

# Acción pública y complejidad: Un recorrido a través de las ideas de conocimiento y racionalidad

*Por Nelson D. Cardozo<sup>1</sup>*

## Resumen

Este artículo realiza un recorrido por las diferentes corrientes del análisis de políticas públicas a partir de dos ejes: las nociones de racionalidad y complejidad como dos corrientes contrapuestas. Por un lado, las *policy sciences* surgieron en la posguerra como un proyecto de mejorar la inteligencia de las políticas públicas aplicando el conocimiento científico y el análisis objetivo para planificar soluciones efectivas a los asuntos públicos, en un contexto de coexistencia entre democracia liberal y capitalismo. Junto con estas perspectivas se identifican otras corrientes de análisis como la eficiencia administrativa, la teoría de la modernización o el neomarxismo que siguieron esta confianza en la racionalidad como modo de entender la acción gubernamental. Luego de las corrientes “antisinópticas” que mostraron los límites a esta racionalidad, encontramos los enfoques contemporáneos para el análisis de políticas, donde se encuentra la teoría de la complejidad.

Por otro lado, el paradigma de la complejidad aboga por enfoques más holísticos e interdisciplinarios en el análisis de políticas públicas. Reconoce la interconexión y la interdependencia de diferentes sistemas y actores sociales, y sugiere que las soluciones efectivas requieren un entendimiento profundo de las dinámicas complejas que subyacen a los asuntos públicos. Además, impulsa la idea de que la colaboración y la participación de múltiples actores, incluidos

---

<sup>1</sup> Profesor Asociado de la Universidad Argentina de la Empresa. Co-coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y co-editor del libro *Policy Analysis in Argentina* (2023) publicado por la Bristol University Press del Reino Unido. ORCID [0000-0002-3385-653X](https://orcid.org/0000-0002-3385-653X)

ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y empresas, son esenciales para abordar la complejidad de los desafíos contemporáneos. Este carácter complejo de los problemas públicos se manifestó en forma más clara con los procesos de globalización, la cuarta revolución industrial, y más recientemente con la pandemia del coronavirus a partir del año 2020, movilizándolo su empleo en la literatura de políticas públicas.

**Palabras clave:** Políticas Públicas- Racionalidad- Complejidad-Teoría de las políticas públicas-Conocimiento

### **Abstract**

This article traces the different currents of public policy analysis based on two axes: the notions of rationality and complexity as two opposing streams. On one hand, policy sciences emerged in the post-war period as a project to enhance the intelligence of public policies by applying scientific knowledge and objective analysis to plan effective solutions to public affairs, in a context of coexistence between liberal democracy and capitalism. Alongside these perspectives, other streams of analysis identified are administrative efficiency, modernization theory, or neomarxism, which followed this confidence in rationality as a way of understanding government action. Following the "anti-synoptic" currents that show the limits of this rationality, contemporary approaches to policy analysis include the theory of complexity.

On the other hand, the complexity paradigm advocates for more holistic and interdisciplinary approaches in the analysis of public policies. It acknowledges the interconnectedness and interdependence of different systems and social actors and suggests that effective solutions require a profound understanding of the complex dynamics underlying public affairs. Moreover, it promotes the idea that collaboration and participation of multiple actors, including citizens, non-governmental organizations, and businesses, are essential to address the complexity of contemporary challenges. This complex nature of public problems became more evident with processes of globalization, the fourth industrial revolution, and more recently with the coronavirus pandemic starting in the year 2020, mobilizing its use in the literature of public policies.

**Keywords:** Public Policies - Rationality - Complexity - Public Policy Theory - Knowledge.

## **1. Introducción**

Las ciencias sociales surgieron en la modernidad como respuesta a la crisis del pasaje de una sociedad tradicional y estamental a una forma de organización más compleja y dinámica. Los procesos que incluyeron esta modernidad abarcan el surgimiento del capitalismo en tanto modo de producción, la aparición de la llamada “cuestión social” vinculada al proceso de migración de las poblaciones rurales a las ciudades y su integración al proletariado, y una progresiva racionalización de diferentes aspectos de la vida (Raffin, 2006). Esta época, desde una perspectiva filosófica, implicó además la racionalización de distintas aristas sociales.

Uno de los aspectos más destacados de la nueva fase es el surgimiento del capitalismo como sistema económico dominante. Durante el período de la Primera Revolución Industrial, que se extendió desde finales del siglo XVIII hasta el siglo XIX, se produjeron importantes avances tecnológicos y cambios en las formas de producción y distribución de bienes y servicios. La aparición de la maquinaria y la mecanización de la manufactura llevaron a un aumento exponencial de la productividad, lo que generó un crecimiento económico sin precedentes. El capitalismo se basa en la propiedad privada de los llamados medios de producción y la búsqueda del beneficio individual como motor de la actividad económica, basado en el “cálculo racional”. Esta lógica de mercado ha impulsado la competencia entre empresas, fomentando la eficiencia y la innovación tecnológica. A través del sistema de precios y la oferta y demanda, el capitalismo permitió una asignación más eficiente de los recursos y una generación de riqueza y disponibilidad de bienes y servicios a costos muchos más bajos. Sin embargo, una contracara de esta “racionalización” de la fábrica capitalista será la “cuestión social”. El desarrollo de este nuevo sistema económico implicó el crecimiento de las fábricas y la incorporación de grandes masas de población al régimen fabril. Las duras condiciones laborales del proletariado ocasionaron protestas y el surgimiento de movimientos obreros en busca de mejoras en el entorno de trabajo y salarios más altos. La desigualdad económica y las disparidades en el acceso a los recursos y oportunidades crearon tensiones sociales y dieron lugar a debates sobre la distribución justa de la riqueza. Corrientes de pensamiento con una fuerte impronta racional darán una

respuesta a estos problemas. Aquí encontramos al liberalismo, y sus posturas críticas como el socialismo utópico y luego el llamado socialismo científico. Aunque, son corrientes ideológicas diferentes, algo que comparten las tres tradiciones es una confianza en el progreso de las sociedades y la búsqueda de soluciones a través de la acción humana y la organización social.

El proceso de racionalización de la vida, característico de la modernidad, además implicó una profunda transformación en la forma en que los individuos perciben y se relacionan con el mundo. A medida que la profusión de conocimiento fue creando campos disciplinares que formaron las ciencias modernas, la razón y la ciencia se convirtieron en las principales fuentes de saberes y explicación de los fenómenos naturales y sociales. La razón promovió la sustitución de creencias religiosas y tradicionales por un enfoque más objetivo y basado en la evidencia, lo que llevó a la secularización y una mayor confianza en la capacidad de la humanidad para comprender y controlar su entorno. El surgimiento de las ciencias modernas permitió un avance significativo en el conocimiento y el desarrollo de nuevos métodos de investigación a través de revoluciones científicas (Kuhn, 1971). La ciencia se convirtió en el paradigma de la verdad y se expandió a diversas disciplinas, incluyendo la física, la biología, la sociología y la economía. La aplicación del método científico permitió un progreso sustancial en la comprensión del mundo natural y humano, lo que a su vez condujo a avances tecnológicos y cambios sociales significativos en esta modernidad. La idea de progreso se hizo prominente como resultado del optimismo y la confianza en la capacidad de la razón humana para mejorar las condiciones de vida de los seres humanos. La creencia en el progreso se basó en la noción de que el conocimiento científico y la racionalidad podrían llevar a un constante avance y mejora en todos los aspectos de la vida humana, desde el desarrollo de nuevas tecnologías hasta la mejora de las instituciones sociales y políticas. Esta concepción del progreso influyó en diversas esferas de la sociedad, fomentando la concepción de que la historia tenía una dirección y que la humanidad podía avanzar hacia un futuro mejor y más próspero.

Finalmente, el surgimiento del Estado moderno como forma de dominación, en consonancia con el pensamiento de Skinner o Maquiavelo, representó una transformación significativa en la organización política. Estos

filósofos sostuvieron que este era una forma superior, en la que el gobernante concentraba el poder y la autoridad para asegurar la estabilidad y el orden en la sociedad. Esta racionalización del poder político implicó la centralización de la autoridad en manos de una sola entidad que ejercía un control más eficiente y efectivo sobre las relaciones sociales en un territorio y de los asuntos públicos (Guerrero, 2010; Ongaro, 2020). Así mismo, desde una perspectiva marxista y weberiana, el nacimiento del Estado-nación también se vincula con la separación de los medios de administración y coerción de las clases dominantes en lo económico (Isuani, 1984). Para Marx, este es una institución que surge como resultado de las relaciones de producción y sirve para proteger los intereses de la clase dominante y/o el sistema capitalista en su conjunto. Por su lado, Weber consideraba que el Estado moderno se basaba en una forma de dominación legal-racional, en la que las decisiones y acciones del gobierno se fundamentaban en reglas y leyes racionales, en lugar de tradiciones o liderazgos carismáticos. Uno de los avances más significativos fue la burocratización y la mejora en la especialización de la acción gubernamental. Con la creación de una burocracia profesional, se estableció una estructura administrativa eficiente y organizada que permitía una gestión más efectiva de los asuntos públicos. La burocracia se basaba en principios de meritocracia y especialización, lo que garantizaba que los funcionarios estuvieran capacitados y preparados para cumplir sus funciones de manera competente.

