corresponde a las instituciones rectoras de cada sector. Desde 2008, su participación se ha enfocado en brindar asesoría, apoyo y acompañamiento sistemático a solicitud de dichas entidades.

Según MIDEPLAN, el diseño de políticas públicas no responde a una fórmula única aplicable a todos los casos, aunque sí es posible identificar ciertos elementos comunes para avanzar en compromisos nacionales e internacionales. Entre estos destacan la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, los Objetivos del Milenio (y posteriormente los ODS), y otras estrategias sectoriales. La guía metodológica del ministerio propone una estructura básica sustentada en: i) balances de situación o diagnóstico del estado de la cuestión; ii) identificación de brechas de desarrollo y necesidades sociales; y iii) reconocimiento de la escasez de recursos, los cuales deben canalizarse con criterios de equidad y justicia social en un contexto marcado por restricciones fiscales, rápidos cambios tecnológicos y crecientes demandas ciudadanas.

Ello implica que la administración pública debe ajustar su gestión a las complejas variables identificadas previamente, vinculando políticas y resultados con el desarrollo nacional, regional y local, e incorporando el enfoque de derechos y la participación ciudadana. De acuerdo con MIDEPLAN, la efectividad de las políticas requiere la participación articulada de los sectores público y privado, así como de la ciudadanía, a fin de generar prácticas afirmativas que conduzcan a una sociedad más equitativa, inclusiva y solidaria (MIDEPLAN, 2016, p. 4).

En términos operativos, el ministerio identifica diez elementos básicos para el diseño de políticas: i) inclusión del tema en la agenda política; ii) marco legal e internacional pertinente; iii) diagnóstico del problema con indicadores asociados; iv) identificación de actores y población objetivo; v) enfoques y características centrales de la política; vi) definición de ejes prioritarios; vii) objetivos, resultados y acciones; viii) modelo de gestión y mecanismos de coordinación; ix) sistemas de evaluación y seguimiento; y x) plan de acción o estrategia de implementación (MIDEPLAN, 2016, p. 9). La mayoría de estos elementos se tendrán en cuenta en la reseña de las políticas seleccionadas en este capítulo, aun cuando se reconoce el carácter parcial y arbitrario de dicha selección.

Primero resumo algunas ideas sobre los cambios que está enfrentando el país e identifico algunas políticas de las últimas administraciones gubernamentales, para luego revisarlas bajo la matriz de análisis que se resume en el anexo 1. Luego procedo a aplicar los criterios enumerados en el capítulo 3 sobre el diseño y codiseño, junto lo relativo a VP, determinando si el gobierno los incorpora al formular las políticas.

4.1 Costa Rica: una sociedad en transformación acelerada

En las últimas tres décadas, Costa Rica ha experimentado transformaciones profundas que la han convertido en una sociedad más compleja y abierta. El XXX Informe del Estado de la Nación (2024) resume este proceso señalando que los cambios recientes “crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense”. Advierte, además, que la estabilidad macroeconómica se ha alcanzado a costa de crecientes fracturas en dicho contrato, mientras que el sistema político se encuentra entrampado en conflictos institucionales que limitan la capacidad de atender los desafíos del desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2024, p. 25).

El informe identifica dos factores que amenazan la sostenibilidad democrática y el desarrollo humano: i) el incumplimiento persistente del gobierno respecto de sus mandatos constitucionales y legales; y ii) el cuestionamiento político abierto a la validez de obligaciones estratégicas, lo que genera un clima de incertidumbre y polarización. A partir de ello, el documento enuncia cuatro mensajes clave: el progreso de las últimas décadas ha coexistido con crecientes tensiones; la estabilidad económica se ha sostenido sobre un debilitado contrato social; el sistema político enfrenta un estancamiento institucional; y el crimen organizado emerge como una amenaza seria para la democracia y el desarrollo (Programa Estado de la Nación, 2024, pp. 25-26).

Este escenario tiene raíces históricas. El modelo de desarrollo instaurado a mediados del siglo XX se agotó hacia inicios de los años ochenta, dando lugar a un viraje hacia políticas de apertura y modernización que, si bien produjeron resultados positivos, no lograron articular una nueva estrategia de largo plazo. En consecuencia, la planificación se redujo a horizontes de corto plazo, como se refleja en los Planes Nacionales de Desarrollo, elaborados por cada administración sin continuidad con el plan precedente. Este esquema ha dificultado la implementación de políticas sostenidas de mediano y largo plazo.

El XXX Informe del Estado de la Nación subraya que los cambios demográficos, económicos, sociales y políticos de las últimas décadas han transformado profundamente el país: crecimiento poblacional con rápido envejecimiento, urbanización acelerada, pérdida de equidad en la distribución del ingreso, tensiones ambientales crecientes y un sistema político que pasó del bipartidismo estable a la fragmentación e inestabilidad actuales. El contrato social, que en su momento expandió el Estado de bienestar y garantizó derechos sociales, se encuentra hoy debilitado por deudas estratégicas no resueltas, tales como la sostenibilidad fiscal, la ineficiencia institucional y la desconexión entre crecimiento económico y equidad social.

El informe concluye con un llamado de atención: el país dispone de información suficiente sobre los principales desafíos, pero carece de consensos y de un diálogo político constructivo para enfrentarlos. Una sociedad polarizada y sin mecanismos efectivos de concertación arriesga no solo sus logros históricos, sino también la viabilidad de su desarrollo futuro (Programa Estado de la Nación, 2024, p. 56).

En suma, estas transformaciones han condicionado la formulación e implementación de políticas públicas en Costa Rica, limitando su coherencia y sostenibilidad en el tiempo. Sobre esta base, en las secciones siguientes se analizarán algunas de las políticas adoptadas en los últimos años, a fin de valorar cómo distintos gobiernos han intentado responder a los retos estructurales del país.

4.2 El contexto de las políticas públicas en Costa Rica

Considerando las políticas públicas seleccionadas para análisis, se procede primero a identificar en los discursos presidenciales del 1 de mayo y en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) si las temáticas vinculadas a los cursos de acción que dieron origen a dichas políticas fueron incluidas como parte de la agenda política o de gobierno, siguiendo la terminología utilizada por MIDEPLAN.

La revisión se realiza para cada administración, tanto en los informes presidenciales ante la Asamblea Legislativa como en los respectivos PND, con el fin de determinar si las políticas analizadas, en especial aquellas con carácter de Estado más que de gobierno, derivan de la visión presidencial o de otros tomadores de decisión dentro de la administración.

Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” estableció cuatro grandes ejes: bienestar social; seguridad ciudadana y paz social; ambiente y ordenamiento territorial; y competitividad e innovación. El capítulo 5 se dedicó a la seguridad ciudadana y paz social, y el 6 al ambiente y ordenamiento territorial. Dentro del eje de competitividad se priorizó la reactivación del sector agropecuario. En relación con los espacios marinos, las acciones se ubicaron en el capítulo sobre ambiente y ordenamiento territorial, incluso con la referencia a un plan de ordenamiento marino-costero; sin embargo, no se formuló una política explícita sobre el mar.

En el discurso de toma de posesión (8 de mayo de 2010), Laura Chinchilla no aludió directamente a los conceptos que dieron lugar a las políticas revisadas más adelante. La seguridad ciudadana, los espacios marinos y el ordenamiento territorial no ocuparon un lugar destacado, lo cual refuerza la hipótesis de que los discursos inaugurales tienden a priorizar grandes temas generales antes que acciones específicas.

En contraste, el primer informe presidencial (1 de mayo de 2011) sí otorgó relevancia a la seguridad ciudadana y a la paz social, además de referirse al sector agroalimentario, al ordenamiento territorial y a la importancia de los mares. Los informes posteriores (2012, 2013 y 2014) mantuvieron, en términos generales, la presencia de esos temas en la agenda presidencial.

Administración Solís Rivera (2014-2018)

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” incluyó como prioridades los recursos hídricos y marinos, la gestión de residuos y el cambio climático. Dedicó una sección específica a los mares y espacios costeros, orientada a promover una gestión coordinada. Uno de sus objetivos estratégicos fue el ordenamiento territorial y marino, concebido a partir de procesos de

participación concertada. Asimismo, se priorizó el manejo de aguas residuales, junto con medidas para un uso sostenible de la biodiversidad y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, todo ello enmarcado en los principios estratégicos del plan.

En el discurso inaugural (8 de mayo de 2014), Luis Guillermo Solís no hizo referencia a estos temas. No obstante, en el primer informe presidencial sí se mencionaron la biodiversidad, el cambio climático y la consolidación del Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales, aunque sin aludir a la agenda de aguas residuales ni marina de forma explícita. Los informes posteriores (2016, 2017 y 2018) retomaron los temas de aguas residuales, biodiversidad y cambio climático, mientras que la agenda marina solo apareció en 2018.

Administración Alvarado Quesada (2018-2022)

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 incorporó como una de sus metas la descarbonización de la economía, junto con la promoción de la bioeconomía. La primera contó con un plan específico lanzado en 2018, mientras que la segunda no adquirió la misma centralidad.

En el discurso de toma de posesión (mayo de 2018), Carlos Alvarado otorgó a la descarbonización un papel prioritario, calificándola como “la gran tarea de nuestra generación”. Sin embargo, no aludió de manera explícita a la bioeconomía. El primer informe presidencial (2019) reiteró el lanzamiento del plan de descarbonización, sin incluir el concepto de bioeconomía. Los informes posteriores (2020, 2021 y 2022) mantuvieron la descarbonización como eje prioritario, pero sin referencia sostenida a la bioeconomía.

Administración Chaves Robles (2022-2026)

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 “Rogelio Fernández Güell” incluyó el concepto de salud digital, aunque limitado a la aplicación EDUS de la CCSS. Asimismo, planteó al sector agropecuario como uno de los objetivos sectoriales para orientar intervenciones públicas.

En el discurso inaugural (mayo de 2022), Rodrigo Chaves no mencionó la salud digital, refiriéndose únicamente al derecho a la salud, ni tampoco al sector agropecuario. Esta omisión sugiere que ambos temas no formaban parte central de su agenda inicial. En el informe presidencial de 2023, la salud digital fue mencionada tangencialmente como un asunto propio del Ministerio de Salud, mientras que la política agropecuaria fue atribuida al ministerio respectivo. En 2024, ambos temas estuvieron ausentes, lo que indica que la Presidencia no los concibe como políticas de Estado, sino como competencias específicas de los ministerios.

Consideraciones generales

En conjunto, la revisión de las cuatro administraciones sugiere que la planificación y la estrategia de mediano y largo plazo no constituyen el eje central de la visión presidencial. Los discursos y PND muestran un énfasis marcado en horizontes cortoplacistas, ajustados al ciclo del mandato constitucional. Esto permite inferir que muchas de las políticas catalogadas como de Estado han surgido más de iniciativas ministeriales o de mandos medios que de una dirección presidencial sostenida.

En balance, la revisión de los planes nacionales de desarrollo y los discursos presidenciales evidencia una tendencia persistente al cortoplacismo en la conducción política, con énfasis en temas coyunturales o propios de la agenda inmediata de gobierno. Aunque algunas administraciones han

planteado ejes estratégicos -como la descarbonización, la gestión marina o la seguridad ciudadana-, su tratamiento suele diluirse en el tiempo y no alcanza a consolidarse como políticas de Estado sostenidas en el largo plazo. Esta desconexión refleja la dificultad de articular una visión integral de desarrollo con la continuidad necesaria para enfrentar problemas estructurales.

Asimismo, los hallazgos sugieren que una parte importante de las políticas que se etiquetan como de Estado responden en realidad a impulsos ministeriales o de niveles intermedios de la administración pública, más que a una decisión presidencial claramente deliberada y sostenida. Esto genera una asimetría entre el discurso político y la práctica institucional, en la cual la Presidencia no necesariamente funge como motor principal de los procesos de formulación de políticas de largo alcance, sino como un actor más dentro de un entramado complejo de decisiones.

En términos académicos, lo anterior confirma la necesidad de analizar las políticas públicas en Costa Rica a partir de enfoques que reconozcan la fragmentación del poder y la pluralidad de actores que intervienen en su gestación. También plantea el desafío de fortalecer la planificación como una herramienta de Estado, capaz de trascender los ciclos políticos y de integrar las transformaciones sociales, económicas y ambientales que enfrenta el país. De no lograrse, el riesgo es perpetuar la desconexión entre discurso y acción, y con ello limitar la capacidad del Estado para responder de manera efectiva y sostenible a los problemas públicos de mayor envergadura.

4.3 Políticas públicas identificadas para el análisis

La lista de políticas públicas seleccionadas para la reseña en este capítulo -algunas de las cuales no utilizan de manera explícita esa conceptualización, sino que se presentan como planes de acción, estrategias o agendas políticas- no necesariamente conserva el periodo de vigencia originalmente planteado, pues en ciertos casos ya concluyó. Dichas políticas, que serán objeto de análisis más detallado en el capítulo siguiente, son las siguientes:

- i.** Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción Social de la Paz (Polsepaz);
- ii.** Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021;
- iii.** Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040;
- iv.** Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028;
- v.** Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar (2013-2028);
- vi.** Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045;
- vii.** Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025;
- viii.** Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030;
- ix.** Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050;
- x.** Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030;
- xi.** Estrategia Nacional de Salud Digital 2023-2030;
- xii.** Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032.

A continuación, se presenta una reseña de cada una de estas políticas en formato de ficha técnica. En cada caso, se indica la administración responsable de su elaboración, el diagnóstico (cuando este aparece de forma explícita en el documento), el grado de participación ciudadana o sectorial, las

principales propuestas, así como consideraciones generales sobre sus características en tanto política pública.

Conviene señalar una anotación conceptual previa: en algunos documentos se emplean como sinónimos los términos política pública, estrategia o plan. Un ejemplo ilustrativo es la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), que en realidad se fundamenta en la Política Nacional de Biodiversidad (PNB); pero la primera contiene elementos propios de una política, y no de una estrategia²⁹. No obstante, la ENB incorpora elementos propios de una política más que de una estrategia. Este tipo de solapamientos muestra que, en ocasiones, las políticas se presentan entremezcladas con esquemas propios de la fase de implementación o de una hoja de ruta. Para los efectos de este estudio, esta discusión conceptual se deja de lado por razones de espacio.

4.3.1 Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción Social de la Paz (Polsepaz)

Polsepaz fue elaborada mediante un decreto ejecutivo en mayo de 2010, bajo la administración Chinchilla Miranda. Su formulación tomó como referencia un Documento de invitación para la discusión de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y contó con la coordinación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La política parte del reconocimiento de problemas graves de inseguridad, documentados a través de un proceso que incluyó consultas ciudadanas, entrevistas, aportes voluntarios de la población y análisis de organizaciones públicas y privadas. En consecuencia, se planteó como “...un instrumento dirigido a orientar la actuación del Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana y promoción de la paz” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010, p. 5). Desde esa perspectiva, constituye:

...una herramienta programática de articulación entre las prescripciones normativas que obligan al Estado a preservar y promover la seguridad de las personas y la convivencia pacífica, y las acciones concretas para lograr estas metas y su realización en la cotidianeidad de la vida social.” (PNUD, 2010, p. 5).

La propuesta se fundamenta en un enfoque de desarrollo humano, bajo la premisa de que la inseguridad mantiene “...una relación de doble vía con el desarrollo humano: de un lado, es el resultado de diversas condiciones de intensa vulnerabilidad humana y, del otro, representa un obstáculo para que las personas puedan concebir y concretar sus proyectos de vida” (PNUD, 2010, p. 7). Esta visión resalta la necesidad de atender tanto los factores estructurales que generan inseguridad como sus efectos directos sobre la ciudadanía.

