

APRENDIZAJE COLECTIVO Y EVALUACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JUAN CAMILO OLIVEROS CALDERÓN*

RESUMEN

Este artículo presenta una aproximación al análisis de las políticas públicas desde el encuadre teórico que ofrecen Mantzavinos, North y Shariq (2004). En efecto, se introduce el marco teórico que proporciona el institucionalismo cognitivo y se acopla con los conceptos fundamentales en política pública. Se abordara el concepto de aprendizaje colectivo en la formulación y en la implementación de políticas públicas; sucesivamente se evidencia la necesidad de la definición de los propósitos de la evaluación desde una aproximación descentralizada para concluir que el uso de éste marco brinda un tratamiento operativo de la cultura que facilita la comprensión y la relevancia del aprendizaje colectivo y de la adaptación diversa en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.

Palabras clave: Institucionalismo cognitivo, formulación e implementación de políticas públicas, aprendizaje colectivo, evaluación descentralizada.

Clasificaciones JEL: D78, O38, O43, R50, Z10

* Profesor y director del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Correo electrónico: joliveros@unitecnologica.edu.co. Este artículo desarrolla algunos elementos que el autor trabajó en su tesis de maestría, "Adaptación diversa y aprendizaje social en la planeación del desarrollo local" y en ponencias realizadas en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP, celebrado en septiembre de 2013 en la Universidad de los Andes, en Bogotá, y en el Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política de ACCPOL celebrado en septiembre de 2014 en la Universidad del Cauca, la Universidad ICESI y la Pontificia Universidad Javeriana. El autor agradece a Pablo Abitbol y a Chrysostomos Mantzavinos por sus comentarios durante el seminario "Instituciones, aprendizaje y cambio social" y en el taller "Teoría y metodología del institucionalismo cognitivo"; ambos realizados en febrero de 2015 en la Universidad EAFIT, en Medellín. Recibido: abril 13 de 2015; aceptado: mayo 20 de 2015.

ABSTRACT

Collective Learning and Decentralized Evaluation in Public Policy Analysis

This paper presents an approach to public policy analysis using the theoretical framework offered by Mantzavinos, North and Shariq (2004). Indeed, the theory of cognitive institutionalism will be connected with the fundamental concepts in public policy. The concept of collective learning it's addressed in the formulation and implementation stages of public policy; successively I will claim on the need to define the purpose of the evaluation from a decentralized approach to conclude that by using this framework it's provided an operational treatment of culture, which assists the understanding and relevance of collective learning and dissimilar adaptation at the different stages of the public policy cycle.

Key words: Cognitive institutionalism, analysis of policy formulation and implementation, collective learning, decentralized evaluation.

JEL Classifications: D78, O38, O43, R50, Z10

I. INTRODUCCIÓN

En “Aprendizaje, instituciones y desempeño económico” (“Learning, Institutions and Economic Performance”), Mantzavinos, North y Shariq (2004) abordan uno de los temas más recurrentes en las ciencias sociales: la naturaleza del comportamiento individual y grupal del ser humano, sus decisiones y la forma en que estos identifican y responden a los problemas que surgen de la interacción humana.¹ La contribución de este trabajo es significativa, pues sus autores dejaron a un lado el supuesto, ya tradicional en el nuevo institucionalismo, de una absoluta o limitada racionalidad en las decisiones humanas al incorporar como concepto central el “modelo mental”, apoyados en hallazgos que se venían produciendo desde la ciencia cognitiva.

¹ En adelante la referencia de Mantzavinos, North y Shariq (2004) será citada como MNS 2004.

En efecto, esta innovación, construida a partir del marco explicativo del nuevo institucionalismo y apoyada en los trabajos de North (1990) y Mantzavinos (2001), fue la base de lo que los autores denominaron “institucionalismo cognitivo”, que ofrece los primeros pasos hacia un amplio marco teórico que busca explicar el papel del aprendizaje en la formación de las instituciones y en el desempeño económico.