A lo largo del siglo XIX y sobre todo el siglo XX, veremos un aumento de la intervención gubernamental en las sociedades. Esta confianza en la racionalidad de los gobiernos es lo que se denominó “nuevo liberalismo”. Esta visión surgió luego de la Gran Depresión, proponiendo una nueva relación entre Estado y sociedad, en respuesta a la crisis económica de 1929 y a los desafíos que enfrentaron las democracias liberales de la época. Este «nuevo liberalismo» (Parsons, 1996) representa un cambio en la concepción de la política económica y social, y se caracteriza por la intervención activa de los gobiernos en la economía y en la protección social de los ciudadanos. Antes de la crisis de 1929, predominaba el pensamiento económico liberal clásico, que defendía la no intervención estatal en el mercado y la primacía de la libre empresa como mecanismo regulador. Sin embargo, la Gran Depresión generó una profunda desconfianza en el funcionamiento autónomo del mercado, y conllevó a una

mayor intervención estatal en la esfera económica y la implementación de políticas orientadas al bienestar social y la protección de los ciudadanos, sentando las bases para el desarrollo del Estado de Bienestar en las décadas siguientes.

Esta nueva concepción se plasmará en la década de los años 50 en el proyecto intelectual de las «*Policy Sciences*» de Harold Lasswell (1902-1978)(Lasswell, 1951a, 1951b) en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial. Este cientista social comprometido con las grandes cuestiones de su tiempo, propuso un enfoque interdisciplinario para abordar los desafíos sociales y políticos. Las «*policy sciences*» buscaban aplicar el conocimiento científico y el análisis objetivo para planificar soluciones efectivas a los asuntos públicos, en un contexto de coexistencia entre democracia liberal y capitalismo. Durante el apogeo del llamado modelo benefactor (1945-1975) o la época conocida como los “treinta gloriosos” (Hobsbawm, 1998), las políticas públicas se concebían bajo la forma de proyectos planificados y estructurados. Esto se basaba en la creencia de que la racionalidad y la planificación cuidadosa podrían resolver los problemas sociales y mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto, a través de programas que planteaban una causalidad lineal y directa entre las políticas implementadas y los resultados esperados. En este contexto, el *Welfare State* representó un momento de culminación del optimismo en la racionalidad como forma de abordar los asuntos sociales y las cuestiones sociales. Se implementaron amplios programas sociales —por ejemplo, el *National Health Service* (NHS) británico, iniciado en 1948, o la «Gran Sociedad» (que comenzó en 1965) estadounidense— como sistemas de seguridad social, educación y salud pública, con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de bienestar para todos los ciudadanos. Estas políticas se fundamentaban en la idea de que una planificación rigurosa y una intervención gubernamental significativa podrían mitigar las desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, con el tiempo, surgieron críticas y desafíos a la concepción lineal y simplificada de la racionalidad en el accionar gubernamental. La complejidad y la diversidad de cuestiones sociales comenzaron a poner en tela de juicio la efectividad de las soluciones planificadas desde la raíz. La realidad demostró que la causalidad en pocas variables no era suficiente para abordar la multidimensionalidad de los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrentaban los países.

La teoría de la complejidad (Morin, 1994; Waldrop, 1993) representa un desafío fundamental a la concepción tradicional de racionalidad en la acción pública, que se basa en la creencia de que el conocimiento científico y la planificación racional pueden resolver eficazmente los problemas sociales. Este enfoque argumenta que el mundo social y político es inherentemente complejo (Rodríguez Zoya, 2022), no lineal y difícil de predecir, lo que implica que las soluciones simples y unidimensionales pueden ser inadecuadas para abordar los desafíos complejos que enfrentan las comunidades.

En el contexto de la crisis del Estado de Bienestar, la teoría de la complejidad se hizo más relevante. Estas dificultades dejaron de manifiesto cómo las políticas públicas diseñadas con enfoques lineales y racionales a menudo se enfrentan a realidades multidimensionales y cambiantes. Las dificultades sociales y económicas que enfrentaba el capitalismo requerían soluciones más flexibles y adaptativas, lo que puso en duda la eficacia de las estrategias basadas únicamente en la racionalidad científica. Volviendo a los eventos recientes que hemos vivido desde 2020, la pandemia del coronavirus también puso de relieve la complejidad de la acción pública. La rápida propagación del virus y su impacto en múltiples dimensiones de la sociedad demostraron que los problemas emergentes a menudo son impredecibles y desafían las soluciones convencionales (Akanle, Omobowale, & Olumuyiwa, 2022; Christensen & Laegreid, 2022; Scognamiglio, Sancino, Caló, Jacklin-Jarvis, & Rees, 2023). La complejidad de la pandemia resaltó la importancia de la adaptabilidad, la colaboración entre diferentes actores y la necesidad de considerar múltiples perspectivas y enfoques en el diseño de políticas.

En este sentido, la complejidad aboga por enfoques más holísticos e interdisciplinarios en el análisis de políticas públicas (Cairney, 2023; Mballa, 2017). Reconoce la interconexión y la interdependencia de diferentes sistemas y actores sociales, y sugiere que las soluciones efectivas requieren un entendimiento profundo de las dinámicas complejas que subyacen a los asuntos públicos. Además, impulsa la idea de que la colaboración y la participación de múltiples actores, incluidos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y empresas, son esenciales para abordar la complejidad de los desafíos contemporáneos.

En suma, la teoría de la complejidad representa un cambio de paradigma en la concepción de la acción pública, desafiando la visión tradicional de racionalidad basada en el conocimiento científico cual solución única a los problemas públicos. Tanto la crisis del Estado de Bienestar, la globalización, como la pandemia del coronavirus han evidenciado la necesidad de mirar lo polifacético de las cuestiones sociales y políticas, lo que ha destacado la importancia de enfoques más flexibles, adaptativos e interdisciplinarios para abordar eficazmente los desafíos contemporáneos. La comprensión de esta complejidad y la aceptación de la incertidumbre son fundamentales para desarrollar acciones más efectivas y arquitecturas resilientes en un mundo en constante cambio.

## **2. El origen del enfoque de las políticas públicas y la idea de racionalidad**

El estudio de las políticas públicas ha evolucionado a lo largo del tiempo, y su enfoque se ha forjado a partir de diversas influencias y corrientes de pensamiento. En esta sección, exploraremos los orígenes del campo y cómo la idea de racionalidad ha sido un elemento fundamental en su desarrollo.

### **2.1 Las *policy sciences* como propuesta racionalista**

El surgimiento del campo de las políticas públicas se vincula directamente con el crecimiento y la complejidad de las sociedades modernas en el siglo XX en un contexto de reconstrucción europea y un escenario geopolítico de un mundo bipolar. Con la consolidación del Estado-nación en unidad soberana y la creciente intervención gubernamental en diversos ámbitos, se hizo evidente la necesidad de abordar los problemas colectivos y mejorar el bienestar de la población. Así, nace el enfoque de las políticas públicas, un campo del conocimiento interdisciplinario que propuso analizar y diseñar las acciones del Estado para alcanzar objetivos sociales, económicos y políticos, entendidos como “valores meta”. Esta nueva disciplina emergió en tanto respuesta a los desafíos que enfrentaban los países postindustriales desarrollados, por un lado, y los obstáculos del desarrollo en el llamado “Tercer Mundo”, con el objetivo de abordar cuestiones complejas y multidimensionales.

En los inicios de la disciplina, la idea de racionalidad fue profundamente influenciada por el neopositivismo, una corriente filosófica que promovía el uso

de métodos científicos y la búsqueda de la objetividad en el análisis de los problemas. Desde esta perspectiva, se buscaba aplicar un enfoque racional y basado en la evidencia para identificar estos problemas y encontrar soluciones óptimas. Esta aproximación epistemológica se basaba en el presupuesto de que estos podían abordarse a través de un análisis objetivo (despojado de valores) y científico, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas para evaluar diferentes alternativas y seleccionar la más adecuada. Los expertos adoptaron una actitud positivista hacia el análisis de políticas, buscando una comprensión objetiva y verificable de los fenómenos sociales y políticos, al mismo tiempo que el conocimiento aplicado en la acción estatal se plasmó en la concepción de planificación e ingeniería social. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado Benefactor alcanzó su auge, y con él, la idea de planificación racional se convirtió en una herramienta clave para mejorar la sociedad. Los gobiernos adoptaron un enfoque más intervencionista, asumiendo un papel activo en la regulación y provisión de servicios gubernamentales. La planificación racional se convirtió en el fundamento para diseñar políticas que abordaran desigualdades sociales y económicas, buscando alcanzar el bienestar general de la población. Esta matriz sociopolítica se caracterizó por una amplia intervención gubernamental en la economía y la sociedad, con el propósito de garantizar el acceso a servicios básicos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Se priorizó la inversión en educación, salud y servicios sociales, y se implementaron políticas de redistribución de la riqueza para reducir las desigualdades económicas.