²⁹ En este trabajo entiendo por estrategia: principal instrumento de planificación para el logro de objetivos prioritarios y metas de la administración pública, vinculados con políticas públicas y definidos a través de la concertación y co-creación que involucra a ciudadanía, sociedad, actores públicos y privados, académica y la administración. A partir de las estrategias se derivan políticas, regulaciones, programas y proyectos. Freedman (2015, pp. x-xi) anota que estrategia significa intentar pensar acerca de acciones futuras, a la luz de las metas y capacidades, por lo que no existen palabras sinónimas; es diferente de poder y política, y procura lograr un balance entre fines, formas y medios, “...identificando objetivos; y acerca de los recursos y métodos disponibles para alcanzar tales objetivos”. El concepto proviene del ámbito militar y llegó a la economía y luego a la administración pública en el siglo XIX y a partir de ello ha mostrado un importante desarrollo (Freedman, 2015, p. 72). Sin embargo, no debe confundirse con planes, que pertenecen a la logística y operación, ni con política pública.

Esta política establece seis líneas estratégicas, las cuales resumo a continuación:

- i.** Superación de condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia;
- ii.** Creación y fortalecimiento de espacios y condiciones para una cultura de paz y desarrollo humano;
- iii.** Optimización de capacidades institucionales del Estado para garantizar seguridad ciudadana;
- iv.** Desarrollo de acciones estratégicas para eliminar formas de violencia y victimización, con atención diferenciada según los segmentos de población;
- v.** Atención efectiva y programas de reparación y restauración a las víctimas de violencia y delito;
- vi.** Desarticulación de redes criminales del narcotráfico y delincuencia organizada.

Cada línea incluye acciones específicas y se acompaña de un modelo de gestión con componentes de comunicación, evaluación y seguimiento, orientados a garantizar la implementación efectiva (PNUD, 2010, p. 4).

En términos de valoración, Polsepaz constituye un ejemplo sólido de política pública bien estructurada. Su diseño partió de un diagnóstico participativo y reconoció el rol de las comunidades en la formulación e implementación. Asimismo, consideró la complejidad multifactorial del fenómeno de la inseguridad sin catalogarlo como un problema perverso, lo cual permitió definir un abordaje integral y flexible. Resulta relevante que, a diferencia de otras políticas, no se estableció un periodo de vigencia fijo, lo cual puede interpretarse como un reconocimiento de la necesidad de continuidad y actualización permanente en la materia. En suma, Polsepaz se erige como una referencia adecuada de lo que debe ser una política pública integral, participativa y orientada al fortalecimiento del tejido social y democrático del país.

4.3.2 Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040

La Administración Chinchilla Miranda, como parte de las disposiciones del PND 2011-2014 (MIDEPLAN, 2011) y de las prioridades de la Rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, y considerando que “[los] procesos de ordenamiento del territorio cobran una importancia estratégica para el desarrollo del país, en miras al bicentenario como nación” (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos [MIVAH], 2013, p. 12), parte de un marco legal e institucional que enumera las leyes relacionadas y las disposiciones vinculadas con el ordenamiento territorial. Esto es relevante porque Costa Rica se caracteriza por poseer un amplio y diverso marco normativo, el cual “...brinda competencias, tanto directas como indirectas, a diferentes instituciones del Estado, en diferentes escalas de planificación. Este marco normativo es el reflejo de diferentes visiones de planificación y distintas circunstancias nacionales” (MIVAH, 2013, p. 13). En consecuencia, la complejidad de la gestión del territorio, la territorialidad y el ordenamiento deriva no solo del fenómeno en sí mismo, sino también de las interacciones entre la normativa, las agencias y otros actores interesados.

De igual forma, la política recurre a un marco conceptual, lo cual resulta importante, dado que el ordenamiento es la “...expresión espacial de las políticas sociales, ambientales y económicas”, lo que demanda un ejercicio administrativo y políticas de Estado para implementar una toma de decisiones coordinada y articulada (MIVAH, 2013, p. 15). Esta perspectiva integral y holística se resume en la siguiente definición:

El ordenamiento territorial se concibe como una función inherente del Estado, el cual, a través de las instituciones estipuladas para ese fin, tiene como función definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a promover el bien común y la protección del ambiente sobre intereses particulares. Estas potestades del Estado tienen un carácter indelegable e intransferible, y tienen su fundamento en las leyes y normativas relacionadas con la defensa de asuntos de interés nacional, tales como la justicia social, la protección del ambiente y el bienestar social de los habitantes. (MIVAH, 2013, p. 15)

Esta política reconoce el contexto internacional y los procesos coyunturales mundiales, en particular “...la inserción al mercado global de forma competitiva, los cambios climáticos y el desarrollo de asentamientos humanos inclusivos y sostenibles” (MIVAH, 2013, p. 12), ubicándose así en la complejidad de los asuntos locales, nacionales, regionales, internacionales y globales.

Los principios orientadores de la política pública (pp) son: integralidad, coordinación, solidaridad, desarrollo sostenible y subsidiariedad. A partir de ellos se define la orientación estratégica, pues la política se concibe como “...un instrumento de planificación estratégica para el direccionamiento, a largo plazo, de las acciones del Estado, a través de los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo (PND)”, y tiene como finalidad “...alcanzar una serie de objetivos identificados como comunes y que constituyen un proyecto país” (MIVAH, 2013, p. 17). Además, adopta tres ejes transversales: i) gestión del riesgo y cambio climático; ii) enfoque de género; y iii) enfoque de derechos. A ello se suman tres ejes estructurales: i) calidad del hábitat; ii) protección y manejo ambiental; y iii) competitividad territorial.

Con base en esos ejes, la política de ordenamiento territorial establece como objetivo de desarrollo lo siguiente:

Procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales, con el fin de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para las presentes y futuras generaciones. (MIVAH, 2013, p. 23).

Para facilitar la implementación de la política, además de las actividades y lineamientos derivados de los ejes mencionados, se definen los “planes de ordenamiento territorial” como instrumentos de planificación. Estos implican coordinación entre instituciones y autoridades en los diferentes niveles.

Al igual que las políticas anteriores, esta evidencia un diseño claro y una articulación entre conceptos, marco normativo y legal, orientaciones estratégicas y acciones para su implementación. Sin embargo, aunque establece el “Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la PNOT (SISEPNOT)”, no incluye disposiciones adicionales sobre la evaluación.

4.3.3 Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028

Costa Rica es un país marino, dado que alrededor del 94 % de su territorio está constituido por espacios marítimos; sin embargo, histórica e institucionalmente se ha caracterizado por darle la espalda al mar. También es un país rico en biodiversidad. No obstante, como lo señala la misma política (CONAMAR, 2013, p. 5), existe:

una gobernanza marina desarticulada y la degradación creciente de los ecosistemas marinos y costeros. Esto se atribuye a diversos factores relacionados con aspectos institucionales, legales, de seguridad, sociales, culturales, económicos y ambientales, tales como legislación insuficiente e incoherente o poco efectiva y convenios internacionales sin ratificar o sin cumplir, limitada capacidad institucional, la situación socioeconómica de pobreza y desempleo en las zonas costeras, la degradación y fragmentación de los ecosistemas terrestres producto de una inadecuada gestión de las cuencas hidrográficas, además del cambio climático global, la sobrepesca, la pesca ilegal, la migración y el narcotráfico, entre otros.

Para atender esta problemática, la Administración Chinchilla Miranda creó la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina y estableció la Comisión Nacional del Mar (CONAMAR, 2013) como autoridad superior de alto nivel y carácter permanente, con el fin de "...integrar y conciliar los instrumentos de planificación existentes y elaborar una Política Nacional marina con una visión clara, que articule el interés nacional sobre la seguridad, el uso y la gestión de los espacios y recursos marinos y costeros" (p. 5).

La política describe la situación de los espacios marítimos, los ecosistemas marinos y costeros, y los recursos naturales vivos. Asimismo, reconoce la importancia del conocimiento, dado que "... sobre las dimensiones física, biológica, y en particular de la dimensión social y económica, de los espacios y recursos marinos y costeros es limitado y condiciona nuestra capacidad de gestión de estos" (CONAMAR, 2013, p. 8).

Caracteriza el problema como resultado de una gestión descoordinada de los espacios marinos y costeros, una visión parcial y fragmentada, y una cultura que no valora la importancia del mar ni su contribución al desarrollo del país y sus comunidades costeras. Por ello, establece como objetivo central: "el Estado costarricense gestiona de manera integral, sostenible, equitativa y participativa, los espacios marinos y costeros, sus bienes y servicios, con los recursos económicos y humanos necesarios, para el bienestar de sus ecosistemas y de sus habitantes" (CONAMAR, 2013, p. 11). A partir de ello, adopta como propósito:

El Estado costarricense promueve una acción interinstitucional y multidisciplinaria, coordinada y planificada, que sirve a la gestión integral de los recursos naturales, técnicos y financieros, e incentiva las actividades productivas de aprovechamiento sostenible, de conservación y de seguridad en los espacios marinos y costeros. Una parte de los beneficios obtenidos se usan para revertir la degradación ambiental, conservar la diversidad biológica, asegurar la vida en el mar, aprovechar oportunidades productivas sostenibles y reducir la exposición al riesgo de las poblaciones e infraestructura que existen en estas regiones, con el fin de mejorar el bienestar común de la Nación, especialmente de las comunidades costeras más vulnerables. (CONAMAR, 2013, p. 11).

La política establece un plazo de 15 años, con revisiones a mitad de cada periodo gubernamental para "...adecuarla según los resultados e impactos alcanzados, los cambios en el contexto y la evolución del estado del conocimiento" (CONAMAR, 2013, p. 12).

Los principios rectores se agrupan en: enfoque ecosistémico, preventivo, precautorio, subsidiariedad, holístico, interculturalidad, participación responsable, acceso a la información y gestión adaptativa. Los valores estratégicos, orientadores de la acción, son: competitividad, sostenibilidad y comunicación; mientras que los valores técnicos, que guían la ejecución, son: equidad, integridad, compromiso y transparencia.

La gestión se estructura en cinco frentes: i) gobernabilidad y gobernanza; ii) bienestar humano y aprovechamiento sostenible; iii) conocimiento científico, tecnológico y cultural; iv) seguridad, protección y vigilancia; y v) conservación de los recursos marinos y costeros y reducción de riesgos basada en ecosistemas. En cada frente se identifican problemas, se establecen objetivos y se definen lineamientos estratégicos.

Asimismo, se plantea un modelo de gestión integral del mar como competencia indelegable del Estado y sus instituciones, centrado en la Autoridad Nacional del Mar, responsable de la implementación coordinada, el seguimiento y la evaluación de la política (CONAMAR, 2013, p. 31). Esta institución cuenta con una estructura que incluye ministerios, foros de diálogo y una secretaría técnica.

La evaluación está contemplada en cada frente y en el modelo de gestión, siendo la Autoridad Nacional del Mar la responsable de su seguimiento. De esta forma, la fase final del ciclo de políticas, ausente en otros modelos reseñados en capítulos anteriores, está presente a lo largo de la política.

En este caso también se sigue un diseño de política pública que contempla las principales etapas y requerimientos para formular un curso de acción derivado de un diagnóstico. Sin embargo, no hubo una consulta abierta como en el caso de Polsepaz; se recurrió, en cambio, a información para identificar el problema y, en el alcance citado más arriba, se incluye la consulta periódica a la sociedad. En general, se trata de un planteamiento sólido y con una visión de largo plazo.

4.3.4 Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica (2013-2028)

Se hace referencia a esta agenda porque constituye uno de los pocos casos en que una administración posterior mantiene la vigencia de una política. La práctica habitual ha sido que cada gobierno ignore lo adoptado por su predecesor, incluso cuando la política ha sido elevada a rango de ley. Esta práctica resulta nociva, pues no solo interrumpe el curso de acción y su implementación, sino que responde únicamente a que no fue formulada por la administración en turno. Este fenómeno suele evitarse cuando un mismo partido político ocupa la Presidencia en dos periodos consecutivos.

La Administración Solís Rivera (2014-2018) planteó la Agenda Marina Sectorial con el objetivo de: “Facilitar el proceso de implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028 mediante el establecimiento de un Plan de Acción que instrumentalice y articule las acciones institucionales y la armonización con estrategias relacionadas de temas marinos costeros” (Ministerio de Ambiente y Energía y Sistema Nacional de Áreas de Conservación [MINAE-SINAC], 2016, p. 2).

La agenda se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (MIDEPLAN, 2014), que establecía: “...gobernar impulsando el desarrollo sostenible, innovador, equitativo y participativo sobre la base de una gestión pública ética y efectiva”, y en la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica (2008).

Esta política se diseña sobre una estructura que incluye: i) revisión de documentos de política pública y análisis de contexto; ii) identificación de la problemática actual; iii) la Política Nacional del Mar como instrumento base; iv) la Agenda Marina Sectorial como punto de partida para la acción conjunta; y v) el seguimiento de los lineamientos de la política del mar (MINAE-SINAC, 2016, p. 5).

La agenda adopta una metodología por etapas, incorpora a distintos actores, identifica insumos clave para el diseño de políticas específicas vinculadas con la iniciativa, reconoce coincidencias entre políticas y documentos de trabajo, y recoge perspectivas de los agentes consultados. También permitió identificar retos en los espacios marinos y desafíos en la gestión institucional.

Plantea aportes en tres aspectos: i) gobernanza hacia la gestión integral de los recursos marinos; ii) seguridad marítima; y iii) ordenamiento espacial marino. Cada uno se concibe como nodo crítico, con objetivos y acciones específicos.

Esta agenda constituye una acción que contribuye a dar seguimiento y mejorar la implementación de la Política Nacional del Mar, mediante un diseño participativo, articulación institucional y proyectos específicos con la colaboración de distintos actores.

4.3.5 Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045

La PNSAR 2016-2045 se concibe como una propuesta de intervención estatal mediante un conjunto de acciones orientadas a asegurar "...el desarrollo pleno y la calidad de vida de los habitantes del país, procurando resolver problemas públicos relevantes, como es el saneamiento de las aguas residuales, por medio de la toma de decisiones con visión de corto, mediano y largo plazo" (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados et al., 2016, p. 13). En consecuencia, se vincula al PND (MIDEPLAN, 2014) y a los ODS, enmarcándose en el cumplimiento de Costa Rica con estos últimos.

En el PND 2015-2018 se incluye el sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo principal fue "fortalecer la conservación y el uso sostenible del patrimonio genético, natural y cultural, a partir de un ordenamiento territorial y marino basado en una participación concertada, que asegure el respeto, ejercicio y goce de los derechos humanos".

El punto de partida de esta política fue un diagnóstico de situación, que permitió identificar alternativas de solución y definir un modelo de gestión y evaluación, con indicadores e instrumentos. Desde esa fase inicial se reconoció la complejidad del problema, según lo señalaron distintos actores sociales y políticos. En gran medida, se trata de un problema perverso, ya que vincula alcantarillados sanitarios, tanques sépticos (con salida directa a cursos de agua), tanques de hueco y viviendas sin servicio sanitario.

El diagnóstico también identificó el marco normativo del sector de agua y saneamiento, integrado por leyes y decretos que abarcan desde la creación de instituciones responsables hasta regulaciones técnicas específicas. Otro elemento medular es la existencia de un marco institucional conformado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, las ASADAS y las municipalidades. Este aparato institucional involucra tanto agencias nacionales como locales, lo cual no es común en la mayoría de las pp adoptadas en el país.

El documento de la PNSAR incluye datos estadísticos que permiten reconocer las brechas entre regiones y poblados, los niveles de cobertura de servicios sanitarios, las vinculaciones entre actores públicos y privados y la interacción con otras políticas vigentes, lo que añade complejidad al problema.

La PNSAR se caracteriza por aprovechar las estructuras institucionales y la normativa existente, minimizar costos de implementación, procurar una ejecución simple, ser de carácter provisional, basarse en la intervención directa e integral y abordar estrategias integradas que garanticen el servicio de saneamiento. Sin embargo, destacan dos aspectos llamativos: que se intente atender un problema perverso mediante una implementación simple y que se hable de provisionalidad en una política con horizonte de 29 años.