Sin duda el nuevo institucionalismo ha sido muy influyente en el campo de estudio de las políticas públicas. No obstante, poco lo ha sido el institucionalismo cognitivo. El presente trabajo, por lo tanto, ofrece una aproximación al análisis de las políticas públicas (APP) desde el marco teórico que ofrecen MNS 2004. Como se verá, el institucionalismo cognitivo brinda elementos para construir explicaciones sobre procesos de formulación e implementación de políticas públicas, lo que podría mejorar nuestra comprensión de la adaptación diversa cuando una misma política pública debe ser implementada en múltiples contextos particulares. También puede servir para identificar oportunidades de aprendizaje colectivo y diseñar procesos de toma de decisiones que procuren incorporar dichos aprendizajes, ayudar en la definición de los propósitos de la evaluación, y asistir la implementación de políticas exógenas en un contexto particular y de aquellas políticas concebidas para una aplicación global.

El documento está compuesto por seis secciones. En la segunda se introduce el marco teórico que proporciona el institucionalismo cognitivo y se acopla con los conceptos fundamentales de las políticas públicas. En la tercera sección se aborda el aprendizaje colectivo en la formulación y, en la cuarta, en la implementación de políticas públicas. En la quinta sección se examina la necesidad de la definición de los propósitos de la evaluación desde una aproximación descentralizada. Por último se presentan las conclusiones.

II. INSTITUCIONALISMO COGNITIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En las ciencias sociales, en particular, la ciencia política y la economía, era muy común el uso de aproximaciones conductistas y de la elección racional, en que las teorías se construían a partir del individuo y sus decisiones, para explicar el comportamiento humano. Luego surgieron algunos interrogantes relacionados con las instituciones, que de manera externa al individuo (y vistas principalmente

como variables independientes) se entienden como pautas que deben seguir (o siguen) las personas, limitando así sus alternativas de decisión. En efecto, al restringir las alternativas de decisión de los individuos, las instituciones tienen un poder explicativo frente a una importante variedad de fenómenos y resultados sociales.

Al respecto, Peters (1996) planteó algunos interrogantes con relación al surgimiento de esta nueva aproximación. El autor se preocupó por lo que llamó “problemas teóricos del nuevo institucionalismo”, relacionados en esencia con: (1) Si el poder explicativo de las instituciones tiene que ver con la imposición de restricciones, la decisión individual de aceptar la restricción sobre su comportamiento adquiere también una importancia en la explicación; por lo tanto, ¿qué ocurre cuando el individuo no sigue la pauta?, y, de no ser obedecida, ¿dejaría de ser una institución? (2) ¿Cómo ligar el comportamiento de los individuos al de las organizaciones? Pues un asunto es afirmar que las instituciones limitan la posibilidad de decisión de las personas y otro es asegurar que también lo hacen con las organizaciones. (3) ¿Cómo se pueden identificar las instituciones? Y si se logra evidenciar la existencia de una en particular, ¿cómo se transmite, aprende y refuerza esa pauta?

Peters también examinaba la forma en que algunos investigadores se encuentran menos interesados en la capacidad predictiva *per sé* que tendrían las instituciones que en la capacidad que su entendimiento tiene para diseñar nuevas reglas con mayores probabilidades de generar los resultados socialmente deseables.

Estos interrogantes fueron trazados por Peters con el propósito de allanar caminos para superar las debilidades que, en su momento, él observaba en el nuevo institucionalismo. Sin embargo, a pesar de dejar algunos asuntos pendientes, el institucionalismo cognitivo ofrece respuestas a dichas preguntas por la incorporación en su encuadre teórico de los modelos mentales compartidos, lo cual se aprecia con mayor claridad cuando es aplicado al APP.

A. La disposición institucional

El punto de partida para el análisis que aquí se presenta es comprender qué es la disposición institucional. Para ello, primero debe distinguirse entre instituciones y organizaciones. Así, según Mantzavinos (2001), en la interacción humana se generan problemas de cooperación y problemas de coordinación. Los problemas

de cooperación surgen cuando los intereses de las personas entran en conflicto y adoptan una solución de tipo contractual que requiere, por lo general, de un tercero para su implementación. Por su parte, los problemas de coordinación surgen cuando los intereses de las personas confluyen y tienen una solución de tipo convencional que se implementa sin que sea necesaria la mediación de un tercero, por ejemplo, el Estado. En otras palabras, las instituciones son soluciones a problemas de cooperación y a problemas de coordinación que delimitan el contexto en que juegan los jugadores. Para Mantzavinos, las instituciones formales son aquellas reglas sociales normativas que se refuerzan por el poder coercitivo del Estado, y las instituciones informales son aquellas reglas que poseen otras agencias de refuerzo que hacen parte de la interacción humana.