En consonancia con la visión de racionalidad, surgieron corrientes racional-exhaustivas que pretendían establecer modelos detallados para el análisis y diseño de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2004). Estas corrientes enfatizaban la planificación minuciosa, con la intención de considerar todos los factores relevantes y evaluar parsimoniosamente cada opción antes de tomar decisiones. En este sentido, los estudios de políticas se enfocaron en el diseño de políticas basadas en la recopilación y análisis profuso de datos y evidencias, partiendo de que la información abonaría la inteligencia de la acción gubernamental. Se adoptaron enfoques analíticos rigurosos y métodos cuantitativos para evaluar el impacto de las políticas propuestas y tomar medidas fundamentadas en pruebas sólidas.

Esta mirada de la racionalidad está estrechamente vinculada con la teoría y la compartimentalización en el ciclo de políticas públicas. Esa concepción influyó cómo se concibe, diseña e implementa cada etapa del ciclo. En el enfoque racionalista, se asume que los actores políticos y los formuladores son racionales y buscan maximizar sus objetivos de manera óptima, tomando decisiones basadas en un análisis exhaustivo de la información y los datos disponibles. Esta visión tradicional ha estado presente en la mayoría de los enfoques clásicos de políticas públicas. En el contexto de la heurística por etapas, la idea de racionalidad se manifiesta en cada momento. En la fase de *agenda-setting*, los problemas se identifican y seleccionan basándose en criterios racionales de relevancia y urgencia. En la formulación, se busca encontrar la solución más eficiente y efectiva para abordar las cuestiones planteadas, mediante el análisis de diversas alternativas y el cálculo de sus consecuencias. Durante la implementación, se espera que las políticas se ejecuten de manera eficiente y coherente, siguiendo los planes diseñados previamente, por una burocracia sujeta a criterios técnicos.

## **2.2 La teoría de la modernización como proceso de racionalizador de las sociedades**

El enfoque del desarrollo, también conocido como teoría de la modernización (Aguilar Novoa, 2005), han estado estrechamente vinculadas con la idea de racionalidad en un escenario de la política pública y la planificación económica. Estas perspectivas, que surgieron en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se centraron en los países en vías de desarrollo, con el objetivo de modernizar sus estructuras económicas, sociales y políticas. Uno de sus principales supuestos era que estas naciones debían seguir un camino de desenvolvimiento similar al que habían seguido los países industrializados para alcanzar el bienestar económico y social. Este trayecto se basaba en una visión racional y planificada que buscaba la maximización de recursos y la eficiencia en la asignación de los mismos. Desde esta perspectiva, la racionalidad se entendía como la capacidad de planificar y llevar a cabo acciones eficientes y efectivas para lograr objetivos específicos de desarrollo, sobre todo impulsado por el Estado, la burocracia y ciertas elites modernizadoras. Los formuladores de políticas públicas en estas naciones se inspiraron en las prácticas de los países centrales y

adoptaron estrategias de planificación y enfoque tecnocrático para profundizar la industrialización.

Sin embargo, estas teorías basadas en la concepción de racionalidad se enfrentaron a críticas y limitaciones explicativas importantes. Muchos de estos enfoques adoptaron una visión lineal y unidireccional del desarrollo, lo que no tomaba en cuenta la diversidad de contextos culturales, históricos y políticos de los países del Tercer Mundo. Además, la aplicación de políticas desarrollistas basadas en una concepción rígida y tecnocrática no siempre tuvo los resultados esperados, y en muchos casos, condujo a consecuencias no deseadas y efectos negativos en las sociedades. A lo largo del tiempo, estos cuestionamientos llevaron a un replanteamiento de las teorías del desarrollo y a una mayor consideración de la complejidad de los contextos locales y de las perspectivas y necesidades de los actores involucrados en el proceso de modernización. Las perspectivas contemporáneas han incorporado enfoques más flexibles y adaptativos, reconociendo la importancia de la participación de las comunidades locales, la diversidad cultural y la exigencia de políticas públicas más sensibles al contexto.

### **2.3 La eficiencia administrativa y la racionalidad**

Los enfoques de Max Weber, Woodrow Wilson, Luther Gulick, y otros autores pertenecientes a la corriente de la "eficiencia administrativa" (Yates, 1985) están estrechamente relacionados con la idea de racionalidad en el contexto de la administración pública. Estos autores abogaron por la eficiencia y el rendimiento de la burocracia a través de la aplicación de principios racionales y técnicos. Max Weber (1864-1920) es conocido por su teoría de la burocracia, en la que describió los cuerpos burocráticos como una forma altamente racional de administración. Según Weber, la burocracia se caracteriza por la jerarquía clara de autoridad, reglas y procedimientos estandarizados, y la especialización de funciones. Estas características buscaban maximizar la eficiencia y la eficacia en la administración pública al garantizar que las decisiones se basaran en reglas objetivas y no en criterios subjetivos. Por su parte, Woodrow Wilson (1856-1924) argumentó que el gobierno debe seguir los principios de eficiencia y racionalidad para lograr una gestión más efectiva, discutiendo la corriente federalista que intentó limitar el poder del gobierno. En su ensayo "El estudio de la administración" (Wilson,

1887), germen de esta perspectiva, defendió la aplicación de métodos científicos y profesionales en las agencias gubernamentales, separando claramente la política de la administración. El norteamericano sostenía que la administración debía ser una actividad basada en el conocimiento y la experiencia, y se mostró contrario a su vinculación con la política partidista que siempre ha tenido tanto margen en los manejos de la burocracia en la experiencia estadounidense. Finalmente, Luther Gulick (1892-1993), contribuyó a la corriente de la eficiencia administrativa con sus escritos sobre la gestión por objetivos y la división del trabajo. Este autor defendía la racionalización de las tareas administrativas a través de la especialización y la asignación clara de responsabilidades.

En suma, estos pensadores, cuyos principios son trabajados centralmente por administrativistas públicos, promovieron la racionalidad en la burocracia, buscando maximizar la eficiencia, la productividad y la efectividad en implementación de políticas y la prestación de servicios gubernamentales. La distinción clásica entre política y administración también refleja la preocupación por mantener organizaciones públicas basadas en principios técnicos y objetivos, separada de las consideraciones políticas y partidistas, esta últimas vinculadas a los valores e ideologías. Sin embargo, es importante señalar que esta concepción de la racionalidad de la administración también ha sido objeto de críticas y desafíos. Algunos críticos argumentan que un enfoque excesivamente racional y burocrático puede llevar a una pérdida de flexibilidad y adaptabilidad en la burocracia, lo que puede ser problemático en contextos complejos y cambiantes. Por lo tanto, la búsqueda de un equilibrio entre la racionalidad y la flexibilidad sigue siendo un tema relevante en el análisis y diseño de políticas públicas.

#### **2.4 El neomarxismo y la racionalidad del Estado capitalista**

El neomarxismo, en tanto corriente de pensamiento crítico, plantea una reevaluación de las teorías marxistas clásicas (Marx, Engels y Lenin), incorporando elementos que van más allá del enfoque puramente económico y de la lucha de clases. Si bien sigue considerando la estructura económica como un factor determinante en la sociedad, los neomarxistas también reconocen la relevancia de aspectos culturales, ideológicos y de poder en el análisis político y social. La racionalidad del Estado capitalista se enmarca en la lógica de acumulación propia del sistema económico, donde el objetivo primordial es la

maximización de la ganancia y la reproducción del capital (Reis, 2002). Desde esta perspectiva, el análisis de la acción pública se subsume a la lógica de la acumulación capitalista, lo que implica que las políticas estarán determinadas por los intereses y necesidades de los sectores dominantes.

Aunque, el enfoque neomarxista proporciona una visión crítica y holística de las estructuras de poder y dominación en la sociedad, continúa aplicando un criterio de racionalidad arraigado en la reproducción del sistema capitalista para comprender la totalidad de las políticas públicas. Así, se plantea que lo central para el análisis de los programas gubernamentales está condicionado por la estructura económica, si bien introduce otros elementos que están en la superestructura como la ideología, o el aparato estatal. Bajo este armazón conceptual se intenta dar una explicación a un fenómeno en principio contradictorio, como el surgimiento y expansión de *Welfare States* en los países capitalistas centrales en la segunda posguerra. Esto sería entendido en clave de una respuesta al momento histórico de la lucha de clases, donde la autonomía relativa del Estado se manifiesta en estas concesiones a sectores obreros, que en principio serían contradictorios con la lógica de acumulación, al limitar la tasa de ganancia de los capitalistas.

Finalmente, al cuestionar la desigualdad y la explotación, esta corriente de pensamiento se convierte en una herramienta relevante para el análisis de políticas desde una perspectiva más objetiva y transformadora. La incorporación de aspectos culturales e ideológicos en el análisis político permite comprender mejor cómo se mantienen y legitiman ciertas estructuras de poder, y cómo influyen en la formulación y ejecución de programas gubernamentales.

En conclusión, el neomarxismo y su enfoque crítico proporcionan una perspectiva más profunda y compleja para el análisis de la acción estatal. La comprensión de la racionalidad del Estado capitalista y la lógica de acumulación permite entender cómo ciertas políticas pueden beneficiar a determinados grupos en detrimento de otros. La racionalidad limitada y la autonomía relativa del Estado también influyen en la toma de decisiones, lo que hace necesario cuestionar y evaluar la política gubernamental desde múltiples dimensiones entender el momento histórico de la lucha de clases en tanto proceso social central.