El objetivo general de la política es que para el año 2045 se logre "...el manejo seguro del total de las aguas residuales generadas en el país, manejo seguro definido como la garantía de que las aguas residuales no afecten al medio ambiente ni a la salud, mediante sistemas de tratamiento individuales o colectivos".

De este objetivo general se derivan cinco objetivos específicos, cada uno con alternativas de acción, acciones estratégicas, indicadores y metas. Se reconoce, además, la relevancia de la participación ciudadana, lo que refuerza su carácter de política integral. En este sentido, resulta contradictorio que se mencione la provisionalidad.

En cuanto a la implementación y evaluación, la política establece cinco componentes para la gestión: i) temas e indicadores de gestión y evaluación; ii) horizonte temporal; iii) actores participantes en la gestión y evaluación; y iv) mecanismos de seguimiento y evaluación.

Más allá de las observaciones respecto a la falta de identificación explícita del carácter perverso del problema y a la mención de la provisionalidad, en términos generales se trata de una política bien planteada, en consonancia con los modelos más recientes.

4.3.6 Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) 2016-2025

Un primer aspecto por destacar es que, aunque se denomina “estrategia”, el documento se formula a partir de la Política Nacional de Biodiversidad (PNB) 2015-2030, lo que genera cierta confusión conceptual en cuanto a los alcances de cada instrumento. La ENB fue oficializada mediante decreto ejecutivo en setiembre de 2015 y definida como una ruta para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como para la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización (MINAE et al., 2016, p. 7).

El texto, sin embargo, utiliza los términos política y estrategia de manera indistinta, lo cual debilita su precisión técnica. Al realizar una lectura detallada se evidencia que la ENB opera más como un plan de acción que como una estrategia en sentido estricto, dado su horizonte temporal reducido (nueve años) respecto de la PNB.

La propuesta se enmarca en los objetivos nacionales sobre biodiversidad y se fundamenta en un paradigma de derechos humanos, que incorpora la corresponsabilidad, el reconocimiento de la interculturalidad y la descentralización. Asimismo, se apoya en tres enfoques: i) derechos humanos y género; ii) ecosistemas; y iii) gestión por resultados. A partir de estos enfoques, la ENB define siete temas estratégicos:

1. Conservación in situ del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.
2. Restauración y reducción de la pérdida de biodiversidad.
3. Regulación en ordenamiento territorial y marino.
4. Paisajes sostenibles e inclusivos.
5. Gobernanza, participación, educación y prácticas culturales.
6. Gestión de información, monitoreo e investigación.
7. Fortalecimiento de capacidades, financiamiento y arreglos institucionales.

Cada eje estratégico se acompaña de objetivos, metas, identificación de recursos -incluidos los financieros- y atención a poblaciones vulnerables. Estos elementos se consolidan en el Plan de Acción Nacional – Portafolio de programas y proyectos (MINAE et al., 2016, pp. 109ss), que introduce un modelo de gestión de portafolio sustentado en cuatro tipos de arreglos institucionales: contratos públicos y privados, mecanismos de entendimiento, alianzas público-privadas y vehículos financieros.

La estrategia contempla la creación de una Comisión de Gestión y Seguimiento de la ENB², encargada de articular la implementación, el monitoreo y la evaluación. No obstante, aunque el diseño incorpora elementos robustos, persiste la ambigüedad conceptual entre política y estrategia, lo cual constituye una limitación importante.

4.3.7 Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2018-2030

En este caso se observa una inversión conceptual: la política se formula a partir de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2009) y su Plan de Acción (2015). La PNACC responde a la urgencia de transitar de políticas de gobierno a políticas de Estado en materia de cambio climático (MINAE, 2018, p. 9).

La elaboración de la política se sustentó en seis mesas de trabajo sectoriales (agropecuaria y pesca, biodiversidad, infraestructura, recursos hídricos, salud y turismo) con participación de actores públicos y privados. Este proceso culminó con una consulta pública en 2017, evidenciando rasgos de codiseño.

El marco jurídico de referencia es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, vigente como ley de la República. El objetivo principal consiste en establecer una política de mediano plazo (hasta 2030) que permita reducir daños y pérdidas recurrentes ante los efectos adversos del cambio climático, promover innovación, orientar inversiones y proteger el capital ambiental (MINAE, 2018, p. 10).

El diagnóstico inicial identificó los efectos actuales y futuros del cambio climático en el país, las necesidades de adaptación, el marco legal e institucional y los escenarios sectoriales de vulnerabilidad. Con base en ello, el objetivo general se formula en torno a la construcción de una sociedad resiliente, capaz de evitar pérdidas humanas, reducir daños materiales, proteger a las poblaciones más vulnerables y aprovechar oportunidades de innovación productiva (MINAE, 2018, p. 55).

La política define 15 principios orientadores y cuatro enfoques transversales (derechos humanos, pueblos indígenas, igualdad de género y adaptación integrada). Además, establece seis ejes temáticos con lineamientos específicos, e incorpora criterios de gestión, evaluación y seguimiento sustentados en indicadores y mecanismos de monitoreo.

La PNACC se distingue por su diseño integral, la incorporación de múltiples actores y la claridad en torno al problema a resolver, lo que la convierte en un instrumento sólido dentro de la política ambiental del país.

4.3.8 Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050

Aunque se presenta como un plan, su contenido integra características de una política pública, pues articula acciones estratégicas de largo plazo. El documento plantea la descarbonización y la resiliencia como medios para transformar el modelo de desarrollo hacia uno basado en la bioeconomía, el crecimiento verde, la inclusión y la calidad de vida (MINAE, 2018, p. 1).

El plan se inspira en el Plan Estratégico Costa Rica 2050 y se vincula con el PND 2018-2022 (MIDEPLAN, 2019), enmarcándose también en los compromisos del Acuerdo de París (2015). Su meta principal es lograr una economía cero emisiones o de emisiones negativas en todos los sectores en que sea viable.

La metodología utilizada se denomina “planificación de la descarbonización”, que combina el diseño de escenarios de política con la definición de tres fases: i) cimientos (2018-2022), ii) inflexión (2023-2030), y iii) despliegue masivo (2031-2045).

El plan identifica diez ejes de descarbonización y ocho estrategias transversales, cada uno acompañado de acciones específicas, indicadores y metas para los periodos definidos. También

señala los requerimientos institucionales y las formas de gobernanza necesarias para garantizar la implementación.

Aunque el documento menciona consultas con actores diversos, los detalles de estas son limitados. No obstante, la integración de escenarios, indicadores y estrategias transversales lo convierte en un instrumento bien diseñado y pertinente para enfrentar la complejidad del problema.

4.3.9 Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030

Esta estrategia se concibió como un proceso institucional participativo, coordinado por el Comité Interministerial de Bioeconomía (CIB), con amplia participación de especialistas. Se formuló como respuesta a la Cumbre Mundial de Bioeconomía (2018), que definió la bioeconomía como "...la producción, utilización, conservación y regeneración de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados con dichos recursos, para proporcionar información, productos, procesos y servicios a todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible" (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones [MICITT], 2020, p. 16).

La estrategia se articula con instrumentos internacionales como la Agenda 2030, el Acuerdo de París, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación, y se fundamenta en tres principios: i) inclusión social y desarrollo territorial balanceado; ii) agregación de valor, diversificación productiva y empleos verdes de calidad; y iii) desarrollo sostenible y acción climática.

Se definen tres objetivos estratégicos y cinco ejes de acción, organizados en tres fases: i) impulso (2020-2022), ii) escalamiento (2022-2026), y iii) consolidación (2026-2030). La visión a largo plazo busca cimentar una Costa Rica con producción sostenible de alto valor agregado en todas sus regiones, apoyada en el aprovechamiento justo y equitativo de la biodiversidad, el uso circular de la biomasa y el progreso biotecnológico (MICITT, 2020, p. 22).

La estrategia se vincula con el PND 2019-2022 (MIDEPLAN, 2019), la Estrategia de Transformación Digital, la Política de Sociedad y Economía Basadas en el Conocimiento y el Plan Nacional de Descarbonización. Más que una estrategia autónoma, funciona como un marco de articulación de políticas, planes y programas.

Un aspecto positivo es la atención explícita a la gobernanza de la estrategia, aunque se observa una limitación importante: el documento no incluye indicadores de seguimiento y evaluación.

4.3.10 Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica 2023-2030

Esta estrategia se deriva de la Política Nacional de Salud (PNS) 2023-2033, presentada en mayo de 2024. La PNS tiene como objetivo "mejorar las condiciones de salud por medio de seis ejes: calidad, acceso y cobertura; investigación y gestión del conocimiento; vigilancia de la salud; innovación, salud digital y tecnologías sanitarias; salud ambiental y promoción de la salud". Tanto la política como la estrategia se acompañan de una serie de planes y programas que conforman un sistema nacional de salud. Como referencia adicional, en el mismo periodo también se adoptó la Política Nacional de Salud Mental 2024-2034.

De ese conjunto, resulta pertinente señalar que, para el Ministerio de Salud, las estrategias parecen ocupar un nivel inferior respecto de las políticas y planes. En este contexto, opté por analizar la Estrategia Nacional de Salud Digital (ENSD), en primer lugar, por la novedad del concepto y, en

segundo, porque su diseño sugiere una intención de convertirla en una política de Estado. Esto es relevante, dado que la administración Chaves Robles ha desechado la mayoría de las estrategias y planes formulados en gobiernos anteriores, sobre todo en materia ambiental.

El propósito de la ENSD, según el documento -integrado por la estrategia, una hoja de ruta y varios anexos-, es:

Incrementar la capacidad transformadora de las tecnologías digitales poniendo a las personas en el centro del sistema, incluyendo al ciudadano usuario de los servicios de salud, profesionales de la salud, y las organizaciones que forman parte de manera directa o indirecta del ecosistema nacional de salud. (Ministerio de Salud [MS], 2023, p. 1)

Para ello se formulan tres objetivos estratégicos:

- i.** Generar un marco de gobernanza, políticas y regulaciones para la transformación digital del sector salud.
- ii.** Acelerar la alfabetización digital.
- iii.** Implementar una arquitectura nacional de intercambio de información en salud.

De estos objetivos se derivan siete líneas estratégicas:

- i.** Gobernanza y liderazgo.
- ii.** Regulación, política y cumplimiento.
- iii.** Estrategia e inversión.
- iv.** Alfabetización digital de los recursos humanos en salud.
- v.** Estándares e interoperabilidad.
- vi.** Infraestructura de tecnologías de información y comunicaciones.
- vii.** Servicios digitales y aplicaciones.

Posteriormente, el documento identifica diez áreas de intervención, que combinan aspectos propios de la salud con otros vinculados al ámbito informático y tecnológico. Esto genera cierta confusión conceptual en torno a la noción de salud digital, que en la práctica se refiere al uso de herramientas digitales y tecnológicas -incluidos emprendimientos y negocios- para mejorar la atención en los servicios de salud, y no a la salud en sí misma.

En un intento por dar mayor claridad al concepto, la estrategia incorpora como principios rectores: i) diversidad, equidad e inclusión digital; ii) centralidad del ciudadano en el sistema de salud; iii) transparencia y rendición de cuentas; iv) escalabilidad y sostenibilidad en el tiempo; y v) innovación basada en evidencia.

Otro aspecto problemático es que la estrategia establece como periodo de ejecución 2023-2027 (MS, 2023, p. 3), a la vez que vincula los presupuestos del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), institución autónoma, para el mantenimiento de la infraestructura tecnológica.

Adicionalmente, el documento incluye elementos poco pertinentes en una estrategia de salud digital. Por ejemplo, dedica parte de la introducción a describir a Costa Rica, referirse a la solidez de su democracia y aludir a problemas como la infraestructura vial, la pobreza, la criminalidad, el desempleo, la desigualdad y los desafíos ecológicos (Ministerio de Salud, 2023, p. 4). Estos aspectos no guardan relación directa con el objeto de la estrategia, lo que refuerza la impresión de que se trata de un híbrido entre política y plan de acción.

Asimismo, la ENSD reconoce su relación con la Estrategia Mundial sobre Salud Digital 2020-2025 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aunque la denomina “estrategia global”. Esta última se refiere a la ciber salud, entendida como el uso de tecnologías digitales aplicadas a la salud, y se fundamenta en la resolución EHA66.24 de 2013 de la Asamblea Mundial de la Salud, que insta a los Estados miembros a formular políticas y marcos legislativos vinculados a una estrategia nacional general de ciber salud. También se vincula con el Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2021-2025.

En el caso costarricense, además de la PNS 2023-2033, la ENSD se articula con la Estrategia de Transformación Digital 2022-2027, el Estudio de Políticas Públicas y Marcos Regulatorios Habilitadores de la Transformación Digital del Sector Salud en Costa Rica, la Ley de Expediente Digital Único en Salud y el documento Gobernanza Digital e Interoperabilidad Gubernamental: una guía para su implementación.

La estrategia también incluye un plan de acción orientado a identificar proyectos que puedan incorporarse en su marco, así como “ejercicios de diagnóstico” para el quinquenio 2023-2027. A ello se suma un apartado sobre gobernanza de la estrategia, así como un modelo de monitoreo y evaluación.

En términos conceptuales, el documento presenta varias inconsistencias. Como se indicó, incluye elementos propios de una política y de un plan de acción. Desde una perspectiva analítica, puede afirmarse que se asemeja más a una política de salud digital, en el sentido planteado por la OMS, que a una simple estrategia.

4.3.11 Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032

Esta política parte de la identificación del problema del sector agropecuario, diagnosticado en un escenario de crisis que exige su rescate. Reconoce que se trata de un problema complejo, con un marco institucional caracterizado por duplicidades, exceso de funciones, desconcentración y traslape de competencias (Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG], 2023, p. 1). Por ello, señala como punto de partida un análisis de la situación del sector, tanto en su dimensión productiva como institucional, y establece como propósito: “...que las instituciones que forman parte del sector agropecuario respondan a las necesidades actuales del sector productivo, con el firme propósito de que cumplan de mejor manera su misión y tengan un mayor impacto en el bienestar y desarrollo” (MAG, 2023, p. 2).

En el plano metodológico, recurrió a un proceso de consultas que parece limitado, ya que la participación de actores del sector se realizó mediante un “cuestionario electrónico”. A partir de ello, las entidades responsables definieron la política. Dada la complejidad del problema, habría sido más apropiado recurrir a un proceso de codiseño, evitando restringir la formulación a un grupo reducido encabezado por el ministro del ramo.

El documento identifica el marco normativo nacional e internacional, incluidos los ODS, y advierte que busca “no incumplir los compromisos internacionales” (MAG, 2023, p. 7). Asimismo, hace referencia a algunas políticas sectoriales y al PND 2023-2026 (MIDEPLAN, 2022).

Define como población objetivo a “...las personas productoras físicas o jurídicas que desarrollan actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o agroindustriales en el territorio costarricense” (MAG, 2023, p. 11). Posteriormente identifica los principales desafíos del sector, así como los enfoques y principios orientadores. Esta política establece como visión: “...ser un sector competitivo, productivo,

encadenado, tecnificado, inclusivo y sostenible que cumpla con un rol dinamizador de la economía” (MAG, 2023, p. 17).

Y como objetivo general: “Potenciar la sostenibilidad económica, social y ambiental mediante la implementación de herramientas y mecanismos que contribuyan al desarrollo y bienestar de la población vinculada al sector agropecuario costarricense” (MAG, 2023, p. 17).

A partir de esta formulación, se establecen los ejes, líneas estratégicas y acciones, identificando su relación con los distintos ODS. Los ejes son:

- i.** Modernización de las instituciones del sector agropecuario.
- ii.** Fomento de la competitividad.
- iii.** Productividad y sostenibilidad.
- iv.** Valor agregado y comercialización.