Entretanto, las organizaciones son los jugadores establecidos de tal forma que los individuos que las conforman dejan de responder, para ciertos efectos, a su propia racionalidad, dado que la organización adquiere valores e intereses propios (e. g., una empresa, una universidad, una entidad pública, un gremio económico, una fundación, una firma de consultoría, entre otras). De allí que las instituciones se presentan como pautas que restringen las alternativas de decisión tanto de los individuos como de las organizaciones, por lo cual, pueden ser útiles para explicar resultados sociales, políticos y económicos.

Con base en lo anterior, es importante preguntarse por el origen de las instituciones. Mantzavinos (2001, p. 402) considera que estas emergen mediante un proceso deliberativo o, de manera espontánea, por un proceso evolutivo, es decir, “como producto de la acción colectiva o como producto de la interacción social”. Así, las instituciones formales, como la constitución, la ley u otro tipo de norma promulgada, que por lo general resuelven problemas de cooperación, son diseñadas deliberadamente. Por su parte, las instituciones informales no son promulgadas, sino que surgen de un proceso no intencionado. En otras palabras, las instituciones formales son objeto de diseño en el marco de un proceso político, principalmente, pero no es posible diseñar instituciones informales deliberadamente.

En consecuencia, se presenta una mayor claridad respecto de las instituciones formales, dada la posibilidad de crearlas, modificarlas o terminarlas desde la deliberación entre actores (que resulta en decisiones públicas), y por los amplios abordajes académicos que se han surtido desde distintas disciplinas (principalmente desde el derecho y la ciencia política). Desde luego, retomando lo expuesto por Peters (1996) sobre la decisión individual de cumplir o no la regla, el cumplimiento

subsiguiente de dichas decisiones depende del ejercicio de su refuerzo. Aquí es útil introducir el concepto de “centralización política” usado por Acemoglu y Robinson (2012) para explicar por qué las instituciones formales no se implantan en todo el territorio de un país. Según ellos (pp. 288-289), las instituciones “exigen cierto grado de centralización política para que el Estado pueda imponer la ley y el orden, defender los derechos de propiedad y fomentar la actividad económica invirtiendo en servicios públicos cuando sea necesario”.

En contraposición, las instituciones informales han sido menos exploradas en la literatura académica. Mantzavinos (2001) clasifica las instituciones informales en convenciones, reglas morales y normas sociales. Según su planteamiento, (1) las convenciones solucionan problemas de coordinación y tienen un refuerzo automático, dado que ningún individuo tiene incentivos para incumplir una regla que todos siguen. Ejemplos clásicos de convenciones son conducir por la izquierda o por la derecha, el lenguaje y el dinero, entre otros. (2) Las reglas morales solucionan problemas de coordinación que se presentan en toda sociedad y tienen un refuerzo al interior del individuo. Las reglas morales importan en la medida en que sean observadas por un buen número de personas de un determinado grupo social y se infieren al observar sus comportamientos. La gente actúa moralmente, pensando más que así se cumple con un deber que comprendiendo que se encuentra resolviendo un problema social. Ejemplos de reglas morales son decir la verdad, respetar a las personas o cumplir las promesas. Y, (3) las normas sociales solucionan problemas de coordinación propios del contexto y son reforzadas por otros individuos del grupo. Incluso, los individuos cumplen las normas sociales para evitar la sanción por parte de otras personas o para que ellas le reconozcan su cumplimiento.²

El reconocimiento de instituciones formales e informales fortalece la relevancia del análisis neoinstitucional, pues permite dar cuenta de resultados sociales, políticos y económicos. Por ejemplo, en economía política, una de las principales aplicaciones de este enfoque, las instituciones ayudarían a entender las diferencias en el desempeño económico de los países.

² Según Bicchieri (2005), una norma social es un patrón de comportamiento que los individuos prefieren acatar y observar si creen que una cantidad suficiente de personas en su grupo de referencia de hecho se comporta de esa manera (expectativas empíricas). Además, el individuo cree que un número suficiente de personas en su grupo de referencia espera que él se comporte de esa misma manera (expectativas normativas).