## Cuadro I: Enfoques racionalistas clásicos sobre la acción pública

Enfoque	Perspectiva	Supuestos	Acercamiento a la realidad	Autores
<b>Policy Sciences</b> <b>Heurística por etapas</b>	Objetivista y positivista	Los problemas públicos pueden ser abordados científicamente y resueltos desde sus causas. Centralidad del gobierno	Investigación empírica y análisis de datos.	H. Lasswell E. Bardach P.de León Y. Dror
<b>Teorías del desarrollo</b>	Sociohistórica	La modernización es un proceso lineal de desarrollo social. El gobierno y la burocracia son centrales para lograr la industrialización y el bienestar	Análisis histórico y comparativo de las sociedades en transición	J. La Palombara F. Riggs D. Apter P. Evans
<b>Eficiencia administrativa</b>	Objetivista y organizacional	La eficiencia es un objetivo deseable en la administración a lograr a través de fortalecer la burocracia	Separación clásica entre política y administración. Perspectiva organizacional	M. Weber W. Wilson D. Waldo D. Yates
<b>Neomarxismo</b>	Objetivista y estructural	La sociedad está dividida en clases con intereses en conflicto. La acción gubernamental es una respuesta a las contradicciones de la sociedad capitalista	Análisis de las relaciones de poder y producción y la acción estatal a la luz de la lógica capitalista.	L. Althusser E. Olin Wright N. Poulantzas

Fuente: Elaboración propia

### 3. Las corrientes “antisinópticas” en el *policy analysis* y los límites a la racionalidad

La concepción tradicional de la racionalidad ha sido objeto de críticas y cuestionamientos. La teoría de la complejidad, por ejemplo, ha mostrado que muchos problemas públicos son inherentemente multidimensionales y poliédricos, por lo que no pueden ser abordados de manera totalmente racional y predecible. Además, el enfoque de la racionalidad limitada ha señalado que los actores políticos tienen restricciones cognitivas y de información que limitan su capacidad para tomar decisiones completamente racionales (Simon, 1959). Así, enfoque dominante en el análisis de políticas públicas desde los años 50 no escapó a la crítica y la reflexión sobre sus limitaciones y supuestos. A medida que la disciplina se desarrollaba, surgieron corrientes de pensamiento

"antisinópticas"(Pérez Sánchez, 2005) que cuestionaban la idea de conocimiento racional para la acción pública y buscaban nuevas formas de abordar las cuestiones sociales y políticas de manera más realista y contextualizada. En esta sección, exploraremos las primeras interpelaciones al enfoque racional, así como los enfoques y perspectivas "antisinópticas" que surgieron como alternativas para entender la complejidad de las políticas estatales.

La compartimentalización del ciclo de políticas públicas, es decir, dividir el proceso en etapas separadas y secuenciales, también ha sido cuestionada por su simplificación (Roth-Deubel, 2010; P. A. Sabatier, 2010). La realidad política y social están interconectadas e son interdependientes, y las políticas pueden tener efectos imprevistos y no deseados que atraviesan las fronteras de cada fase. La parcelación puede acarrear una visión simplista de los problemas públicos y una falta de consideración de sus conexiones y relaciones sistémicas. En este sentido, el paradigma de la complejidad y otras corrientes "antisinópticas" han propuesto un enfoque más integrado y flexible en el análisis y diseño de políticas públicas, reconociendo la incertidumbre y la dinámica compleja de la realidad. En lugar de buscar soluciones definitivas y predecibles, se promueve una aproximación experimental y adaptativa, que se ajuste a los cambios y aprenda de la experiencia. Esto implica una revisión crítica de la idea de racionalidad tradicional y la consideración de múltiples perspectivas y enfoques para abordar los "issues" de manera más efectiva y contextualizada.

Luego del optimismo inicial que siguió los años de posguerra, las políticas públicas se vieron interpeladas por una sociedad cada vez más compleja y con problemas más multidimensionales. Algunas de las grandes cuestiones que hicieron considerar los límites de la capacidad y racionalidad de la acción gubernamental fueron las tensiones que se desarrollaron hacia la década de los años 60 (Fontaine, 2015). Aquí podemos mencionar, el movimiento de los Derechos Civiles en los Estados Unidos, la corriente Pacifista que cuestionó el accionar bélico norteamericano en el Tercer Mundo, el proceso de descolonización, las juventudes políticamente activadas con ideologías críticas del orden establecido, las corrientes feministas, o las limitaciones de las políticas de la "Guerra contra la Pobreza" y "la Gran Sociedad" de Lyndon B. Johnson, las

cuales intentaron profundizar el modelo de bienestar norteamericano (Aguilar Villanueva, 1993).

Además, medida que la sociedad se volvía más interconectada y globalizada, los problemas sociales se volvieron más intrincados y requirieron soluciones innovadoras. Los estudiosos y académicos se dieron cuenta de que el enfoque tradicional del gobierno era insuficiente para hacer frente a estos desafíos emergentes y que se necesitaba un enfoque más sistémico y holístico para abordarlos de manera efectiva. En lugar de aplicar soluciones universales y técnicas de planificación preestablecidas, se promovió la idea de que las políticas públicas debían adaptarse a las particularidades de cada situación y responder a las necesidades y demandas de los involucrados. Esto estuvo también influenciado por la transformación de los partidos políticos, el surgimiento de nuevos movimientos sociales (ecologismo, derechos civiles, feminismo, pacifismo), los cuestionamientos al modelo de Estado Benefactor que a partir de las corrientes gerencialistas que propusieron más control y gestión de los usuarios o comunidades afectadas, o el proceso de globalización que introdujo nuevos actores transnacionales que cuestionaron la centralidad y soberanía de los gobiernos como eje decisor e interlocutor de las políticas públicas.

Uno de los enfoques "antisinópticos" más influyentes en el análisis de políticas es el paradigma de la complejidad. Esta perspectiva se basa en el pensamiento de que los problemas públicos son inherentemente complejos y no pueden reducirse a relaciones lineales de causa y efecto, como proponen las corrientes positivistas. En cambio, la complejidad implica la interconexión de múltiples factores, la incertidumbre y la emergencia de resultados impredecibles. Este paradigma desafía la noción de que los expertos y analistas pueden comprender y prever plenamente los resultados de las políticas estatales. En su lugar, aboga por la adopción de enfoques adaptativos y procesos iterativos que permitan aprender de la experiencia y ajustar las políticas a medida que se desarrollan.

El enfoque racionalista mostró sus evidentes limitaciones, a medida que se aplicaba a problemas cada vez más complejos y desafiantes. La planificación racional se enfrentó a situaciones en las que los datos eran escasos o contradictorios, y los modelos racionales no podían proporcionar respuestas

claras y precisas. Además, la planificación racional a menudo ignoraba las dimensiones políticas y las dinámicas de poder que influyen en la toma de decisiones. Las críticas señalaron que los analistas de políticas públicas debían reconocer la existencia de conflictos de intereses y la influencia de los grupos de presión en la formulación y aplicación de políticas.

Junto con el paradigma de la complejidad, otras corrientes "antisinópticas" también surgieron como alternativas al enfoque racional dominante. Estas perspectivas incluyen la racionalidad limitada, el incrementalismo y el pluralismo. La racionalidad limitada (Allison, 1988; Simon, 1959) sostiene que los actores políticos y las organizaciones tienen capacidades cognitivas limitadas para procesar toda la información relevante y tomar medidas completamente racionales. En cambio, los agentes utilizan heurísticas y toman decisiones satisfactorias que son "lo suficientemente buenas" para abordar los problemas en un contexto de restricciones de tiempo y recursos. El incrementalismo, por su parte, argumenta que las políticas públicas tienden a evolucionar gradualmente a través de pequeños ajustes y cambios incrementales (Lindblom, 1959). En lugar de buscar soluciones radicales y transformadoras, los formuladores deben enfrentar la complejidad de las cuestiones mediante ajustes progresivos y adaptaciones pragmáticas. El pluralismo enfatiza la diversidad de intereses y valores en la sociedad y destaca la importancia de la negociación y el compromiso entre actores con visiones y objetivos divergentes (Dahl, 1947). En lugar de buscar una solución única y consensuada, el pluralismo reconoce la existencia de múltiples perspectivas y la necesidad de encontrar soluciones que satisfagan a diversos grupos y *stakeholders*. Las teorías de la elección pública también cuestionaron la idea de racionalidad en el análisis de políticas. Estas visiones se centran en la toma del comportamiento burocrático desde una perspectiva economicista, considerando que los funcionarios actúan en función de sus propios intereses individuales (Moe, 2015). Desde esta perspectiva, los formuladores de políticas no son neutrales u objetivos, sino que buscan maximizar sus propios beneficios e intereses políticos. Además, las teorías de la elección pública argumentan que los actores pueden tener información imperfecta o sesgada, lo que afecta la calidad y eficacia de programas gubernamentales.