El modelo de gestión plantea como meta lograr una coordinación efectiva entre instituciones del sector, otras entidades públicas y organismos de cooperación. Como instancia operativa se identifica al Consejo Nacional del Sector Agropecuario, y como apoyo técnico, al Comité Técnico Sectorial Agropecuario. No obstante, el documento dedica poco desarrollo a los componentes de seguimiento y evaluación.

En términos generales, la política incorpora los principales componentes de diseño identificados en los capítulos anteriores. Sin embargo, descuida aspectos esenciales de diseño participativo, particularmente el codiseño, necesario en políticas dirigidas a problemas complejos.

En el Tabla 13 se resumen, a partir de la propuesta de MIDEPLAN, los elementos contenidos en cada una de las políticas revisadas en este capítulo. Cabe señalar que este resumen no incluye lo referente a implementación, seguimiento y evaluación.

Aunque las políticas públicas en Costa Rica suelen formularse siguiendo los lineamientos de MIDEPLAN, persisten diferencias significativas entre sectores y, sobre todo, entre administraciones. En el caso de la administración Chaves Robles, aunque se requiere mayor análisis de sus políticas, parece existir una tendencia hacia la concentración en la toma de decisiones, menos perceptible en iniciativas previas. Asimismo, resulta evidente que MIDEPLAN no ejerce plenamente sus potestades para estandarizar la formulación de políticas entre sectores y ministerios.

Tabla 13

Políticas públicas según elementos identificados por MIDEPLAN

Política	Tema en agenda	Marco legal	Estado de situación	Participación	Enfoques	Temas prioritarios	Objetivos	Modelo de gestión	Evaluación	Operativización
Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción social de la paz social	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Parcial	Si
Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028	Si	Si	Si	Parcial	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar Costa Rica (2013-2028)	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Parcial	Si
Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045	Si	Si	Si	Parcial	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025	Si	Si	Si	Parcial	Parcial	Parcial	Si	Si	Si	Si
Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Política	Tema en agenda	Marco legal	Estado de situación	Participación	Enfoques	Temas prioritarios	Objetivos	Modelo de gestión	Evaluación	Operativización
Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050	Si	Si	Si	Parcial	Si	Si	Si	Si	Parcial	Si
Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030	Si	Si	Si	Parcial	Si	Si	Si	Parcial	No	Si
Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica 2023-2030	Si	Si	Si	Limitada	Si	Parcial	Si	Parcial	Parcial	Si
Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032	Si	Si	Si	Limitada	Si	Si	Si	Limitado	Limitada	Parcial

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Costa Rica y el uso de la relación entre diseño, codiseño y generación de valor público

En términos generales, MIDEPLAN, hace uso de un esquema que busca integrar el diseño, codiseño y valor público en la formulación e implementación de políticas públicas, según las publicaciones técnicas. La cuestión es si tales directrices se concretan en el proceso de problematización, formulación e implementación por parte de las distintas instancias de la Administración Pública. En 2019 el ministerio elaboró dos documentos, uno de metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público (MIDEPLAN, 2019a) y la guía de evaluación de participación (2019b). Por supuesto, ello significa que comenzó a ser aplicado en la segunda parte de la administración Alvarado Quesada y en el gobierno Chaves Robles; por consiguiente, no todas las políticas enumeradas en este capítulo se formularon e implementaron con la lógica tripartita de diseño-codiseño-valor público.

Según la metodología (MIDEPLAN, 2019a, pp. 27-28) el valor público se concibe como un diseño basado en orientaciones estratégicas para gestionar el desarrollo nacional con la participación de actores de la sociedad en beneficio de la ciudadanía. Ello tiene como fundamento los valores institucionales: respeto, honestidad, excelencia, dedicación, trabajo en equipo y orientación al servicio. Con lo que se busca que definir “el qué” (valor público) articulando el PND y el sistema de evaluación orientado a resultados con “el cómo” (diseño y codiseño) logrado a través de metodologías, guías y capacitaciones a la ciudadanía y otros actores.

Mientras que los pasos a seguir para la participación ciudadana y la generación de valor público incluyen: diagnóstico, participación ciudadana y definición de grupos objetivos, complementado con un enfoque participativo en procesos evaluativos (MIDEPLAN, 2019b). En el mismo año 2019, el ministerio impulsó la implementación de la Gestión para Resultados en procesos de planificación, contenía en un marco conceptual y estratégico (MIDEPLAN, 2019c).

El conjunto de iniciativas impulsadas en el marco de esos planteamientos condujo, en 2024, a un informe sobre resultados de evaluaciones de diseño 2024, en particular para los sectores vivienda, hábitat y asentamientos humanos. Se basó en el índice de calidad de MIDEPLAN, que comprende: planificación, información, gobernanza y recursos. Con ello se buscó alcanzar un enfoque sistemático en medir valor público desde la evaluación del diseño. Esto responde a lo planteado por el PND 2023-2026 (MIDEPLAN, 2022, p. 18) en términos de crear oportunidades que prioricen las principales necesidades de la sociedad, generando un desarrollo integral, sostenible y sostenido.

Una cuestión medular es, si como anoté en el capítulo anterior, el valor público se determina en términos de lo que el público valora y añade valor a la esfera pública, cómo se determina si las políticas públicas generadas bajo los lineamientos de MIDEPLAN, realmente lograron esa generación. Esta es una tarea que requiere una investigación más amplia, que escapa a los alcances de este trabajo. Por eso, teniendo en cuenta la Tabla 13, a continuación, hago una primera aproximación a si las políticas reseñadas arriba, respondieron a los criterios de diseño y codiseño de políticas y generaron valor público. Por consiguiente, no se trata de una valoración exhaustiva, sino un punto de partida para un trabajo posterior; pero sobre todo la determinación de valor público no se mostrará, porque esto requiere revisar los informes de rendición de cuentas y de la fase de evaluación. Esto no fue contemplado en este trabajo, quedando como tarea pendiente.

En las doce políticas reseñadas arriba hay evidencia del uso de mecanismos de diseño y codiseño en su formulación, aunque en distinto grado. A continuación, enumero esos recursos utilizados.³⁰

4.4.1 *Formulación y construcción participativa*

- i. *Consultas públicas extensivas:* la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social, fueron elaboradas a través de procesos de consulta nacional y regional, incluyendo talleres, foros y mesas de trabajo con una amplia gama de actores. Estos incluyen la sociedad civil, pueblos indígenas, el sector privado, la academia, ONG y gobiernos locales,
- ii. *Cocreación y recepción de aportes:* uso de mecanismos para que la ciudadanía propusiera ideas y contribuyera directamente a la formulación y evaluación de políticas. Esto incluyó plataformas electrónicas como la sección web del PNUD, cuentas de correo electrónico específicas, una línea telefónica gratuita para comentarios y sugerencias, y la plataforma “Yo propongo” en coordinación con la Asamblea Legislativa. La Estrategia Nacional de Biodiversidad, por ejemplo, se construyó incorporando la realidad de cada territorio y sector, y el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto menciona la cocreación de la política de apertura de datos.
- iii. *Comités y comisiones multisectoriales:* se establecieron comisiones interinstitucionales con representación de la sociedad civil y comités consultivos para acompañar y enriquecer el diseño de políticas. Para la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático, se

³⁰ Para la elaboración del listado se utilizó, como apoyo, la herramienta NotebookLM.

crearon el Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático y el Consejo Científico de Cambio Climático para la participación de la sociedad civil organizada y el sector académico en la deliberación técnica.

- iv. *Diseño basado en diagnóstico y lecciones aprendidas*: en general, las políticas reseñadas se construyeron a partir de diagnósticos participativos, análisis de problemas y desafíos, e incorporación de lecciones aprendidas de implementaciones anteriores. Esto guía la priorización de objetivos y metas.

4.4.2 Mecanismos de gobernanza y colaboración para la implementación

- i. *Gobernanza participativa y colaborativa*: la Agenda Marina Sectorial establece la “gobernanza participativa” como enfoque de trabajo, donde actores políticos y sociales coordinan y toman decisiones. La Política Nacional del Mar propone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para ampliar la participación de la sociedad civil en la gestión integral de los espacios marinos y costeros.
- ii. *Articulación público-privada-sociedad civil*: las políticas promueven la suma y articulación de esfuerzos entre la institucionalidad nacional y local, el sector público y privado, y la sociedad civil para la ejecución y gestión de las políticas. Esto se formaliza mediante la creación de redes de cooperación, alianzas estratégicas y mesas de diálogo permanentes.
- iii. *Rediseño institucional y de mecanismos de coordinación*: Se busca rediseñar la institucionalidad (v.gr. en transporte público y planificación urbana) y crear nuevas estructuras de gobernanza, como una Autoridad de Transporte Urbano. El Plan de Acción de POLSEPAZ detalla la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre los Poderes de la República y entre instituciones nacionales y locales, incluyendo la creación de redes locales.
- iv. *Enfoque adaptativo*: La Política Nacional del Mar y el Plan de Descarbonización se conciben con un enfoque adaptativo que permite incorporar aprendizajes y ajustarse a nuevas condiciones para una mejora continua.

4.4.3 Diseño de instrumentos, herramientas y metodologías específicas

- v. *Diseño de planes de acción y estrategias*: Se diseñan planes de manejo, hojas de ruta y planes de acción detallados para instrumentalizar las políticas, con metas, indicadores y responsabilidades claras, a menudo con la contribución de la sociedad civil.
- vi. *Mecanismos financieros innovadores*: las políticas abordan el diseño de nuevos mecanismos financieros para apoyar su implementación, como fondos de transición energética, esquemas de pago por servicios ambientales de segunda generación, e incentivos para construcciones sostenibles.
- vii. *Diseño de sistemas de monitoreo y evaluación*: se definen sistemas de indicadores de impacto y desempeño (Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Sistema Nacional de Métrica del Cambio Climático) para el seguimiento y evaluación de las políticas, con consultas periódicas a la sociedad civil para validar resultados.
- viii. *Diseño de herramientas digitales y tecnológicas*: se promueve el diseño y la implementación de plataformas de información policial, sistemas de vigilancia tecnológica, sistemas de

información geográfica, y el desarrollo de la Estrategia Nacional de Salud Digital con un enfoque en la gobernanza de datos y la interoperabilidad. También se menciona el diseño de una plataforma “Yo propongo” para la ciudadanía.

- ix.** *Diseño de estándares y marco normativo:* se diseñan estándares para la apertura de datos, se revisa y mejora la legislación y los mecanismos de regulación, y se establecen lineamientos y guías técnicas para infraestructura o construcción sostenible.

Predomina el uso del diseño, y en algunos casos se recurrió al codiseño. Ello evidencia que hay que enfatizar el uso de tales mecanismos en la formulación de las políticas públicas. Reitero que cuando se formularon la mayoría de esas políticas, MIDEPLAN (2019a, 2019b, 2019c) no había elaborado la metodologías y guías mencionadas.

Respecto a la intención de generar valor público, en los textos reseñados existen elementos que evidencian ese propósito. Ello se muestra en los objetivos, principios, líneas de acción, mecanismos de gestión y resultados esperados tendientes a mejorar el bienestar general de la sociedad. Esto no significa que se haya, efectivamente generado valor público. Pero lo significativo es que en Costa Rica las políticas han comenzado a reconocer la gobernanza como un eje transversal, que contribuye a la gobernabilidad; pero sobre todo que buscan el valor público. Por eso enumero los principales detalles que están presentes en los documentos de formulación de las propuestas reseñadas.

4.4.4 Mejora de la calidad de vida y bienestar humano

- i.** Política Nacional del Mar tiene como objetivo la promoción y fortalecimiento de los usos y aprovechamientos productivos sostenibles que generen beneficio material, cultural y espiritual a los pobladores, buscando erradicar la pobreza, reducir la vulnerabilidad e incrementar el bienestar de la población costarricense, especialmente en comunidades costeras e indígenas.
- ii.** Política Agrícola y de Desarrollo Rural busca mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población vinculada al sector agroalimentario y rural, promoviendo la competitividad, la innovación, el desarrollo tecnológico y la gestión agroambiental para un crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza.
- iii.** POLSEPAZ tiene como objetivo central contribuir al desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de Costa Rica, asegurándoles medios de vida estables y solidarios en el marco de los derechos humanos. Postula que la seguridad ciudadana es condición y resultado del desarrollo humano.
- iv.** Estrategia Nacional de Salud Digital tiene como propósito el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, buscando asegurar que nadie quede excluido del sistema de salud.
- v.** Política de Ordenamiento Territorial establece que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país y que el ordenamiento territorial es una herramienta para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- vi.** Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de sus ecosistemas al dirigirse hacia una economía resiliente y descarbonizada, y contribuir a la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

4.4.5 *Protección ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales*

- i.** Estrategia Nacional de Biodiversidad se enmarca en la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad, vinculándose directamente con esfuerzos de desarrollo nacional y reducción de pobreza. Las Áreas Silvestres Protegidas son proveedoras de servicios ecosistémicos para la sociedad.
- ii.** Plan de Descarbonización busca una transformación mayor para el país, con metas de 100% de cobertura de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales en áreas de alta densidad poblacional para 2040, y 100% de cobertura en recolección, separación, reutilización y disposición de residuos para 2050. También se propone la restauración del 20% de los ríos del GAM para 2050. Además, enfatiza la atracción de inversión y la creación de empleo en una economía digital, verde y resiliente.
- iii.** Política de Aguas Residuales se justifica en la necesidad de producir bienes o prestar servicios de saneamiento socialmente deseables, con el objetivo de lograr el manejo seguro del total de las aguas residuales para el año 2045, garantizando que no afecten el medio ambiente ni la salud, resultando en un medio ambiente más seguro, sano y sostenible. Uno de sus enfoques es la sustentabilidad ambiental y la valorización de las aguas residuales tratadas para disminuir la explotación de fuentes naturales.
- iv.** Política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos reconoce el agua como un factor necesario para el desarrollo humano con valor social, ambiental y económico, buscando un uso eficiente del agua y la sostenibilidad del recurso a través del pago por servicios ambientales.
- v.** Estrategia de Bioeconomía se centra en la convergencia y coherencia entre políticas de desarrollo productivo y políticas ambientales, buscando un equilibrio entre el desarrollo económico, ambiental y social y el fomento de servicios ecosistémicos.

4.4.6 *Fortalecimiento de la gobernanza democrática y la participación ciudadana*

- i.** Planes de Acción de Gobierno Abierto (2013, 2015, 2017) son ejemplos claros. El Plan de Acción 2013 buscó transformar la relación entre gobierno y ciudadanos, para acceder a información más útil, participar de manera más informada en la elaboración de políticas, recibir servicios de mejor calidad, promover la rendición de cuentas, combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Se destacó la reducción del tiempo en procesos de inscripción de empresas de 25 días a 1 día y el programa MuNet e-Gobierno para fortalecer la transparencia, eficiencia y participación ciudadana en gobiernos locales. El Plan de Acción 2015 enfatiza el empoderamiento de la ciudadanía y la consolidación del tejido social para un Estado eficiente y una mejor calidad de vida.
- ii.** POLSEPAZ fue elaborada mediante un amplio proceso de consulta nacional que incluyó instituciones, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, iglesias, gobiernos locales, academia, sector privado y la ciudadanía en general. Esta consulta es considerada un ejercicio de elaboración de un modelo de gestión pública que resignifica la participación ciudadana y garantiza la legitimidad de la política.
- iii.** Estrategia de Bioeconomía establece que la gobernanza es clave para cosechar sus beneficios, requiriendo el liderazgo de instituciones públicas, empresas y entidades de investigación y desarrollo para generar condiciones estructurales de éxito y crear valor público.

- iv. Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático también fue construida mediante un proceso transparente con participación ciudadana efectiva e informada, buscando la gestión del conocimiento y el acceso a datos abiertos para facilitar la toma de decisiones.
- v. Política de Ordenamiento Territorial promueve la participación de los habitantes y la sociedad organizada en la elaboración y aplicación de planes, y fomenta la solidaridad para la disminución de disparidades regionales.
- vi. Estrategia Nacional de Salud Digital subraya la importancia de la transparencia y rendición de cuentas para la ejecución de fondos públicos, y busca dar voz al ciudadano a través de la sociedad civil organizada en el manejo de sus datos.