Así, Acemoglu y Robinson (2012) consideran que el éxito o fracaso de una nación tiene que ver con el casamiento entre sus instituciones políticas y económicas. Es decir, aquellos lugares donde priman las instituciones extractivas (que sirven para la acumulación de riqueza y poder político a un grupo específico de la población) no tendrían un desempeño económico de prolongado aliento. Por el contrario, aquellos países donde priman las instituciones inclusivas (las que no pretenden instaurar privilegios a ciertos individuos sobre otros) tendrían un mejor desempeño económico en el largo plazo.

Según Smith [2001 (1776)] lo que origina la riqueza de las naciones es la capacidad de una determinada sociedad para captar las ganancias del intercambio, de manera que a mayor intercambio existe mayor posibilidad de captar ganancias. Precisamente North (1990) sostiene que son las instituciones las que facilitan o dificultan el intercambio. Por lo tanto, dependiendo de las reglas de juego que se establezcan en una sociedad se determinará su capacidad de captar dichas ganancias, teniendo entonces un mayor o menor desempeño económico. En efecto, una sociedad que requiere invertir demasiados recursos para obtener información y proteger los derechos de propiedad, tendrá elevados costos de transacción, lo que disminuye su capacidad de obtener amplias ganancias del intercambio.

En suma, la disposición institucional de un contexto determinado se compone de un entramado de instituciones formales e informales establecidas, de cómo es el casamiento de unas con otras, de cómo se siguen las pautas, de cómo se practican los refuerzos, y de cómo estos dispositivos han restringido las alternativas de los individuos y de las organizaciones en el pasado (*path dependence* o dependencia de la trayectoria). En este sentido, una determinada disposición institucional puede disminuir la incertidumbre sobre el comportamiento de las personas y, por ende, reducir los costos de transacción. Por supuesto, una disposición distinta podría generar los efectos contrarios.

Lo expuesto hasta el momento no resuelve una parte de las preocupaciones expuestas por Peters (1996). El análisis institucional queda incompleto si únicamente se observa la existencia de las pautas como un asunto externo que restringe el comportamiento individual. Es necesario, entonces, tener un marco que permita explicar el proceso de decisión individual y extrapolarlo a las organizaciones. Precisamente, éste asunto está relacionado con el mayor aporte del institucionalismo cognitivo al entendimiento de las instituciones: los modelos mentales compartidos.

B. Modelos mentales

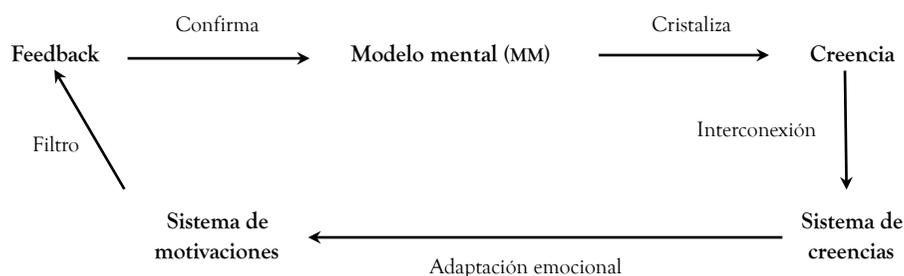
MNS 2004 definen un modelo mental (MM) como “la predicción final que la mente hace o su expectativa al enfrentarse con el entorno antes de recibir una retroalimentación, dependiendo de si la expectativa es validada por esa retroalimentación, el modelo mental puede ser revisado, refinado, o rechazado por completo” (p. 76). Lo anterior teniendo en cuenta que Mantzavinos (2001, p. 401) considera que la mente humana está lejos de poder realizar todos los cálculos necesarios para resolver los problemas que surgen de la interacción diaria con otras mentes humanas, pues tiene una capacidad cognitiva limitada, por lo cual, “todo individuo moviliza su energía solo cuando aparece un nuevo problema, y sigue una rutina cuando clasifica una situación problemática como familiar”. Así los seres humanos evitan realizar cálculos innecesarios y se concentran en resolver adecuadamente nuevos problemas que emergen del contexto tanto natural como sociocultural. Desde este punto de vista, las instituciones le facilitan las decisiones al individuo, pues estos adoptan pautas para solucionar problemas futuros.