**Cuadro II: Corrientes antisinópticas clásicas**

<b>Enfoque</b>	<b>Perspectiva</b>	<b>Supuestos</b>	<b>Acercamiento a la realidad</b>	<b>Autores</b>
<b>Pluralismo</b>	Individualista. Visión del poder como influencia	Pluralidad de intereses en una sociedad democrática. Ningún grupo es decisivo en las políticas públicas	Análisis micro de grupos de interés y sus interacciones	R. Dahl T.Lowi, E. Schattschneider
<b>Elección Pública</b>	Individualista. Axiomas económicos.	Burócratas maximizadores de recursos. Racionalidad individual llevan a la ineficiencia de la burocracia	Comportamiento individual centro del análisis. Centralidad en los mecanismos de control de los burócratas	A.Downs J. M. Buchanan G.Tullock, W. Niskanen
<b>Incrementalismo</b>	Contextual. Análisis micro de cada política	En sociedades democráticas es más probable que se avance en pequeños cambios	Las “buenas políticas” son aquellas que se realizan con cambios graduales y permiten realizar ajustes sucesivos y correcciones maximizando eficiencia y minimizando riesgos sociales de “saltos al vacío”	C.Lindblom A.Wildavsky, H.Simon D. Truman
<b>Complejidad</b>	Holística de la realidad social	Los sistemas son interdependientes, no lineales, emergentes y adaptativos, lo que implica que los fenómenos sociales son impredecibles y requieren un enfoque holístico para su comprensión	Analizar patrones emergentes y procesos adaptativos para comprender la complejidad de los fenómenos sociales y políticos.	E. Morin P. A. Hall, E. Klijn, P. Cairney

Fuente: Elaboración propia

#### **4. Las nuevas corrientes de análisis de políticas en un escenario de complejidad**

Las nuevas teorías de las políticas públicas que surgieron fuertemente desde los años 80 han puesto el énfasis en el cambio como un elemento central de análisis (Cardozo, Canto Sáenz, & Roth-Deubel, 2021; Fontaine, 2015; Harguindéguy, 2013; Roth-Deubel, 2006). En lugar de concebir las políticas bajo la idea de

procesos lineales y predecibles, estas perspectivas reconocen que la realidad política es dinámica y está en constante evolución. Además, no buscan compartimentalizar las etapas del proceso de políticas, sino que se centran en grandes procesos temporales sin una secuencialidad ni focalizarse en un solo actor. Los cambios políticos, sociales y económicos influyen en la formulación y aplicación de políticas, lo que lleva a la necesidad de adaptarse y ajustar las estrategias de intervención. Este enfoque también considera que las políticas estatales no son solo el resultado de decisiones técnicas, sino que están fuertemente influenciadas por factores políticos, culturales y sociales. Asimismo, se reconoce la importancia de las ideas, valores y creencias en la configuración de las políticas. En este sentido, los enfoques contemporáneos de la acción pública enfatizan la relevancia de analizar las percepciones y los marcos interpretativos de los actores involucrados en la decisión.

La globalización ha sido un factor clave en la transformación de las políticas públicas, generando nuevas dinámicas y complejidades en la toma de decisiones y la implementación de políticas. La interconexión global ha llevado a una mayor interdependencia entre los países, lo que implica la necesidad de coordinar y cooperar en la búsqueda de soluciones a problemas que trascienden las fronteras nacionales. Uno de los enfoques emergentes que han surgido en respuesta a la complejidad de la globalización es la teoría de las redes (Jordana, 1995). Esta perspectiva destaca la importancia de las interconexiones y relaciones entre actores, tanto dentro de los Estados como a nivel internacional. En lugar de concebir a los actores como entidades aisladas, el enfoque de las redes considera que las políticas públicas surgen de la interacción y cooperación entre diferentes entidades, incluidos gobiernos, organizaciones no gubernamentales, entidades subnacionales, empresas y sociedad civil. En un contexto globalizado, las redes se vuelven fundamentales para abordar cuestiones transnacionales como el cambio climático, el tráfico de drogas, la migración o la ciberseguridad. La colaboración y la creación de alianzas entre múltiples organizaciones se vuelven esenciales para enfrentar estos desafíos, ya que ninguna entidad puede hacerlo de manera aislada. Las *policy networks* proporciona un marco analítico para entender cómo se forman y operan estas colaboraciones y cómo influyen en la formulación y aplicación de políticas a nivel global. Así mismo, la perspectiva de difusión de políticas analiza cómo las ideas y las prácticas políticas se extienden de un

contexto a otro, influyendo en la adopción de políticas en diferentes países o regiones (Osorio & Vergara, 2016). Esta visión reconoce que los programas no se generan de forma aislada, sino que están influenciadas por experiencias y modelos adoptados en otros lugares.

Otra corriente que influyó en el contexto de crisis del Estado de Bienestar ha sido la Nueva Gerencia Pública (NGP). Esta perspectiva aboga por aplicar principios y técnicas de gestión del sector privado en la administración pública para mejorar la eficiencia y efectividad en la entrega de servicios gubernamentales. La NGP promovió la descentralización, autonomía gerencial y competencia entre entidades estatales para estimular la innovación y mejora continua. Asimismo, resalta la medición del desempeño y la evaluación basada en resultados para garantizar que las políticas estén orientadas a objetivos claros y mensurables. En el contexto de la globalización, la NGP ha sido adoptado por muchos países como una forma de adaptarse a los desafíos cambiantes y aumentar la capacidad de respuesta del Estado ante las demandas de la sociedad y el mercado global.

El neoinstitucionalismo es otra visión que ha surgido en respuesta a la complejidad de la globalización en el campo de las políticas públicas (Peters, 2016). Este grupo de enfoques se basa en la concepción de que las instituciones son fundamentales para dar forma a las políticas y determinar su éxito o fracaso. El enfoque neoinstitucional considera que las instituciones, tanto formales como informales, son reglas y normas que guían el comportamiento de los actores y definen las estructuras de gobernanza. Estas pueden influir en la formulación de políticas al establecer los incentivos y las restricciones para los agentes políticos y administrativos. En el contexto de la globalización, el neoinstitucionalismo destaca la importancia de considerar cómo las organizaciones nacionales e internacionales interactúan para dar forma a las acciones gubernamentales. Las políticas adoptadas por un país pueden estar influenciadas por normas y regulaciones internacionales, así como por la cooperación y coordinación entre Estados y organizaciones internacionales. Esta mirada también subraya la importancia de analizar las instituciones desde una perspectiva histórica y cultural, reconociendo que las políticas y las prácticas están arraigadas en

contextos específicos y que su evolución está influenciada por experiencias pasadas y culturas políticas particulares.

Por otro lado, para tratar de superar la noción tradicional de objetividad y racionalidad en el análisis de políticas públicas, se han desarrollado diversas perspectivas que cuestionan la idea de que las políticas se formulan y aplican de manera neutral y basada en la evidencia. Una de estas perspectivas es el enfoque que presenta las creencias y valores como determinantes de la acción gubernamental. Según esta mirada, los actores políticos no toman decisiones exclusivamente basadas en la racionalidad instrumental, sino que sus creencias y valores influyen significativamente en la definición de problemas, la selección de soluciones y la implementación de políticas. Otra perspectiva relevante es la teoría de la "ventana de oportunidad" o "corrientes múltiples" (Kingdon, 1984), que sostiene que las políticas públicas son el resultado de momentos específicos en los que se alinean factores políticos, sociales y económicos que permiten la adopción de ciertas políticas. Estos momentos de oportunidad son efímeros y, si no se aprovechan, pueden conducir a la inmovilidad o al fracaso en la implementación de políticas.

A su vez, el enfoque construccionista propone analizar las políticas públicas desde una perspectiva subjetivista, donde las políticas son entendidas en tanto construcciones sociales y discursivas. Según Surel (2000), las políticas se formulan y aplican a través de la interacción de diferentes actores que negocian y construyen significados compartidos en torno a los problemas y soluciones. Estos enfoques cognitivos focalizan cómo los actores políticos procesan la información y toman decisiones. Aquí se considera que los individuos tienen capacidades cognitivas limitadas y recurren a heurísticas y sesgos para simplificar la complejidad de la toma de decisiones. La mencionada perspectiva destaca la importancia de comprender cómo estos marcos cognitivos influyen en la formulación de políticas y cómo pueden afectar la calidad de la acción gubernamental. A esta corriente tendríamos que sumarle abordajes transdisciplinarios como el interculturalismo, el feminismo, los estudios decoloniales o el pluralismo jurídico, que buscan poner en el centro la mirada sobre las particularidades y cosmovisiones de poblaciones históricamente relegadas por la mirada del Estado.