4.4.7 Promoción de la equidad, inclusión y reducción de desigualdades

- i. Estrategia Nacional de Biodiversidad se basa en enfoques de Derechos Humanos y de Género, buscando que las medidas propuestas sean sensibles al género e integradas a los esfuerzos de reducción de pobreza.
- ii. Estrategia de Bioeconomía se rige por principios de inclusión social (género, juventud, población indígena) y desarrollo territorial balanceado.
- iii. Política Nacional del Mar promueve la equidad al fijar pautas para una distribución justa y solidaria de los beneficios, eliminando barreras que obstruyen el acceso a oportunidades económicas y políticas, en especial para las mujeres.
- iv. Plan de Descarbonización incorpora estrategias de inclusión, derechos humanos y promoción de la igualdad de género, diseñando políticas con enfoques diferenciados e indicadores desagregados para medir la participación e impacto en colectivos vulnerables (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas).
- v. POLSEPAZ busca superar las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia, haciendo énfasis en la creación de oportunidades laborales y educativas para jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, y en la erradicación de percepciones xenofóbicas.
- vi. Plan de Acción 2017 incluye compromisos específicos para la igualdad de género (ODS 5), reducción de desigualdades (ODS 10), y promueve la generación de herramientas y mecanismos para la defensa de los derechos de la población LGTBI, incluyendo mesas de diálogo y capacitación a servidores públicos.
- vii. Política Sector Agropecuario 2023 incluye los principios de Derechos Humanos y Derecho Inclusivo, con un enfoque de desarrollo que integre a todos los actores sociales, reduzca las brechas de desigualdad y contribuya a la reducción de vulnerabilidades estructurales.

4.4.8 Eficiencia y eficacia de la gestión pública

- i. Planes de Acción de Gobierno Abierto (2013, 2015, 2017) reiteran el compromiso de un Estado más eficiente y eficaz, con la implementación de plataformas digitales para simplificar trámites, reducir tiempos de gestión y aumentar la transparencia.
- ii. POLSEPAZ busca que la institucionalidad pública cuente con capacidades requeridas y niveles de eficiencia óptimos para garantizar la seguridad ciudadana y la reducción de la impunidad, incluyendo la profesionalización de la Fuerza Pública y el fortalecimiento de los gobiernos locales en prevención.

- iii. Política Sector Agropecuario 2023 tiene como objetivo que las instituciones del sector respondan a las necesidades actuales para generar mayor valor público, haciendo el sector más productivo, competitivo y sostenible, a través de una Gestión para Resultados en el Desarrollo que promueva una rendición de cuentas efectiva, oportuna y veraz.
- iv. Plan de Descarbonización busca una modernización de la gestión pública para adecuar la estructura institucional y normativa a la altura del cambio planteado, con una cultura de servicio a los ciudadanos y basada en resultados.

Estos elementos, aunque en gran medida representan intenciones y planes de acción, son el fundamento mismo del valor público que estas políticas buscan crear y, en algunos casos, ya han comenzado a materializar mediante la implementación de sus acciones y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación que miden esos resultados. Sin embargo, esto hay que comprobarlo.

4.5 Algunas consideraciones generales

MIDEPLAN, según la normativa que lo establece, “...se constituye en el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno”. En otras palabras, constituye el punto de referencia para definir la visión y las metas del Poder Ejecutivo. Esto supone que, desde la Presidencia de la República, se coordina con MIDEPLAN la formulación de directrices para las estrategias, políticas, planes y acciones del Gobierno Central, en atención a sus funciones principales: elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND); coordinar, evaluar y dar seguimiento a las acciones y programas de gobierno; mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo sobre la evolución del desarrollo nacional; promover la modernización de la Administración Pública; y velar por la aplicación de las prioridades de gobierno en materia presupuestaria, de inversión pública y de cooperación internacional.

En la práctica, como se mostró en este capítulo, no siempre se siguen esas directrices al formular políticas, ni se establece con claridad la diferencia entre políticas, estrategias y planes. Persiste la duda de si MIDEPLAN modifica las orientaciones metodológicas en cada administración, así como el grado en que ejerce su papel de seguimiento, monitoreo y evaluación. Tampoco hay evidencia de que este ministerio emita lineamientos específicos a la Presidencia respecto de la información que debe ser incluida en los informes anuales a la Asamblea Legislativa.

La comparación entre lo que cada administración presenta como política de Estado, el PND y los informes anuales revela una falta de reconocimiento de ese carácter en el curso de acción elegido. Ello contribuye a una creciente desarticulación entre las prioridades presidenciales y la gestión de las instituciones del Poder Ejecutivo. Este fenómeno se observa con particular claridad en la administración Chaves Robles, caracterizada por una fuerte concentración de las decisiones en la figura presidencial, lo que refuerza la lógica cortoplacista.

Esa visión de corto plazo, en la que se anuncian públicamente la anulación o el abandono de políticas de largo plazo formuladas en gobiernos anteriores, debilita la concepción del gobierno como instancia del Estado que trasciende cada administración. Incluso disposiciones legislativas de alcance estructural son, en ocasiones, desatendidas, lo que erosiona la noción de continuidad estatal y limita la construcción de políticas públicas con proyección nacional.

En buena medida, esta situación responde a la manera en que se concibe el PND: más como un instrumento de la agenda política del gobierno de turno que como parte de la estrategia de desarrollo

del Estado costarricense. Ello explica los cambios sustantivos que se producen en los ejes, objetivos y metas estratégicas cada cuatro años, sin una adecuada articulación con los procesos previos.

La revisión realizada en este capítulo, con base en los criterios establecidos por MIDEPLAN, permitió evidenciar diferencias importantes entre administraciones en cuanto al diseño y gestión de políticas públicas. No se trata de exigir uniformidad absoluta, ya que las diferencias ideológicas y programáticas entre gobiernos son legítimas; pero sí resulta necesario avanzar hacia un esquema estandarizado de problematización y formulación de políticas públicas, que asegure coherencia institucional y brinde continuidad a las decisiones estratégicas de largo plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, el análisis confirma que MIDEPLAN tiene un papel central, aún no plenamente ejercido, en la estandarización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y que este vacío genera fragmentación en la acción estatal. Superar esta debilidad requiere tanto un fortalecimiento de la rectoría ministerial como una mayor participación de la academia, que puede contribuir desde la investigación y la formación en administración pública. Solo así será posible consolidar un proceso de formulación y gestión de políticas públicas que combine continuidad, flexibilidad y visión de Estado.

El recuento de la literatura sobre complejidad, globalización, contexto y gobernanza, sobre los problemas perversos, la “hechura de las políticas” -para utilizar el concepto de Aguilar- y su análisis; así como el diseño y codiseño -aspectos que no han recibido mayor atención en los textos clásicos-, sin obviar el valor público, permite plantear algunas consideraciones finales, más a manera de recuento, que de conclusiones.

Cabe señalar que los principales paradigmas que están influyendo la aproximación a las PP son el racional (en particular la teoría de la elección racional, el modelo de etapas o proceso secuencial), el incremental (sobre todo del cambio) y el constructivista. Este último permite reconocer que la realidad es una construcción social y los significados e ideas resultan de esquemas compartidos, que influyen en las políticas.

En lo que corresponde a teorías, estas han aumentado conforme se profundiza en el análisis de las PP; aunque persisten -con una influencia significativa- el ciclo de políticas, la de influencia de los actores, de redes y de gobernanza. Mientras que sobre los enfoques de políticas basadas en evidencia han adquirido importancia, junto la de equidad y justicia social (diseñar políticas orientadas a reducir las brechas y desigualdades, al mismo tiempo que promover justicia social. Esto resulta relevante en un mundo en el que la riqueza se concentra de forma exponencial en un muy pequeño porcentaje la población.

En términos generales, y antes de resumir las principales ideas formuladas a lo largo de este trabajo, entre las conclusiones consideradas como principales sobre la formulación y análisis se pueden citar: la necesidad de recurrir a la interdisciplinariedad para lograr una adecuada aproximación al fenómeno objeto de estudio; reconocer el papel de los agentes en todas las etapas del ciclo, no solo los tomadores de decisiones a nivel gubernamental; el uso de evidencia empírica desde la fase de la problematización de las situaciones sujetas a acción por las autoridades; capacidad de adaptabilidad de las políticas al escenario complejo, producto de la globalización y la gobernanza global; y la atención al principio de ética, justicia y equidad.

Complejidad, globalización y gobernanza

En el primer capítulo hago un recuento sobre las principales premisas de estos fenómenos, estrechamente interrelacionados y con gran influencia sobre las políticas. Solo así se puede hacer una aproximación al diseño de pp.

En lo relativo a la complejidad es necesario rescatar su incremento exponencial, producto de las redes de información, redes sociales y algoritmos, que afectan los sistemas y procesos sociales. No es solo que la realidad es más compleja por las múltiples variables causales e intervinientes en

su construcción, sino que se relaciona con la información, la estructura de los sistemas y la falta de instrumentos analíticos y metodológicos para una adecuada aproximación.

También hay una creciente complejidad decisional, al incorporar numerosos y diversos agentes nuevos, así como diferentes niveles y ámbitos de acción, multicausalidad de los fenómenos y procesos, de lo cual no se escapan las políticas. Por el contrario, estas deben responder a esa complejidad para intentar responder a las demandas de la sociedad.

Por ello es necesario superar el reduccionismo del positivismo y sus principales teorías y enfoques, reconociendo la multiplicidad de causas y efectos que condicionan y determinan la construcción de los hechos sociales. Y como los problemas son complejos por su naturaleza, las soluciones y cursos de acción que proponen las políticas deben reconocer que son sencillas.

Respecto a la globalización aludo a su expansión, profundización y aceleración, por las múltiples interconexiones e interacciones en todos los aspectos de los sistemas sociales, conectando comunidades más allá de sus ámbitos culturales, étnicos y políticos. En ese sentido la globalización es una fuerza contraria a la localización, con una creciente influencia de lo local, a lo cual ha contribuido notoriamente la cuarta revolución industrial y el desarrollo tecnológico. Por eso hoy, como lo mencioné, lo que geográficamente parece lejano, puede tener influencia en la realidad individual y local.

La globalización ha tenido profundos efectos en la estructura y dinámica del Estado, modificando la razón de Estado y generando un complejo conglomerado de relaciones políticas, económicas, sociales, culturales y estratégicas. Por eso, la globalización no es un fenómeno puramente económico, sino un proceso de interacciones transnacionales en aspectos financieros, ambientales, políticos, sociales, culturales, militares y religiosos. Pero también incide en los problemas transnacionales, en los flujos transfronterizos, así como en el cambio climático y en la salud pública.

Sobre la gobernanza, los aspectos que rescato del abordaje en el capítulo 1 es que esta refiere a los mecanismos, procesos y estructuras donde se adoptan decisiones colectivas y se ejerce el poder, involucrando a múltiples actores. De ahí que la gobernanza es un concepto polisémico que no debe confundirse con gobernabilidad. Porque se trata de un modelo de acción política complejo, multifacético y en constante evolución, que busca responder a los desafíos de un mundo interconectado.

La gobernanza se caracteriza por la coordinación, colaboración y participación de múltiples actores, incluyendo el sector público y privado. Y también se relaciona con la capacidad de dirigir la sociedad hacia objetivos y metas colectivas; así como la habilidad de un gobierno para implementar reglas y entregar servicios. Por consiguiente, la gobernanza opera en distintos niveles, sectores y ámbitos de la sociedad, incluyendo dimensiones urbanas y corporativas.

No es posible obviar la referencia a la gobernanza global, que no implica un gobierno mundial jerárquico, sino una red de actores estatales y no estatales que operan en múltiples niveles. Sino que se fundamenta en normas y principios compartidos, y requiere de coordinación y cooperación para atender los asuntos globales.

Sin considerar la gobernanza en todos los niveles, desde lo local hasta lo global, no se puede entender la adopción de políticas. Sobre todo, de aquellas que se formulan como políticas de Estado.

Existe una estrecha interrelación entre los fenómenos que abordé en el primer capítulo. Pues la globalización impulsa la necesidad de mecanismos de gobernanza para gestionar la interdependencia y los desafíos transnacionales. Entonces la gobernanza global busca dar forma y regular los procesos de globalización. Así la complejidad se convierte en un eje transversal que relaciona la globalización y la gobernanza. En pocas palabras, la complejidad generada por la globalización transforma la naturaleza de la gobernanza global, requiriendo nuevos modelos flexibles, adaptativos y resilientes.

A lo anterior se suman los problemas complejos. Porque hoy, la mayoría de las situaciones que requieren la atención de políticas, ante las demandas de los distintos actores, corresponden a esa característica. Es decir, los problemas en contextos complejos a menudo son “perversos”, es decir, inciertos y controversiales, producto de la creciente complejidad y diversidad. Estos problemas no tienen soluciones fáciles y requieren involucrar perspectivas en pugna de los distintos actores.

En resumen, en este trabajo planteo que la complejidad, la globalización y la gobernanza son fenómenos interconectados que transforman la forma en que se conciben, diseñan y formulan las políticas públicas. El análisis y diseño de las políticas públicas en el contexto actual deben considerar estas tres dimensiones, así como la necesidad de superar los enfoques tradicionales y adoptar modelos más flexibles, adaptativos y participativos.

Políticas públicas en contextos complejos

El capítulo 2 abordé lo relativo a la formulación y análisis de PP, considerando los contextos complejos, por la premisa básica es que esos contextos y entornos inciden de forma directa y significativa en las políticas. Por de ese capítulo rescato, como principales ideas para un apropiado estudio de todas las fases de las políticas las siguientes:

- i.** *Necesidad de un enfoque multidimensional y colaborativo:* la formulación y análisis de políticas en contextos complejos requieren un enfoque que aborde las múltiples dimensiones de los problemas, así como la colaboración entre diferentes actores. Esto implica superar la visión simplista y lineal de las políticas, reconociendo la interconexión de factores y la diversidad de perspectivas;
- ii.** *Adaptación a las dinámicas cambiantes:* los contextos complejos se caracterizan por su dinamismo y cambio constante, lo que obliga a las políticas públicas a ser flexibles y adaptables. Las políticas deben ser capaces de ajustarse a las nuevas situaciones y a las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas;
- iii.** *Priorización de la comprensión profunda de los problemas:* en contextos complejos, es esencial realizar una problematización adecuada de las situaciones, lo que implica identificar el problema, su contextualización, el enmarcado, las perspectivas de solución y la evaluación de las consecuencias. Esto demanda un análisis exhaustivo de las causas y factores que generan y agravan los problemas;
- iv.** *Superación de los modelos tradicionales:* los contextos complejos cuestionan la validez de los modelos clásicos de análisis de políticas públicas, que se basan en la simplificación y la racionalidad. Se requiere de nuevos enfoques que reconozcan la multicausalidad, la incertidumbre y la diversidad de valores;
- v.** *Importancia de la interdisciplinariedad:* los problemas complejos no pueden ser abordados desde una sola disciplina, sino que requieren la integración de diversas áreas del conocimiento. El análisis de políticas debe nutrirse de aportes de la economía, la sociología, la ciencia política, entre otras disciplinas;
- vi.** *El rol de las ideas:* el constructivismo es clave en la formulación de políticas, porque la realidad no se descubre, sino que es una elaboración social, donde las ideas juegan un papel preponderante. Las ideas son creencias compartidas, cosmovisiones y definiciones de problemas que influyen en las conductas individuales y sociales. Las ideas pueden concebirse como argumentos lógicos que dan sentido al mundo;

- vii. *Reconocimiento de la complejidad de la realidad:* la realidad social no puede ser simplificada, ya que esto conduce a desconocer las interacciones entre el todo y las partes. La complejidad resulta de la interacción entre las necesidades, el conocimiento, el contexto y el poder. Se requiere una visión integral y holística para abordar los problemas públicos; y
- viii. *Interacción agente-estructura:* las interacciones y construcciones sociales se explican en la relación agente-estructura, donde existe una “constitución mutua” de codependencia. Las ideas, expectativas y acuerdos intersubjetivos no flotan libremente, sino que están influenciados por la cultura. Las identidades, intereses y preferencias son construidas por los agentes, teniendo en cuenta sus experiencias, el contexto y el rol que ocupan.

En resumen, argumento en el capítulo 2 que los contextos complejos exigen una profunda revisión de los enfoques tradicionales de formulación y análisis de políticas públicas. Se requiere un cambio de paradigma que priorice la comprensión de la complejidad, la adaptación al cambio, la colaboración entre actores y la búsqueda de soluciones integrales y efectivas.

El diseño y codiseño de las políticas

En el tercer capítulo resumo los principales aspectos de dos elementos que no han recibido suficiente atención en los textos clásicos: diseño y codiseño. Por eso anoto que el diseño de políticas públicas se concibe como un proceso de resolución de problemas que configura un patrón de acción para lograr un resultado gubernamental específico. El diseño implica la selección de instrumentos y mecanismos para alcanzar los objetivos deseados. Se centra en la creación de soluciones efectivas para problemas de la sociedad o de grupos específicos, involucrando intentos deliberados y conscientes para definir objetivos y metas, conectándolos con instrumentos, herramientas y recursos para alcanzar esos objetivos.

Por consiguiente, el diseño se caracteriza por ser una actividad multidisciplinaria para generar políticas centradas en la ciudadanía; de ahí que implique la aplicación de conocimientos sobre pp adquiridos a partir de la experiencia y la razón para desarrollar y adoptar cursos de acción que alcancen las metas deseadas -y sobre todo apropiadas para la sociedad, no ajustadas al criterio de los tomadores de decisiones, especialmente autoridades políticas-. También implica la participación de numerosos agentes, incluyendo expertos, ciudadanía y funcionariado gubernamental, lo que demanda una planificación sistemática de las políticas; por ende, requiere el uso de herramientas e instrumentos que respondan a la complejidad de la realidad en la que se ubican los problemas y se implementan los cursos de acción elegidos.

Es decir, constituye un enfoque meta-orientado y el uso de soluciones innovadoras a problemas, complejos, sobre todo perversos. Esto significa tomar en cuenta, en todas las fases, el contexto político, social y económico, así como el entorno.

Respecto al codiseño o diseño participativo, es una metodología que involucra a diversos actores en la creación de soluciones a problemas públicos. A diferencia del diseño tradicional, que se centra en la experiencia del diseñador de políticas, el codiseño busca empoderar a las personas afectadas por un problema para que contribuyan activamente al desarrollo de una solución. Así es un proceso participativo, involucra a múltiples actores, empodera a los actores individuales, es iterativo, colaborativo y creativo. Pero más allá de la cultura de colaboración, lo más relevante es la cultura de responsabilidad. Por eso el codiseño contribuye a generar valor público.

Tanto el diseño como el diseño enriquecen el APP, porque utiliza un enfoque dirigido a la acción, una comprensión profunda de los problemas, selección de múltiples instrumentos, y participación ciudadana. A ello se suma lo relativo a legitimidad, adaptabilidad, marco de análisis y metodología.

En resumen, el diseño y codiseño de políticas públicas son fundamentales en el APP al proveer herramientas conceptuales y metodológicas para analizar la formulación, implementación y resultados de las políticas, así como para evaluar su impacto en la sociedad.

La experiencia de Costa Rica

En el capítulo 4, a partir de las directrices de MIDEPLAN, analizo algunas políticas de mediano y largo plazo adoptadas por cuatro administraciones gubernamentales. De este ejercicio se derivan algunas consideraciones que evidencian la falta de claridad de las distintas instancias ministeriales sobre la formulación, diseño y codiseño de políticas. Si bien MIDEPLAN emite algunas directrices sobre la formulación, en un buen número de casos no aplican. Mi intención en el capítulo no era determinar la calidad de cumplimiento de las acciones del ministerio, sino establecer si las políticas elegidas, de forma arbitraria, se apegan a esos lineamientos.

Un aspecto que es necesario reiterar es que hay una clara tendencia de cada gobierno a desconectar sus acciones de las políticas de mediano y corto plazo de quienes les precedieron. Son pocos los casos en que se utilizan políticas de periodos anteriores para formular los nuevos cursos de acción. Y en la práctica cada presidente tiende a ignorar las políticas vigentes en los distintos sectores. Esto incluye los PND. Por ello, considero que MIDEPLAN resulta en una cartera más centrada en una planificación para cada periodo gubernamental y en una entidad con una visión estratégica de largo plazo.

Es necesario señalar que la revisión de las políticas se limitó al uso de los criterios de MIDEPLAN para la formulación de las políticas. Por eso no utilicé el instrumento que resumo en el anexo. Si hubiera recurrido a esa matriz, la evidencia indica que las políticas resumidas tendrían una baja calificación.

Otro aspecto por anotar es que la “participación ciudadana”, en prácticamente todos los casos, se limita a una consulta que no garantiza el aporte de la ciudadanía y de los distintos agentes de la sociedad. Por eso no se puede hablar del codiseño de las políticas en Costa Rica. Hay mucha tarea por hacer en este aspecto. Así se evita la tendencia a la concentración que se muestra en la actual administración.

Cierro estas consideraciones finales con la esperanza que este trabajo aliente a personas estudiantes y a analistas de las políticas a profundizar en una aproximación integral del ciclo de políticas y su hechura.

REFERENCIAS

- Aalberts, T. E. (2004). The future of sovereignty in multilevel governance Europe - a constructivist reading. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 23–46. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00475.x>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail. the origin of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. https://cienciadelapolitica.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf
- Aguilar, L. F. (2012). Introducción. En L. F. Aguilar (Compilador). *Política pública* (pp. 17–60). Siglo Veintiuno Editores.
- Albert, M., & Kopp-Malek, T. (2002). The pragmatism of global and European governance: emerging forms of the political 'beyond Westphalia'. *Millenium: Journal of International Studies*, 31(3), 453–471. <https://doi.org/10.1177/03058298020310030501>
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/36/3/397/6407933>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking. An Introduction* (5th ed.). Houghton Mifflin Company.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://www.jstor.org/stable/25096384>
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press.
- Arenas-Piedrahita, A. (2016). Crisis del estado democrático: un acercamiento teórico y ético. *Revista educación y desarrollo social*, 10(1), 214–229. <https://revistas.umng.edu.co/index.php/reds/article/view/1456>
- Arenilla Sáez, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 5–44. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n75.a189>
- Badie, B., Berg-Schlosser, D., & Morlino, L. (Eds.). (2020). *International Encyclopedia of Political Science*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412959636.n230>
- Bardach, E. (2005). *A Practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving* (2nd ed.). CQ Press.
- Barton, A., & Johns, N. (2013). *The policy making process in the criminal justice system*. Routledge.
- Baumgartner, F., Jones, B., & Mortensen, P. (2014). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In C. M. Weible & P. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 59–103). Westview Press.

- Behague, D., Tawiah, C., Rosato, M., Some, T., & Morrison, J. (2009). Evidence-based policy-making: The implications of globally-applicable research for context-specific problem-solving in developing countries. *Social Science & Medicine*, 69(10), 1539–1546. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.08.006>
- Benington, J. (2010). From private choice to public value? In J. Benington & M. Moore (Eds.), *Public value: theory and practice* (pp. 31–51). Bloomsbury Academic.
- Benoit, K. (2024). AI and data science for public policy. *LSE Public Policy Review*, 3(3), 1–6. <https://doi.org/10.31389/lseppr.115>
- Benz, A., & Papadopoulos, I. (2006). *Governance and democracy. Comparing national, European and international experiences*. Routledge.
- Bevan, D., & Gitsham, M. (2009). Context, complexity and connectedness: dimensions of globalization revealed. *Corporate Governance*, 9(4), 435–447. <https://doi.org/10.1108/14720700910984981>
- Bevir, M., & Gains, F. (2011). Ideas into policy: governance and governmentality. *Policy & Politics*, 39(4), 451–456. <https://doi.org/10.1332/030557310X550132>
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400836857>
- Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>
- Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729–743. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310>
- Blomkamp, E. (2022). Systemic design practice for participatory policymaking. *Policy Design and Practice*, 5(1), 12–31. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1887576>
- Bowen, S., & Zwi, A. B. (2005). Pathways to “evidence-informed” policy and practice: a framework for action. *PLoS Med*, 2(7), e166. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0020166>
- Božić, V. (2024). *The Role of Artificial Intelligence in Enhancing Public Policy*. <https://doi.org/10.47556/J.WJEMSD.20.3-4.2024.7>
- Brafman, O., & Beckstrom, R. (2006). *The starfish and the spider. The unstoppable power of leaderless organizations*. Portfolio.
- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59), 5–34. <https://ddd.uab.cat/record/189797>
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Cairney, P. (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political Studies Review*, 10(3), 346–358. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>
- Cairney, P. (2017). The politics of evidence-based policy making. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.268>
- Cairney, P., & Weible, C. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Science*, 50: 619–627. <https://doi.org/10.1017/9781108679053>

- Cairney, P., Heikkila, T., & Wood, M. (Eds). (2019). *Making policy in a complex world*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108679053>
- Camacho Monge, D. (2021). Políticas públicas: de la teoría a la práctica. *Revista de Ciencias Sociales*, (169), 11–16. <https://doi.org/10.15517/rsc.v0i169.45479>
- Canales Aliende, J. (2013). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempo de crisis. *Barataria. Revista Castellano-Manchego de Ciencias Sociales*, (15), 55–72. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i15.83>
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1), 1–13. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Carter, D. P., Weible, C. M., Siddiki, S. N., & Basurto, X. (2016). Integrating core concepts from the institutional analysis and development framework for the systematic analysis of policy designs: an illustration from the US National Organic Program regulation. *Journal of Theoretical Politics*, 28(1), 159–185. <https://doi.org/10.1177/0951629815603494>
- Castells, M. (Ed.). (2006). *La sociedad red: una visión global* (F. Muñoz de Bustillo, Trad.). Alianza Editorial.
- Catrien, J. A. M. T., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. (2013). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680–710. <https://doi.org/10.1177/0095399712469195>
- Chesbrough, H. & Vanhaverbeke, W. (2011). *Open Innovation and Public Policy in Europe*. [Research Report]. ESADE Business School & the Science I Business Innovation Board AISBL. <https://openresearch.surrey.ac.uk/esploro/outputs/report/open-innovation-and-public-policy-in/99629763402346/filesAndLinks?index=0>
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice. A cross-disciplinary approach*. Palgrave Macmillan. https://www.researchgate.net/publication/312438910_Governance_Theory_and_Practice_A_Cross-Disciplinary_Approach
- Clemons, R., & McBeth, M. K. (2009). *Public policy praxis. A case approach for understanding policy and analysis* (2nd ed.). Pearson Longman.
- Colander, D. & Kupers, R. (2014). *Complexity and the art of public policy: solving society's problems from the bottom up*. Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002, 9 de abril). *Globalización y desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2724-globalizacion-desarrollo>
- Comisión Nacional del Mar. (2013). *Política Nacional del Mar Costa Rica 2013-2028*. <https://repositorio-snp.MIDEPLAN.go.cr/bitstream/handle/123456789/101/PP.033.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Conejero Paz, E. (2013). *Creación de valor público: un enfoque desde la gobernanza*. Conference: XVII Congreso Internacional de Economía Aplicada. Alicante. <https://www.researchgate.net/publication/271726801>
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3C Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 3(1), 30–41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817944>
- Considine, M. (2012). Thinking outside the box? Applying design theory to public policy. *Politics & Policy*, 40(4), 704–724. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x>

- Considine, M., Damon, A., & Lewis, J. (2014). Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach. *Policy Sciences*, 47, 209–225. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9191-0>
- Cox, M., Arnold, G., & Villamayor Tomás, S. (2010). A review of design principles for community-based natural resources management. *Ecology and Society*, 15(4), 38. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>
- David, P. A. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliométrica*, 1, 91–114. <https://doi.org/10.1007/s11698-006-0005-x>
- de Jong, P. J., Kalvet, T., & Vanhaverbeke, W. (2010). Exploring a theoretical framework to structure the public policy implications of open innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 22(8), 877–896. <https://doi.org/10.1080/09537325.2010.522771>
- de Marchi, G., Lucertini, G., & Tsoukiàs, A. (2016). From evidence-based policy making to policy analysis. *Annals of Operations Research*, 236, 15–38. <https://doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6>
- del Tronco Paganelli, J. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. Del Castillo & M. I. Dussauge Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de las políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 25–54). FLACSO.
- DeLeon, P. (2012). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En L. F. Aguilar (Comp.). *Política pública* (pp. 61–73). Siglo Veintiuno Editores.
- Denis, G., Hermosilla, M. P., Aracena, C., Sánchez Ávalos, R., González Alarcón, N., & Pombo, C. (2021). *Uso responsable de IA para política pública: manual de formulación de proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003631>
- Dente, B., & Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Deserti, A., Rizzo, F., & Smallman, M. (2020). Experimenting with co-design in STI policy making. *Policy Design and Practice*, 3(2), 135–149. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1764692>
- Duit, A. & Galaz, V. (2008). Governance and complexity – emerging issues for governance theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(3), 311–335. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>
- Duit, A., Galaz, V., Eckerberg, K., & Ebbesson, J. (2010). Governance, complexity and resilience. *Global Environmental Change*, 20(3), 363–368. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.04.006>
- Dunlop, C. A., Kamkhaji, J. C., Radaelli, C. M., & Taffoni, G. (2022). Measuring design diversity: a new application of Ostrum’s rule types. *Policy Studies Journal*, 50(2), 432–452. <https://doi.org/10.1111/psj.12440>
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis. An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Durant, R. F., & Legge, J. S. (2006). “Wicked Problems”, public policy, and administrative theory: lesson from the GM food regulatory arena. *Administration and Society*, 38(3), 309–304. <https://doi.org/10.1177/0095399706289713>
- Dwivedi, Y. K., Hughes, L., Ismagilova, E., Aarts, G., Coombs, C., Crick, T., Duan, Y., Dwivedi, R., Edwards, J., Eirug, A., Galanos, V., Ilavarasan, V., Janssen, M., Jones, P., Kumar Kar, A., Kizgin, H., Kronemann, B., Lal, B., Lucini, B., & Williams, M. D. (2021). Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, 57, 101994. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>

- Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy* (10th edition). Prentice Hall.
- Egaña Baraona, R. (2011). La construcción de políticas en tiempos de crisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49), 123–156. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533681004.pdf>
- Eilstrup-Sangiovanni, M., & Westerwinter, O. (2022). The global governance complexity cube: Varieties of institutional complexity in global governance *The Review of International Organizations*, 17, 233–262. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09449-7>
- Eppel, A. E., & Lee Rhodes, M. (2017). Complexity theory and public management: a ‘becoming’ field. *Public Management Review*, 20(7), 949–959. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414>
- Facchini, F., & Melki, M. (2019). The democratic crisis and the knowledge problem. *Politics & Policy*, 47(6), 1022–1038. <https://doi.org/10.1111/polp.12330>
- Fatima, S., Desouza, K. C., & Dawson, G. S. (2020). National strategic artificial intelligence plans: a multi-dimensional analysis. *Economic Analysis and Policy*, 67, 178–194. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2020.07.008>
- Ferguson, Y. H., & Mansbach, R. W. (2012). *Globalization: the return of borders to a borderless world?*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203121382>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and ‘Wicked Problems’: a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307–324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia*, 25(78), 175–193. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Fischer, F., & Gottweis, H. (2002). Introduction. The argumentative turn revisited. In F. Fischer & H. Gottweis (Eds.), *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice* (pp. 1–27). Duke University Press.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Siglo XXI Editores; Anthropos Editorial; Flacso Ecuador.
- Freedman, L. (2015). *Strategy. A history*. Oxford University Press.
- Georgiadou, Y., & Reckien, D. (2018). Geo-information tools, governance, and wicked policy problems. *International Journal of Geo-Information*, 7(21), 21. <https://doi.org/10.3390/ijgi7010021>
- Gerston, L. N. (2010). *Public policy making. Process and principles* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315701387>
- Geyer, R., & Rihani, S. (2010). *Complexity and public policy: a new approach to 21st century politics, policy and Society*. Routledge.
- Gupta, D. K. (2011). *Analyzing public policy. Concepts, tools, and techniques* (2nd ed). CQ Press.
- Gutiérrez Ossa, J. A., Urrego Estrada, G. A., & Carmona Maldonado, J. (2016). Políticas públicas desde la crisis económicas y sociales, en el marco de los Estados y territorios emergentes. *Revista Finanzas y Políticas Económicas*, 8(2), 251–269. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2016.8.2.3>
- Hallsworth, M. (2011). Policy making in the real world. *Political Insight*, 2(1), 10–12. <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2011.00051.x>
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus. Una breve historia de las redes de información desde la Edad de Piedra hasta la IA*. Debate.