En conjunto, las nuevas teorías buscan recuperar la complejidad en el análisis de políticas y proporcionar herramientas teóricas y metodológicas para comprender mejor la naturaleza cambiante y multifacética de la acción estatal. Al reconocer la importancia de las creencias, valores, contextos y procesos políticos en la formulación de políticas, estas perspectivas ofrecen una visión más realista y contextualizada de cómo se toman las decisiones públicas y cómo influyen en la sociedad y el desarrollo político. En el siguiente cuadro se agrupan las miradas de las políticas surgidas en las últimas décadas:

**Cuadro III: Teorías contemporáneas de las políticas públicas**

Corriente	Características	Posición epistemológica	Enfoques
<b>Teorías objetivistas</b>	Enfatizan los factores y variables objetivos que permiten explicar las políticas	Positivista y objetivista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo de políticas</li> <li>• Neomarxismo</li> <li>• Elección racional institucional</li> </ul>
<b>Teorías mixtas</b>	Considera imposible limitarse solamente a las variables objetivas, medibles, incorporando dimensiones valorativas o subjetivas	Postpositivista Contextual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalismo histórico</li> <li>• Coaliciones promotoras</li> <li>• Equilibrio puntuado</li> <li>• Difusión de políticas</li> <li>• Corrientes múltiples</li> <li>• Enfoque del referencial</li> <li>• Redes de políticas</li> <li>• Complejidad</li> <li>• Feminismo</li> </ul>
<b>Teorías subjetivistas</b>	Busca la interpretación de las políticas a partir de la importancia de la argumentación de la retórica, de la subjetivas y de los discursos.	Constructivista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrientes argumentativas</li> <li>• Construccinismo</li> <li>• Decolonialismo</li> <li>• Interculturalismo</li> <li>• Pluralismo jurídico</li> </ul>

Fuente elaboración propia en base a Roth-Deubel (2010)

## 5. La teoría de la complejidad en el análisis de políticas públicas

### 5.1 La complejidad y su mirada en las ciencias sociales

El paradigma de la complejidad adopta un enfoque interdisciplinario para abordar los problemas y sistemas como fenómenos complejos y dinámicos. No obstante, precisar su aplicación empírica resulta desafiante debido a la diversidad conceptual y terminológica que la rodea (Cairney, 2012; Geyer, 2012). En el contexto de las ciencias sociales, donde se estudia el comportamiento humano y la toma de decisiones deliberativas, su aplicación a las políticas públicas puede

ser poco clara y se utiliza a menudo de manera laxa o metafórica. El término "complejidad" puede denotar una amplia gama de conceptos, lo que lleva a que distintas personas identifiquen sistemas complejos de manera diferente. Desde proyectos locales de vivienda social hasta organizaciones internacionales, la identificación de estos sistemas complejos varía significativamente. Incluso dentro de redes más pequeñas, es necesario examinar cómo operan dentro de entramados complejos más grandes, lo que socava la analogía telescópica.

La problemática de la complejidad dentro del campo científico se ha venido desarrollando desde finales de los años sesenta, tanto en el ámbito de las ciencias naturales como de las humanidades y las ciencias sociales (Bulcourf, 2021a, 2021b). Hoy en día se presenta como un problema transversal que cruza disciplinas y que también reflexiona sobre los efectos sociales de la ciencia y sus consecuencias en las diferentes esferas de la sociedad. Algunos se refieren a esto bajo la denominación del paradigma de la complejidad.

Podríamos rastrear elementos de esta concepción en el temprano pensamiento occidental. Por ejemplo, Aristóteles al referirse a las diferentes formas de gobierno, nos está introduciendo en un elemento propio de la complejidad, o sea que habla de la diversidad de quién y cómo se ejerce el poder, y claro intenta analizarlo y hasta clasificarlo. A comienzos del siglo XVI Nicolás Maquiavelo introduce un elemento central para analizar esta concepción desde un plano ontológico; su idea de fortuna en donde se introduce la incertidumbre, es decir, el azar. Tenemos que llegar hasta el siglo XX para poder darnos cuenta de la implicancia de este aspecto fundamental, también en el campo de las ciencias naturales.

A comienzos de la década de los sesenta del siglo pasado, desde el campo de la sociología Edgar Morin (1983, 2009) va a comenzar a introducir estos elementos para comprender las sociedades, el desarrollo de la ciencia y sus consecuencias, conocidas y desconocidas, buscadas y no deseadas. La aparición de la energía nuclear y su aplicación bélica habilitó la posibilidad de una destrucción total del planeta, lo que después será extendido a la problemática ecológica. La ciencia no es más concebida una cuestión inocente o meramente técnica, sino que debe ser analizada desde el principio teniendo en cuenta estos elementos. El campo de la bioética expresa claramente esto dilemas actualmente.

Desde la física Ilya Prigogine también va a realizar estos planteos, los que se extienden más allá de las ciencias naturales; tiempo relativo e incertidumbre serán aspectos centrales tanto del universo como de las diferentes estrategias para estudiarlo.

El advenimiento de la llamada tercera revolución industrial y la incorporación plenamente de la robótica y la informática comenzó a plantear de manera más contundente los elementos centrales del paradigma de la complejidad. Esto a su vez se articuló con los aspectos más políticos y sociales de la crisis del Estado de bienestar y posteriormente la implosión de la URSS y la caída del Muro de Berlín. Hace una década que nos encontramos según los expertos en una cuarta revolución industrial, donde las redes y la conectividad se han vuelto un elemento central. Podemos ver cómo se rearticulan las concepciones de espacio y tiempo en la vida cotidiana de las personas. Conceptos como los de conflicto y contradicción comienzan a adquirir facetas nuevas, se multiplican y no expresan situaciones de nitidez, dando lugar a ideas más laxas como las de tensión. Los procesos de individuación y un relativismo extremo, ontológico o cognitivo, también introducen planos que se conjugan con la concepción de complejidad y que hoy son muy discutidos. La noción de posmodernidad comenzó a tener un rol central ya en la década de los ochenta, cuyo origen en la arquitectura pasó al plano de la filosofía. Podemos plantear las tensiones entre el paradigma de la complejidad y las visiones más extremas de la posmodernidad. Esto tiene dos aspectos centrales, uno en la posibilidad de construir un conocimiento con cierto grado de certezas, aunque relativas, y por el otro la dimensión y responsabilidad ética del conocimiento, algo que no solo queda en la filosofía y la política, sino en todo su proceso de construcción.

Esta cuarta revolución industrial nos pone frente a la era exponencial (Oszlak, 2020) en donde los cambios pasan de una concepción de progresión aritmética a otra geométrica; ahí tanto los sujetos como las instituciones se ven frente a una incertidumbre y tensión mayores, algo que pone en un primer plano la importancia y necesidad de incorporar de manera transversal el paradigma de la complejidad. Esto se da tanto en el plano de la ciencia como en la política y todas las esferas de la vida cotidiana.

En vista a todo este recorrido multidisciplinar es que encontramos problemas para entender la palabra complejidad. Específicamente en ciencias sociales, es frecuente que los términos desafíen una definición común y se utilicen como representantes de un enfoque común. A fin de abordar esta ambigüedad y diferencias conceptuales, es preciso un esfuerzo conjunto de equipos interdisciplinarios que reflexionen sobre el desarrollo de la teoría. La aplicación de las ideas de las ciencias naturales a las ciencias sociales puede ser valiosa, pero es esencial superar el uso metafórico y considerar cómo se manifiestan en la práctica procesos tales como "emergencia", "tiempos turbulentos" o "sistemas resilientes" que han cobrado tanto protagonismo durante la pandemia. El paradigma de la complejidad busca comprender y abordar problemas y entramados en tanto fenómenos sociales complejos y cambiantes. Aunque su aplicación empírica puede ser desafiante debido a la diversidad conceptual, su enfoque interdisciplinario y la colaboración entre las ciencias naturales y sociales pueden enriquecer el análisis de políticas públicas y otros campos, permitiendo una comprensión más profunda de los procesos emergentes en la sociedad.

## **5.2 Una mirada a la literatura sobre complejidad en las teorías de las políticas públicas**

Podemos encontrar dos miradas de la "complejidad" en el análisis de políticas Públicas. Cairney (2012) ubica dos tipos de trabajos: 1) una vertiente relativamente pequeña que se compromete directa y claramente con la teoría de la complejidad al analizar las políticas públicas, argumentando que los sistemas de elaboración de políticas son redes complejas (en otras palabras, el término no suele utilizarse como una metáfora más de las ciencias naturales); y 2) una gama mucho más amplia de estudios, centrales en la literatura sobre la acción gubernamental, que ponen de relieve las características de los sistemas complejos sin utilizar, no obstante, el lenguaje de la complejidad.

Los primeros, se focalizan en el *policy-making*, subrayando que los responsables políticos a menudo ignoran la naturaleza compleja de sus entornos políticos al concebir las políticas como procesos lineales y predecibles. La propia idea de "programa" o "política pública" engloba una causalidad en la acción gubernamental presente tanto en el discurso político como en la elaboración y puesta en marcha que muchas veces ignora la complejidad de los asuntos

públicos. Por el contrario, la realidad política es dinámica y está en constante evolución.

La noción fundamental que discuten estos enfoques es la racionalidad y control de variables que plantea esta idea tradicional del análisis y diseño de políticas públicas. Estos grandes proyectos de ingeniería social a través de las economías planificadas socialistas, la búsqueda de la industrialización del Tercer Mundo, o las reformas estructurales que llevarían a una economía de mercado en los años 90s desde modelos planificados o mixtos, mostraron que siempre hay un orden parcial, pero con un alto componente de “incertidumbre” y “caos”. La modelización simplista que promueve un efecto deseado y predecible en una intervención social ha llevado muchas veces a “saltos al vacío” o “fracasos de las políticas”, aún con la existencia de estructuras de gobierno y gestión centralizadas y verticalistas (Geyer, 2012). Esta idea de complejidad de las organizaciones gubernamentales ha sido un foco de atención dentro de los estudios de administración y políticas públicas al recuperar una mirada más microscópica de las agencias y los burócratas de calle como una preocupación central en los últimos años (Kimbell, Richardson, Mazé, & Durose, 2022).