- Hardin, G. 1995. La tragedia de los comunes (J. Martínez, Trad.). *Gaceta Ecológica*, (37), 11–20. <https://archive.org/details/2004LaTragediaDeLosComunes/mode/2up>
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118. <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:167582>
- Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy. Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Heikkila, T., & Andersson, K. (2018). Policy design and the added-value of the institutional analysis development framework. *Policy & Politics*, 46(2), 309–324. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230060131727>
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford University Press.
- Hernández, D. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de las políticas. *Revista Institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, (54), 8–23. <https://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/asap/revista/54.pdf>
- Hoffmann, A. M. (2019). *Regional governance and policy-making in South America, governance, development, and social inclusion in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Hofmann, J., Katzenbach, C., & Gollatz, K. (2017). Between coordination and regulation: finding the governance in internet governance. *New Media & Society*, 19(9), 406–423. <https://doi.org/10.1177/1461444816639975>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers*, 5(11), 1–24. <https://doi.org/10.2139/ssrn.302786>
- Howlett, M., & Lejano, R P. (2012). Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 1–25. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), 57–71. https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/2560
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Desing principles for policy mixes: cohesion and coherence in ‘new governance arrangements’. *Policy and Society*, 26(4): 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170–182. <https://doi.org/10.12924/pag2013.01020170>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291–311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- IMF Staff. (2008, May). *Globalization: a brief overview*. (Issus Brief., N° 02/08). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/pdf/053008.pdf>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203864302>

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Ambiente y Energía & Ministerio de Salud. (2016). *Política nacional de saneamiento en aguas residuales 2016-2045*. <https://repositorio-snp.MIDEPLAN.go.cr/bitstream/handle/123456789/94/PP.016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- International Monetary Fund. (2004). *Policy formulation, analytical frameworks, and program design*. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2004/044/article-A001-en.xml>
- Izdebski, A., Haldon, J., & Filipkowski, P. (Eds.). (2022). *Perspectives of public policy in societal-environmental crises. What the future needs from history*. Springer. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/57905>
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. (1993). *Policy change and learning*. Westview Press.
- Jessop, B. (2016). *The state: past, present, and future*. Polity.
- Junginger, S. (2013). Design and innovation in the public sector: matters of design in policy-making and policy implementation. *Annual Review of Policy Design*, 1(1), 1–11. <https://ojs.unbc.ca/index.php/design/article/view/542>
- Kavanagh, S., Pisano, M., Tan, S. Y., McGrath, M. F., Linkhart, D., Hudson, M., & Colon, E. (2017). *Institutional design principles. A framework for a financial sustainability index*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.jstor.org/stable/resrep18599.5>
- Kennett, P. (2008). Introduction: governance, the state and public policy in a global age. In P. Kennett (Ed.), *Governance, Globalization and Public Policy* (pp. 3–18). Edward Elgar.
- Khan, A. R. (2016). Policy Implementation: some aspects and issues. *Journal of Community Positive Practices*, XVI(3), 3–12. <https://web.archive.org/web/20201213144824/https://jppc.ro/index.php/jppc/article/download/316/281>
- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. *Journal of Public Policy*, 5(2), 281–283. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003068>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill Michael. (2007). *Public Policy Analysis*. The Policy Press.
- Koch, J., Eisend, M., & Petermann, A. (2009). Path dependence in decision-making process: exploring the impact of complexity under increasing returns. *Business Research*, 2(1), 67–84. <https://doi.org/10.1007/BF03343529>
- Kooiman, J., & Bavinck, M. (2005). The governance perspective. In J. Kooiman, M. Bavinck, S. Jentoft, & R. Pullin (Eds.), *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries* (pp. 11–24). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1515/9789048505326-002>
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern governance, new government-society interactions* (pp. 35–48). Sage Publications.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza (A. Cerrillo Martínez, Trad.). *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), 171–194. https://www.u-cursos.cl/inap/2013/2/ADP301/2/material_docente/detalle?id=799283
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2013). *Public policy. Politics, analysis, and alternatives* (4th ed.). SAGE; CQPress.

- Lag Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” -analyzing coordination arrangements in two policy areas: internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475–493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>
- Lahtinen, T. J., & Hämäläinen, R. P. (2016). Path dependence and biases in the even swaps decision analysis method. *European Journal of Operational Research*, 249(3), 890–898. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.09.056>
- Lasswell, H. (1951/2003). The policy orientation. In S. Braman (Ed.), *Communication researches and policy-making*, (pp. 85–104). The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/1949.003.0007>
- Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1950). *Power and society. A framework for political inquiry*. Yale University Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2024). *La dictadura de la minoría. Cómo revertir la deriva autoritaria y forjar una democracia para todos*. Ariel
- Leyva, S., & Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (MADPP). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch1>
- Leyva, S., Olaya, A., & Aristizábal, J. (2022). El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas. En S. Leyva & A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (MADPP) (pp. 17–39). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch1>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de la elaboración de políticas públicas*. Ministerio para la Administración Pública.
- Linder, S., & Peters, G. (1984). Social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259. <https://www.jstor.org/stable/3998318>
- Lowndes, V. (2016). Narrative and storytelling. In G. Stoker & M. Evans (Eds.), *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences. Methods that matter*. Policy Press. <https://www.perlego.com/book/1657684>
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos; Universidad Iberoamericana; Pontificia Universidad Javeriana.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2012). Los usos del análisis de políticas. En L. F. Aguilar (Comp.). *Política pública* (pp. 914–114). Siglo Veintiuno Editores.
- Malik, N. (2024, 18 of November). *Behind Trump's victory lies a cold reality: liberals have no answers for a modern age in crisis*. The Guardian. https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/nov/18/donald-trump-victory-liberals-modern-crisis-neoliberal?CMP=share_btn_url

- Malmberg, L., Rodrigues, V., Länneström, L., Wetter-Edman, K., Vink, J., & Holmlid, S. (2019). Service design as a transformational driver toward person-centered care in healthcare. In M. A. Pfannstiel & C. Rasche (Eds.), *Service Design and Service Thinking in Healthcare and Hospital Management* (pp. 1–18). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-00749-2_1
- Margulis, M., & Porter, T. (2013). Governing the global land grab: multipolarity, ideas, and complexity in transnational governance. *Globalizations*, 10(1), 65–86. <https://doi.org/10.1080/14747731.2013.760930>
- Mariñez Navarro, F. (2019). ¿Cómo innovamos las políticas públicas? En J. Fuenzalida y P. González (Eds.), *Desafíos emergentes de la modernización del Estado: Reflexiones y casos desde América Latina y Europa* (pp. 165–190). <https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/libro-desafios-emergentes-de-la-modernizacion-del-estado/>
- Mayer, I. S., van Daalen, E. C., & Bots, W. G. P. (2004). Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 4(2), 169–191. <https://doi.org/10.1504/IJTPM.2004.004819>
- Mballa, L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Miguel Ángel Porrúa.
- McGinnis, M., & Ostrom, E. (1996). Design principles for local and global commons. In O. R. Young (Ed.), *The international political economy and international institutions* (Vol. 2, pp 465–493). Elgar.
- Meek, J., Ladurantey, J., & Newell, W. (2007). Complex systems, governance and policy administration consequences. *Emergence: Complexity and Organization*, 9(1-2), 22–33. <https://journal.emergentpublications.com/Article/2f48a780-64cb-4eb8-bb74-c641e1e967ae/jats>
- Meltzer, R., & Schwartz, A. (2019). *Policy analysis as problem solving. A flexible and evidence-based framework*. Routledge; Perlego.
- Mendel, P., Davis, L. M., Turner, S., Armenta, G., Farmer, C. Branch, C., & Robert, G. (2019). *Co-Design of Services for Health and Reentry (CO-SHARE). An Experience-Based Co-Design (EBCD) Pilot Study with Individuals Returning to Community from Jail and Service Providers in Los Angeles County*. RAND Corporation.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Meynhardt, T. (2022). Public value. In R. A. List, H. K. Anheier, S. Toepler. (Eds.), *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99675-2_799-1
- Meynhardt, T., Brieger, S. A., Strathoff, P., Anderer, S., Bärö, A., Hermann, C., Kollat, J., Neumann, P., Bartholomes, S., & Gomez, P. (2017). Public value performance: what does it mean to create value in the public sector? In R. Andeßner, D. Greiling & R. Vogel (Eds.), *Public Management in a Globalized World* (pp. 135–160). Springer Glaber. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16112-5_8
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2023). *Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032*. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E14-11139.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía & Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2016). *Agenda Marina para la Implementación de la Política Nacional del mar Costa Rica (2013- 2028)*. <https://savethebluefive.net/formacion/biblioteca/agenda-marina-para-la-implementacion-de-la-politica-nacional-del-mar-costa>

- Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, & Consejo Nacional de Áreas de Conservación. (2016). *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025*. Fundación de Parques Nacionales-Asociación Costa Rica por Siempre. <https://www.cbd.int/doc/world/cr/cr-nbsap-v2-es.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2018). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. <https://cambioclimatico.minae.go.cr/plan-nacional-de-descarbonizacion/>
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2018). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030*. <http://10.1.0.234:8080/handle/123456789/84>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2020). *Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030. Hacia una Economía con Descarbonización Fósil, Competitividad, Sostenibilidad e Inclusión*. <https://micitt.go.cr/micitt/politicas-planos-y-estrategias>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. <http://10.1.0.234:8080/handle/123456789/372>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. <http://10.1.0.234:8080/handle/123456789/373>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Guía Para la Elaboración de Políticas Públicas*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/node/1544>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_BylVRHGgrA
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019a). *Metodología Para el Diseño de Estrategia Institucional Enfocada en la Creación de Valor Público*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/node/1787>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019b). *Guía de Evaluación con Participación*. <https://campusvirtual.icap.ac.cr/mod/resource/view.php?id=145615>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019c). *Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el desarrollo en Costa Rica*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/node/1545>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 "Rogelio Fernández Güell"*. <https://www.infocoop.go.cr/sites/default/files/PNDIP%202023-2026%20Main.pdf>
- Ministerio de Salud. (2023). *Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica 2023-2030*. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/ministerio-de-salud/salud-digital/hoja-de-ruta-salud-digital/6765-estrategia-nacional-de-salud-digital-de-costa-rica/file>
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2013). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040*. https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PNOT_2012-2040.pdf
- Moncayo, E. (2006). Las políticas regionales en América latina y los Países Andinos: un análisis comparativo. *Revista Diálogo de Saberes*, (25), 271–314. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1965/1586>

- Morçöl, G. (2014). *A Complexity Theory for Public Policy*. Routledge.
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.
- Mthethwa, R. M. (2012). Critical dimensions for policy implementation. *African Journal of Public Affairs*, 5(2), 36–47. <http://hdl.handle.net/2263/20618>
- Murillo Zamora, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños: el caso de los países centroamericanos y bálticos*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Newman, J., & Mintrom, M. (2023). Mapping the discourse on evidence-based policy, artificial intelligence, and the ethical practice of policy analysis. *Journal of European Public Policy*, 30(9), 1839–1859. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2193223>
- Nye, J. S., & Donahue, J. D. (Eds.). (2000). *Governance in a globalizing world*. Brookings Institution Press.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- O’Toole, L. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Artificial Intelligence in Society*. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en>
- Olson, M. (2002). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Ostrom, E. (1999). *Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons* (Workshop in Political Theory and Policy Analysis, W99-6). Indiana University. <https://hdl.handle.net/10535/5465>
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (C. de Iturbide Calvo & A. Sandoval, Trads.). Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2008). Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned? In D. Cole & M. D. McGinnis (Eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington school of political economy: resource governance* (Vol 2, pp. 215–248). Rowman & Littlefield Publishers.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*. 20(4), 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Ostrom, E., & Whitaker, G. (1973). Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings. *American Journal of Political Science*, 17(1), 48–76. <https://doi.org/10.2307/2110474>
- Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P. and Percy, S. L. (1978), The public service production process: a framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal*, 7, 381–389. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1978.tb01782.x>

- Ozgercin, K. V., & Weiss, T. G. (2011). The evolution of global governance: theory and practice. In J. Wiener & R. Schire (Eds.), *International Relations*, (Vol 2.). Eolss Publishers.
- Pallavicini, V., Chamizo, H., Vargas, J. (2013). *Manual de formulación de políticas públicas*. UNFPA, MIDEPLAN, Universidad de Costa Rica.
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.
- Paul, R., Carmel, E., & Cobbe, J. (2024). Introduction to the handbook on public policy and artificial intelligence: vantage points for critical inquiry. In R. Paul, E. Carmel, & J. Cobbe (Eds.), *Handbook on Public Policy and Artificial Intelligence* (pp. 1–25). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781803922171.00006>
- Pavlov, A., & Micheli, P. (2023). Rethinking organizational performance management: a complexity theory perspective. *International Journal of Operations & Production Management*, 43(6), <https://doi.org/10.1108/IJOPM-08-2022-0478>
- Pearson, L., & Dare, L. (2016). Visuals in policy making: ‘See what I’m saying’. En G. Stoker, & M. Evans. (Eds.), *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences. Methods that matter* (pp. 123–142). Policy Press. <https://www.perlego.com/book/1657684>
- Peña, S. V. (2012). El equilibrio puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (12), 1–10. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2012.12.58419>
- Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Elgaronline. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>
- Peters, G. (2019). Introducción. Las promesas del diseño de políticas públicas. *Cuadernos del Cendes*, 36(102), 1–12. http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20042
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In D. H. Cole & M. D. McGinnis (Eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis* (pp. 13–47). Lexington Books.
- Polski, M. M., & Ostrom, E. (2017). An institutional framework for policy analysis and design. In D. H. Cole, & M. D. McGinnis (Eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*. (Vol 3, pp. 13–47). Rowman & Littlefield Publishers.
- Programa Estado de la Nación. (2024, 14 de noviembre). *Estado de la Nación 2024*. Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2024>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social*. PNUD Costa Rica.
- Rêgo de Almeida, P. G., dos Santos, C. D., & Farias, J. S. (2021). Artificial intelligence regulation: a framework for governance. *Ethics and Information Technology*, 23: 505–525. <https://doi.org/10.1007/s10676-021-09593-z>

- Rennings, K., Kemp, R., Bartolomeo, M., Hemmelskamp, J., & Hitchens, D. (2004). *Blueprints for an Integration of Science Technology and Environmental Policy (BLUEPRINT)*. Strata Project. <https://web.archive.org/web/20040926040316/http://www.insme.info/documenti/blueprint.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Robert, G., Williams, O., Lindenfalk, B., Mendel, P., Davis, L. M., Turner, S., Farmer, C., & Branch, C. (2021). Applying Elinor Ostrom's design principles to guide co-design in health (care) improvement: a case study with citizens returning to the community from jail in Los Angeles County. *International Journal of Integrated Care*, 21(7), 1–15. <https://doi.org/10.5334/ijic.5569>
- Robles, P., & Mallinson, D. J. (2023). *Artificial intelligence technology, public trust, and effective governance*. *Review Policy Research*, 41(1), 1–18. <https://doi.org/10.1111/ropr.12555>
- Rocan, C. (2018). Wicked Policy Problems and Collaborative Governance. *Optimum Online*, 48(2), 88–93. <http://optimumonline.ca/pdf/48-2/Rocan.pdf>
- Room, G. (2011). *Complexity, institutions and public policy. Agile decision-making in a turbulent world*. Edward Elgar Pub.
- Rosenau, J. N. (2003). *Distant proximities. Dynamics beyond globalization*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1h9djb8>
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E-O. (Eds.). (2000). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Roth Deubel, A-N. (2017). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (12ª ed). Ediciones Aurora.
- Ryan, M. (2016). Qualitative comparative analysis for reviewing evidence and making decisions. En G. Stoker, & M. Evans. (Eds.). *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences. Methods that matter* (pp. 83–102). Policy Press. <https://www.perlego.com/book/1657684>
- Rycroft, R. W. (2006). Time and technological innovation: implications for public policy. *Technology in Society*, 28(3), 281–201. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2006.06.001>
- Sabatier, P. (1999). The need for better theories. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 3–17). Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sanderson, M., Allen, P., Moran, V., McDermott, I., & Osipovic, D. (2020). Agreeing the allocation of scarce resources in the English NHS: Ostrom, common pool resources and the role of the state. *Social Science & Medicine*, 250, 112888. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.112888>
- Savaget, P., Chiarini, T., & Evans, S. (2018). Empowering political participation through artificial intelligence. *Science Public Policy*, 46(3), 369–380. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Scheurman, W. (2015). From global governance to global stateness. In R. Schuett, & P. M. R. Stirk (Eds.). *The concept of the state in international relations. Philosophy, sovereignty, cosmopolitanism* (pp. 187–220). Edinburgh University Press.

- Scheuerman, W. (2023). *Globalization*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2023/entries/globalization/>
- Schneider, A. L., Ingram, H., & DeLeon, P. (2014). Democratic policy design: social construction of target populations. En P. A. Sabatier, & C. Weible (Eds.). *Theories of the policy process* (3rd ed., pp. 105–149). Westview Press.
- Schwoerer, K., Keppeler, F., Mussagulova, A., & Puello, S. (2022). CO-DESIGN-ing a more context-based, pluralistic, and participatory future for public administration. *Public Administration*, 100, 72–97. <https://doi.org/10.1111/padm.12828>
- Searle, J. (1995). *The Construction of Social Reality*. The Free Press.
- Secchi, L., Busarello, L., de Assis, N., & Facha, F. (2021). Public administration and policy analysis in Latin America: diffusion and models and resistance to change. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 5(8), 9–24. <https://web.archive.org/web/20220308175839/https://lagpa.iias-iasa.org/Revista%20RAP-GLAP%20V5N8.pdf>
- Siddiki, S., & Curley, C. (2022). Conceptualising policy design in the policy process. *Policy & Politics*, 50(1), 117–135. <https://doi.org/10.1332/030557321X16346727541396>
- Siddiki, S., Weible, C. M., Basurto, X., & Calanni, J. (2011). Dissecting policy designs: an application of the institutional grammar tool. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 79–103. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Steenhuisen, B. (2014). Policy design: who, what, how. *Annual Review of Policy Design*, 2(1), 1–10. <https://ojs.unbc.ca/index.php/design/article/view/647>
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, XIII(2), 393–416. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización* (C. Rodríguez Braun, Trad.). Taurus.
- Stoker, G. (2006). Public value management. A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Stoker, G., & Evans, M. (2016a). Introduction. En G. Stoker, & M. Evans. (Eds.). *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences. Methods that matter* (pp. 1–12). Policy Press. <https://www.perlego.com/book/1657684>
- Stoker, G., & Evans, M. (2016b). Crafting public policy: choosing the right social science method. En G. Stoker, & M. Evans. (Eds.). *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences. Methods that matter* (pp. 29–40). Policy Press. <https://www.perlego.com/book/1657684>
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.
- Taeihagh, A. (2021). Governance of artificial intelligence. *Policy and Society*, 40(2), 137–157. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1928377>
- Teisman, G. R., & Klijn, E.-H. (2008). Complexity theory and public management. An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297. <https://doi.org/10.1080/14719030802002451>
- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance. A process of change*. Tampere University Press.

- True, J. L., Jones, B. D., and Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 155–187). Westview Press.
- Turnpenny, J., Jordan, A., Benson, D., & Rayner, T. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. In A. Jordan & J. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 3–29). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783477043>
- Urrea Ballesteros, M., & Valencia Santafé, S. (2017). Los problemas para la definición de problemas en políticas públicas de Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 14(2), 127–134. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: from agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Vaz-Canosa, F., & Prendeville, S. (2019). *Design as an Agent for public policy innovation. Conference 2019*. Academy for Design Innovation Management. <https://hdl.handle.net/2134/11833320.v1>
- Vesely, A. (2020). Policy formulation redesigned: A new understanding of policy design and its implications for instruction. *Teaching Public Administration*, 38(3), 213–232. <https://doi.org/10.1177/0144739420901729>
- Weible, C. M. (2014). Introduction: the scope and focus of policy process research and theory. In C. Weible & P. Sabatier (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 3–21). Westview Press.
- Weiss, T., & Wilkinson, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207–215. <https://www.jstor.org/stable/24017859>
- Wilson, D. S., Ostrom, E., & Cox, M. E. (2013). Generalizing the core design principles for the efficacy of groups. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 90(Supplement), S21–S32. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2012.12.010>
- Young, E., & Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute. <https://caw.ceu.edu/sites/caw.ceu.edu/files/attachment/basicpage/116/writingeffectivepublicpolicypapersyoungquinn.pdf>
- Zahariadis, N. (2014) Ambiguity and Multiple Streams. En P. Sabatier, & C. Weible (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 25-58). Westview Press.
- Zeigermann, U., & Ettelt, S. (2023). Spanning the boundaries between policy, politics and science to solve wicked problems: policy pilots, deliberation for a and policy labs. *Sustainability Science*, 18, 809–821. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01187-y>

ANEXO 1

MATRIZ PARA ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS

En el Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP), elaborado en el libro editado por Leyva y Olaya (2022) se toman en cuenta siete fases y 27 criterios (ver Tabla 1).

Tabla 1
Fases y criterios del MADPP

Fases	Criterios
Problema público	Definición, uso de evidencia, causalidad, estructuración
Objetivos y metas	Identificación, coherencia interna, medición
Alternativas de solución	Identificación, contrastación, uso de evidencia, especificidad
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana, propuesta de instancias de participación estructuradas, ciudadanía estructurada
Implementación	Mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás, transversalización, definición de la implementación con el mercado y el tercer sector
Seguimiento	Seguimiento a la implementación de la política pública, seguimiento a los objetivos y las metas, metodología, línea de base, medición
Evaluación	Diseño de la evaluación, tipo de evaluación, metodología, realimentación y aprendizaje

Fuente: Leyva et al. (2022, p. 26)

En cada una de esas fases y criterios se usa una escala de óptimo, considerable, básico e insuficiente, para determinar la política ha cumplido con lo que se espera.

En la Tabla 2 se resume la matriz propuesta por estos autores, lo cual tiene la intención de que estudiosos de las políticas puedan proceder a su análisis.

Tabla 2
Modelo de análisis de políticas públicas

Fases	Criterios	Óptimo	Considerable	Básico	Insuficiente
Problema público	Definición	Define explícitamente el problema o problemas públicos	Se puede inferir implícitamente el problema o problemas	Se alude a una situación problemática vaga y general	Se formula un decálogo de buenas intenciones
	Uso de evidencia	El problema está sustentado en evidencia de fuentes primarias	El problema está sustentado en evidencia de fuentes oficiales y secundarias	El problema se basa en evidencia aleatoria y desconectada	El sustento es anécdotas y supuestos comunes
	Causalidad	Establece una relación manifiesta de causalidad	Es posible inferir algunas relaciones de causalidad	Existen indicios sobre causalidad sin mayor profundidad	No se establecen relaciones de causalidad
	Estructuración	El problema se estructura en términos de fallos del Estado, mercado u otros	Es posible inferir algunos fallos	La estructuración está en términos del ser y el deber ser	El problema no está estructurado, dificultando la construcción de soluciones
Objetivos y metas	Identificación	Establece de manera clara y explícita los objetivos y metas	Es posible inferir los objetivos y metas	Objetivos y metas no tienen claridad ni relación	No se establecen objetivos y metas
	Coherencia interna	Objetivos y metas son coherentes	Es posible inferir alguna relación entre problema y objetivos y metas	Los objetivos y metas son muy amplios y generales	No existe ninguna relación entre objetivos y metas y el problema
	Medición	Objetivos y metas son cuantificables y cualificables a partir los indicadores	No existen indicadores para cuantificar y cualificar los objetivos y metas	Se utilizan verbos acomodables que aclaran la forma de medir	Los objetivos y metas son vagos y ambiguos

Fases	Criterios	Óptimo	Considerable	Básico	Insuficiente
Alternativas de solución	Identificación	Se presentan las alternativas de solución consideradas y su relación con el problema	Están las alternativas, pero no es explícita la orientación para modificar las condiciones	Se presentan solo las alternativas escogidas y no es explícita la orientación	No se presentan alternativas de solución
	Contrastación	Se expone con claridad la lógica de la priorización de alternativas y coherencia con las causas	Se expone con claridad la lógica de priorización, pero sin coherencia con las causas	Se expone de manera ambigua la lógica de priorización de alternativas	No se expone la lógica de priorización
	Uso de evidencia	Las alternativas se escogieron a partir de datos estadísticos y documentos e informes calificados y de evidencia sobre la relación causal	Las alternativas se escogieron a partir de datos y documentos e informes, pero de contextos diferentes al de la aplicación de la política	Las alternativas se escogieron a partir de datos desactualizados y documentos e informes de contextos distintos	Las alternativas se escogieron sin uso de datos, documentos e informes calificados con evidencia sobre la relación causal
	Especificidad	Instrumentos de intervención claramente específicos	Algunos de los instrumentos son específicos	Menciona circunstancial y vagamente los instrumentos	No hace ninguna mención sobre instrumentos
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste en forma constante a los espacios de participación	La ciudadanía asiste de forma esporádica a los espacios de participación	La ciudadanía no asiste a los espacios de participación	No existen espacios de participación ciudadana
	Ciudadanía estructurada	La participación ciudadana se da a través de organizaciones estructuradas	La participación ciudadana se a través de solo una organización estructurada	La ciudadanía participa a través de un mecanismo inconsistente	La participación ciudadana es individual, inconstante y esporádica
	Propuesta de participación estructuradas	La participación ciudadana se da en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones, metodologías definidas y objetivos claros	La participación ciudadana se produce en instancias semiestructuradas o esporádicas, con claridad en las funciones y metodología	ciudadana se produce en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en funciones y metodología	La participación ciudadana se produce en instancias desestructuradas sin claridad funcional y metodológica

Fases	Criterios	Óptimo	Considerable	Básico	Insuficiente
Implementación	Mapeo hacia adelante	Estructura explícita de la cadena de implementación, estableciendo reglas y medios para lograr los objetivos de la política	Es posible inferir implícitamente algunas reglas y medios para implementar la política	Se habla de una implementación de manera vaga y general	Política desconectada que no considera ni reglas ni medios de implementación
	Mapeo desde atrás	Considera específicamente las competencias, capacidades e intereses de las instituciones que implementan la política	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementan la política	Considera a las instituciones que la implementan de manera vaga y general la forma de implementación	No considera las capacidades y otros elementos de las instituciones que implementa la política
	Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada, definiendo las herramientas para acercar las metas a cada área	Se alude a la importancia de establecer metas y acciones para cada área, se señalan algunas	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar detalles	No detalla aspectos sobre la transversalización
	Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con mercado y tercer sector, diseña equipos adecuados para asumir costos de transacción y disminuir el oportunismo de terceros	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y sector privado, aunque no muy claro	Menciona la necesidad de externalización en la implementación, sin hacer precisiones	No contempla herramientas para gestionar la externalización

Fases	Criterios	Óptimo	Considerable	Básico	Insuficiente
Seguimiento	Seguimiento a la implementación de la política pública	Establece claramente un modelo de seguimiento a la implementación	Tiene un modelo de seguimiento para la implementación poco estructurado	Establece un seguimiento vago y desconectado	No se establece un seguimiento a la implementación
	Seguimiento a los objetivos y las metas	Establece claramente un modelo de seguimiento a objetivos y metas	Tiene un modelo de seguimiento a los objetivos y metas	Establece un seguimiento a objetivos y metas poco estructurado	No se establece un seguimiento a objetivos y metas
	Metodología	Establece un diseño metodológico según el tipo de seguimiento propuesto	Cuenta con un diseño metodológico poco estructurado	Tiene un diseño metodológico vago y desconectado	No existe un diseño metodológico
	Línea de base	Establece una línea de base clara para los objetivos de seguimiento	Establece una línea poco estructurada para el seguimiento	Establece una línea inadecuada	el seguimiento no cuenta con una línea de base
	Medición	Establece un sistema de indicadores claros	Cuenta con indicadores poco estructurados	Los indicadores son inadecuados	El seguimiento no cuenta con un sistema de indicadores
Evaluación	Diseño de la evaluación	Diseña de forma explícita la evaluación de la política, con criterios claros	Es posible inferir implícitamente el diseño de evaluación	Existen algunos elementos vagos y desconectados	No se cuenta con un diseño de evaluación
	Tipo de evaluación	La evaluación se relaciona con los objetivos y metas	Hay una débil relación con objetivos y metas	La evaluación no está relacionada con objetivos y metas	La evaluación no conduce a establecer sus efectos en el problema
	Metodología	Establece claramente un diseño metodológico	El diseño metodológico es poco estructurado	El diseño es vago y desconectado	La evaluación carece de diseño metodológico
	Realimentación y aprendizaje	La política establece criterios claros para la realimentación y aprendizaje	Se identifican implícitamente criterios para realimentación y aprendizaje	Hay criterios vagos para la realimentación y el aprendizaje	No se establecen criterios

Fuente: Leyva y Olaya, 2022, pp. 249ss.

En términos generales, si se aplican los criterios de esa matriz a las políticas revisadas en el anterior capítulo, es evidente que ninguna alcanza el nivel óptimo, y que la mayoría corresponden a política con un diseño básico o insuficiente.

Sobre el Autor

Carlos Murillo Zamora es catedrático e investigador de Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional de Costa Rica. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (UCR) y Máster en Relaciones Internacionales (UNA). Actualmente es director del Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIOdD-UCR). Las áreas de investigación que desarrolla son: análisis de política exterior y políticas públicas; teoría de Relaciones Internacionales; seguridad internacional, resolución de conflictos y crimen organizado, entre otras.

"El manuscrito tienen una calidad significativa desde el punto de vista analítico. Plantea un esquema original para el tratamiento de la problemática de las políticas públicas y pone de relieve un estudio profundo y actualizado de la literatura más significativa al respecto. Tiene una buena combinación de los temas y los autores de siempre en el análisis de políticas públicas y de perspectivas y autores más actuales vinculados a temas de diseño, valor pública, co-creación, entre otros"

Joan Subirats Humet

Catedrático Emérito Ciencia Política e investigador del
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en la
Universidad Autónoma de Barcelona