La complejidad propone cuatro dimensiones de especial atención en la formulación de políticas (Haynes, 2008; Klijn, 2008). En primer lugar, destaca la dificultad de predecir el comportamiento político, debido a la influencia de diversas fuerzas que generan resultados variables según el contexto de implementación. Esto dificulta la identificación de patrones similares a leyes naturales en el ámbito político. En segundo lugar, resalta la capacidad de autoorganización de los sistemas políticos, lo que los vuelve difíciles de controlar; las fuerzas, internas o externas, pueden tener efectos impredecibles. La tercera idea clave se refiere al "paisaje de adecuación", representando el entorno en el que interactúan los actores políticos, el cual es inestable y cambia rápidamente, requiriendo adaptabilidad y evitando limitarse a una única estrategia política. Por último, se destaca que estos entramados complejos pueden moldear su propia percepción y comportamiento en su entorno, pero los responsables políticos suelen centralizar el poder, en lugar de comprender plenamente su entorno político.

En compendio, la teoría de la complejidad desafía la concepción tradicional de las políticas públicas como procesos lineales y predecibles. Propone entender los sistemas de elaboración de políticas en tanto redes complejas y dinámicas, lo que requiere que los responsables políticos sean más flexibles, adaptables y conscientes de las diversas fuerzas que influyen en la formulación y aplicación de políticas. El paradigma de la complejidad busca proporcionar una perspectiva más realista y ajustada a la realidad política, alejándose de soluciones simplistas y promoviendo una mayor comprensión de los contextos cambiantes en los que se desarrollan las acciones gubernamentales.

El segundo grupo de escritos incorpora la noción de complejidad a los sistemas políticos, y está vinculado a la ciencia política y el *policy analysis*. Una de los armazones conceptuales centrales es el «*path dependency*», que plantea que las políticas adoptadas generan rendimientos crecientes con el tiempo, lo que dificulta cambios significativos en el rumbo de las decisiones políticas (Pierson, 2000). Este “legado institucional” que se plasma en la consolidación de normas y reglas en el sistema político puede hacer que sea difícil modificar políticas establecidas. Al mismo tiempo, la teoría del “equilibrio puntuado” (True, Jones, & Baumgartner, 2007) que utiliza el lenguaje de la complejidad para explicar cambios en las relaciones entre grupos y gobiernos. Destaca que los procesos políticos presentan una dinámica no lineal y equilibrios puntuados, lo que significa que cambios significativos y episódicos pueden ocurrir cuando los responsables políticos prestan una atención desproporcionada a ciertas cuestiones. True, Baumgartner y Jones contribuyen a esta perspectiva, enfocándose en el procesamiento de información y la “atención selectiva” de los responsables políticos. Finalmente, la complejidad se relaciona con el comportamiento emergente y la falta de control central en la implementación y gobernanza de la acción. Encontramos “redes autoorganizadas”(Rhodes, 2007) y la ejecución “ascendente” donde se observa cómo los gobiernos centrales pueden enfrentar problemas cuando las políticas cambian a medida que se implementan. Las estructuras de ejecución en el sector estatal pueden no ser susceptibles de un control directo debido a la complejidad de las interacciones entre diversas organizaciones y actores políticos. La complejidad así, aporta nuevas perspectivas al estudio de las políticas públicas, destacando conceptos como la «*path dependency*», redes autoorganizadas o el equilibrio puntuado. Estas teorías y

enfoques ayudan a comprender mejor la multidimensionalidad del proceso político y su impacto en la formulación e implementación de los programas estatales:

#### **Cuadro IV: Teorías de la complejidad en el análisis de políticas públicas**

<b>Aspecto</b>	<b>Sistemas complejos en políticas públicas</b>	<b>Teorías que introducen la complejidad como elemento</b>
<b>Preocupación central</b>	Elaboración de políticas públicas	Análisis de políticas públicas
<b>Foco</b>	Decisores e implementadores de políticas públicas.	Actores involucrados en el proceso de políticas
<b>Referencia a la teoría de la complejidad</b>	Sí	No
<b>Principales ideas</b>	Los sistemas de elaboración de políticas públicas son entramados complejos, donde la interacción de múltiples actores y factores influye en el proceso de toma de decisiones. Consideran que los fenómenos políticos son difíciles de predecir debido a la variedad de fuerzas que interactúan en el entorno político.	Las teorías que incluyen la complejidad ayudan a entender los cambios políticos y cómo la retroalimentación y la implementación de políticas desempeñan un papel crucial en el proceso político y la gobernanza.
<b>Teorías</b>	Complejidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibrio Puntuado</li> <li>• Path Dependency</li> <li>• Gobernanza</li> <li>• Redes de políticas</li> </ul>
<b>Autores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.Geyer</li> <li>• S. Rihani</li> <li>• G. Teisman,</li> <li>• E. Klijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• P.Pierson,</li> <li>• G.Room,</li> <li>• B. Jones,</li> <li>• F.Baumgartner</li> <li>• M. Lipsky</li> <li>• M.Rhodes</li> <li>• P. Cairney</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Carney (2012)

En respuesta a las críticas a la racionalidad y objetividad en el análisis de políticas públicas, han surgido enfoques que abordan la complejidad inherente a la toma de decisiones y la implementación de políticas. Estas perspectivas teóricas buscan superar el enfoque tradicional centrado en la planificación racional y proponen una comprensión más holística y contextualizada de los procesos políticos y administrativos.

La teoría de la complejidad ha tenido un importante impacto en el análisis de la acción gubernamental en publicaciones latinoamericanas. Encontramos libros de autor que retoman esta temática en las políticas públicas (Mballa, 2017; Ortegón Quiñones, 2019), y compilaciones o artículos que han sido fundamentales en este campo (Chacón Morón, Rojas Nava, Calderas Volcanes, &

Bongiorno Ponzio, 2011; Collella, 2011; Rodríguez Zoya, 2022). Uno de los principales aportes ha sido el énfasis en los sistemas complejos, considerando la interacción entre múltiples actores e intereses en la toma de decisiones políticas. Además, se ha destacado la importancia de analizar la no linealidad de las relaciones entre políticas y resultados, comprendiendo cómo los efectos pueden propagarse en el sistema y generar consecuencias no previstas. También se ha enfatizado la necesidad de incorporar la incertidumbre en el análisis y adoptar enfoques adaptativos que permitan afrontar los desafíos emergentes. El uso de herramientas de modelado y simulación, inspirado por el enfoque de la complejidad, ha sido otro aporte relevante a fin explorar diferentes escenarios y políticas en entramados políticos poliédricos. En suma, este paradigma el análisis de políticas públicas en la región, ha proporcionado marcos conceptuales y herramientas analíticas que permiten una comprensión más profunda y dinámica de los sistemas políticos en Latinoamérica.

## **6. Reflexiones finales: hacia una nueva etapa de estudios sobre complejidad y acción pública**

En el transcurso de las últimas décadas, el análisis de políticas ha experimentado una trascendental metamorfosis, apartándose del convencional enfoque centrado en la racionalidad y objetividad en pos de adentrarse en el estudio de la complejidad y las dinámicas políticas y sociales que delinear la formulación e implementación de políticas. En este ensayo, nos aventuramos en la emergente etapa de estudios sobre complejidad y acción gubernamental, examinando cómo diversos factores elementos como la globalización, la denominada fatiga democrática, o eventos más recientes entre los que encontramos la pandemia del COVID-19, nos plantean nuevas dimensiones al *policy analysis*, lo cual contribuido al florecimiento de esta evolución teórica y metodológica.

La complejidad ha adquirido una creciente relevancia en el análisis de políticas, de cara a los retos que las democracias enfrentan, entre ellos la polarización, la desconfianza institucional y la creciente multidimensionalidad de los problemas sociales. Esto demostró que los enfoques tradicionales anclados en la racionalidad y la planificación lineal resultan insuficientes. La complejidad en las políticas públicas demanda el reconocimiento de la multiplicidad de actores, intereses y perspectivas de los involucrados, junto con la incorporación de la

incertidumbre y los efectos no lineales que emergen en la implementación de programas gubernamentales. Por ende, los estudios sobre sus implicancias en la acción gubernamental persiguen el desarrollo de enfoques más adaptables y flexibles, que permitan afrontar los desafíos de forma inclusiva y contextualizada.

Destacando cual un faro en medio de la tempestad de la pandemia del COVID-19, la complejidad en el análisis de políticas estatales se ha erigido como un catalizador importante para dar respuestas a los problemas sanitarios, económicos y sociales que paralizaron la vida de los habitantes del orbe. El coronavirus ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de enfrentar problemas sumamente complejos y dinámicos, que trascienden las fronteras nacionales y se despliegan por diversos sectores gubernamentales. Ante tal magnitud, los enfoques tradicionales de formulación de políticas se han visto limitados, provocando la búsqueda enérgica de nuevas perspectivas teóricas y metodológicas. La literatura sobre complejidad y políticas públicas en el contexto de la pandemia ha subrayado la importancia vital de la colaboración entre actores estatales, privados y del sector no lucrativo, como así también la adaptabilidad de las estrategias de intervención y la resiliencia de los sistemas (Lund & Andersen, 2023; Pereirinha & Pereira, 2021). En este contexto, se han realizado las dimensiones sociales y emocionales en el análisis de los programas públicos, reconociendo cómo las experiencias y representaciones individuales y colectivas influyen en la percepción y aceptación de las políticas de salud y seguridad (Béland, Cantillon, Hick, Greve, & Moreira, 2022; Eshuis, De Boer, & Klijn, 2022; Scognamiglio et al., 2023; Zaki & Wayenberg, 2023).

En medio de contextos de crisis y tiempos turbulentos, la complejidad en el análisis de políticas públicas emergió a modo de antorcha, iluminando la senda hacia respuestas veloces y efectivas para abordar los desafíos emergentes. Ante situaciones de crisis económicas, sociales o políticas, estos estudios plantean un enfoque más flexible y adaptativo, permitiendo a los responsables de formular políticas ajustar sus estrategias en consonancia con la evolución de circunstancias y las demandas de la sociedad. La perspectiva comparada ha sido un aprendizaje para los académicos que han dirigido programas de investigación con una rapidez y pertinencia nunca antes vista, como así también una guía que abonó la inteligencia de las decisiones gubernamentales en tiempos de incertidumbre.

Por otro lado, la "era exponencial" propuesta por Oszlak, muestra un panorama caracterizado por cambios y desarrollos sociales, tecnológicos y políticos que avanzan con una velocidad nunca antes vista. En este ciclo temporal, los procesos de transformación se tornan sumamente complejos y dinámicos, conllevando nuevos retos para el análisis de políticas estatales. Esta complejidad se manifiesta en diversas dimensiones de la sociedad, como la interconexión global, la rápida evolución tecnológica y la emergencia de problemas transversales y globales, que reclaman enfoques interdisciplinarios para ser abordados. Ante tal creciente complejidad, surge la imperiosa necesidad de adoptar herramientas de análisis sistémico y enfoques interdisciplinarios en tanto aliados para comprender las interacciones y retroalimentaciones entre diversos actores, instituciones y dimensiones que influyen en las políticas.

En este recorrido, la participación ciudadana y la colaboración entre diversas organizaciones emergen cual vigías para la co-creación de políticas públicas más adaptables y resilientes. La inclusión de distintas perspectivas y conocimientos en el proceso de toma de decisiones abre el horizonte hacia la identificación de soluciones innovadoras y adecuadas a fin de hacer frente a la complejidad de los nuevos *issues*. De igual manera, el uso de tecnologías de información y análisis de datos masivos (*big data*) se presenta a modo de brújula precisa a fin de comprender patrones y tendencias complejas en la sociedad, dando forma a políticas más efectivas y fundamentadas en evidencia. Dichas herramientas pueden proveer información en tiempo real, posibilitando una toma de acción gubernamental más ágil y adaptativa ante los vertiginosos cambios de la era exponencial. La realidad está demostrando que los métodos tradicionales como las encuestas tienen poco que decir a la hora de medir las volátiles y cambiantes preferencias políticas de una ciudadanía interconectada y permanentemente expuesta a interacciones digitales, informaciones y mensajes políticos.

La complejidad de esta era exponencial configura un horizonte más polifacético en la sociedad y en los problemas públicos, exigiendo la adopción de enfoques más flexibles, interdisciplinarios y participativos para el análisis de políticas estatales. La comprensión esta y la implementación de nuevas herramientas y enfoques constituyen un timón que son capaces de orientar una

toma de decisiones más acertada y la gestación de políticas más efectivas y sostenibles en medio de este torbellino de cambios acelerados.

## 7. Referencias

- Aguilar Novoa, O. (2005). Sociología y modernización. *Revista de Ciencias Sociales*, (1), 1-20.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). Ciencias sociales y políticas públicas: notas sobre algunas ideas de autores estadounidenses. *Sociológica*, 19(54), 231-248.
- Akanle, O., Omobowale, & Olumuyiwa, A. (2022). Contemporary Issues in Public Policy. En E. R. Aiyede & B. Muganda (Eds.), *Public Policy and Research in Africa* (pp. 123-158). Cham: Palgrave Macmillan Cham.
- Allison, G. T. (1988). *La Esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., Greve, B., & Moreira, A. (2022). Policy Legacies, Welfare Regimes, and Social Policy Responses to COVID-19 in Europe. En *European Social Policy and the Covid- 19 Pandemic* (pp. 1-22). New York/Oxford: Oxford University Press.
- Bulcourn, P. A. (2021a). Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos. *Documentos de Investigación*, (1).
- Bulcourn, P. A. (2021b). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*, (39), 12-52.
- 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. (2023). The politics of policy analysis: theoretical insights on real world problems. *Journal of European Public Policy*, (Preprint), 1-19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2221282>
- Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., & Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las

políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(5), 3-18. Recuperado de <http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>

Chacón Morón, R. D., Rojas Nava, Z. D. C., Calderas Volcanes, R. J., & Bongiorno Ponzio, F. I. (2011). Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública. *Provincia*, 25, 33-49.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2022). Introduction to Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. *Public Organization Review* 2022, 1-7. <https://doi.org/10.1007/S11115-022-00632-X>

Collella, G. (2011). Complejidad y Políticas Públicas: Modelo de la Telaraña. *E-Universitas*, 1, 979-1002. Recuperado de [www.e-universitas.edu.ar](http://www.e-universitas.edu.ar)

Dahl, R. A. (1947). The three science problems of public administration. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11. <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/972349> .

Eshuis, J., De Boer, N., & Klijn, E. H. (2022). Street-level bureaucrats' emotional intelligence and its relation with their performance. *Public Administration, Early View*. <https://doi.org/10.1111/PADM.12841>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

Geyer, R. (2012). Can Complexity Move UK Policy beyond «Evidence-Based Policy Making» and the «Audit Culture»? Applying a «Complexity Cascade» to Education and Health Policy. *Political Studies*, 60(1), 20-43. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9248.2011.00903.X>

Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

Haynes, P. (2008). Complexity theory and evaluation in public management. *Public Management Review*, 10(3), 401-419. <https://doi.org/10.1080/14719030802002766>

- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Isuani, E. A. (1984). Três enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciência Política*, 27(1 (janeiro/abril)), 35-48. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/60372/58639>
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 505-526). Buenos Aires: INAP España. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.40>
- Kimbell, L., Richardson, L., Mazé, R., & Durose, C. (2022). Design for public policy : Embracing uncertainty and hybridity in mapping future research. En D. Lockton, P. Lloyd, & S. Lenzi (Eds.), *DRS2022*. Londres: Design Research Society. <https://doi.org/https://doi.org/10.21606/drs.2022.303>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public administration: What's new? *Public Management Review*, 10(3), 299-317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- Kuhn, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. D. (1951a). The Policy Orientation. En D. G. Macrae, D. Lerner, & H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Standford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.2307/587173>
- Lasswell, H. D. (1951b). *The Policy Sciences*. Standford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lund, C. S., & Andersen, L. B. (2023). Professional development leadership in turbulent times: Public administration symposium: Robust politics and

governance in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), 124-141.  
<https://doi.org/10.1111/PADM.12854>

- Mballa, L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad. En búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí/ Miguel Ángel Porrúa.
- Moe, T. (2015). La política de la estructura burocrática. En M. Chudnovsky (Ed.), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (pp. 439-512). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Morin, E. (1983). *El método. La vida de la vida*. Madrid: Cátedra.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Morin, E. (2009). *Para una política de la civilización*. Madrid: Paidós.
- Ongaro, E. (2020). Philosophy and Public Administration. En *Philosophy and Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9781839100345>
- Ortegón Quiñones, E. (2019). *Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público*. Huancayo: Universidad Continental. Fondo Editorial.
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 239-258-258.  
<https://doi.org/10.5354/0716-1077.2016.44806>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/ Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Parsons, W. (1996). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Pereirinha, J. A. C., & Pereira, E. (2021). Social resilience and welfare systems under COVID-19: A European comparative perspective: *Global Social Policy*, 21(3), 569-594. <https://doi.org/10.1177/14680181211012946>

- Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 51-75). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. En B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 57-72). <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Raffin, M. (2006). La modernidad como problema. En *El tiempo-mundo contemporáneo en la teoría social y la filosofía. problemas en clave transdisciplinaria* (pp. 11-20). Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Reis, E. P. (2002). Entrevista: Situando a Sociología Política. *Política & Sociedade*, 1(1), 11-35. <https://doi.org/10.5007/%x>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rodríguez Zoya, L. (2022). Introducción a la teoría de los problemas complejos. En L. Rodríguez Zoya (Ed.), *Complejidad y Ciencias sociales: diálogos controversiales* (pp. 75-108). Buenos Aires: Comunidad Editora Latinoamericana.
- Roth-Deubel, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-66). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5-19). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Scognamiglio, F., Sancino, A., Caló, F., Jacklin-Jarvis, C., & Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature

review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public Administration*, 101(1), 53-70. <https://doi.org/10.1111/PADM.12875>

Simon, H. A. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review*, 49(3), 253-283. <https://doi.org/10.2307/1809901>

Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512. <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>

True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155-188). Cambridge, Massachusetts: Westview Press.

Waldrop, M. M. (1993). *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. Nueva York: Simon and Schuster.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197. <https://doi.org/10.2307/2139277>

Yates, D. (1985). *Análisis de la burocracia*. Buenos Aires: Editorial Fraternal.

Zaki, B. L., & Wayenberg, E. (2023). Policy learning and the COVID-19 crisis: A systematic review of scholarship and key lessons for research and practice. *Australian Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12598>