Para MNS 2004 el cambio en los MM es un proceso de ensayo y error, donde un fracaso conduce al intento de una nueva solución. De esta forma, si la retroalimentación confirma sistemáticamente el mismo modelo mental este se estabiliza cristalizando una “creencia” que se suma a otras creencias previamente cristalizadas, configurando así un “sistema de creencias”. Luego, el individuo va conectando su sistema de creencias a un sistema motivador. Los autores también consideran que el sistema de creencias es relativamente resistente a cambios bruscos dado que en el individuo se configura un sistema de motivaciones que adquiere el carácter de un filtro general para el procesamiento de toda información nueva. En otras palabras, el individuo interpreta la retroalimentación del entorno desde cierto punto de vista (un filtro) configurado por sus creencias y motivaciones. Ahora bien, si una solución no tiene éxito, el individuo emplea estrategias inferenciales, haciendo analogías entre soluciones ya probadas aplicadas a problemas parecidos, y si esas estrategias tampoco resuelven el problema, el individuo se ve obligado a ser creativo, a ensayar nuevas soluciones y a generar un nuevo modelo mental (MNS 2004, p. 76). El Gráfico 1 muestra la relación entre la retroalimentación (*feedback*), el modelo mental, el sistema de creencias y el sistema de motivaciones.

MNS 2004 entienden el aprendizaje como una compleja modificación de los MM que surge a partir de la información que recibe el individuo desde el entorno. La modificación de los MM va de la mano con un proceso en que el conocimiento

GRÁFICO 1

Modelo mental, sistema de creencias y sistema de motivaciones



Fuentes: Elaboración propia con base en MNS 2004.

que se almacena como solución a un problema específico es ordenado posteriormente para servir como solución a una amplia variedad de problemas, y que esta es una característica única del aprendizaje humano. Sin embargo, los autores precisan que nada garantiza que la recepción de la retroalimentación se produzca de manera precisa, pues la mente interpreta activamente toda la información sensorial, con lo cual, a menudo, el mensaje sobre el éxito o el fracaso del intento de una solución es malinterpretado. Incluso, la persistencia a lo largo de tiempo de dogmas, mitos, supersticiones e ideologías basadas en tales sistemas llama a prestar atención a los procesos de aprendizaje.

En adelante, el asunto tiene que ver con la posibilidad de extrapolar el marco analítico que ofrecen los MM para ayudar a explicar los procesos de toma de decisiones individual hasta los procesos de toma de decisiones de las organizaciones. Se usará el concepto de modelos mentales compartidos (MMC) para deducir que el proceso anteriormente descrito, y expuesto en el Gráfico 1, también sucede dentro de grupos humanos que presentan una constante y activa interacción.

C. La política pública

La discusión sobre cuál es la forma más apropiada de definir “política pública” es amplia, y desde luego, existe un sinnúmero de definiciones del término.³ No

³ En español la palabra “política” tiene diversos significados. Sin embargo, en inglés existen tres términos distintos que denotan “política”: *politics*, *polity* y *policy*. Cada una de estas palabras tiene en un significado pro-

obstante, la mayoría de ellas gira alrededor de dos ideas fundamentales: (1) que la política pública revela una intención de dar respuesta a una situación considerada como problemática, y (2) que dicha respuesta es mediada por una organización pública. Este debate tiene sus inicios en los trabajos de Lasswell (1950 y 1971). Para Lasswell (1950) era imperativo que la investigación científica, dentro y fuera de las ciencias sociales, se preocupara por las decisiones públicas. Es decir, por una parte, los problemas no podían ser correctamente caracterizados desde una única disciplina y los tomadores de decisiones requerían mayor y mejor información para definir, a partir de una situación problemática, cuál era el problema a tratar y cuál sería la alternativa para solucionarlo. De otro lado, debido al aumento del tamaño y gasto del sector público luego de las dos guerras mundiales y del surgimiento del estado de bienestar, también era preciso estudiar los procesos, las actividades y los recursos que se ponían en marcha tras la decisión pública en función de conseguir los objetivos propuestos.

Lindblom (1959) sostiene que un tomador de decisiones públicas no siempre encuentra útil el trabajo de un asesor (orientaba su trabajo según los postulados de Lasswell, 1950), dado que, al momento de estudiar las alternativas y de usar criterios objetivos para compararlas, no podía apartarse de los valores que en ese momento eran ampliamente aceptados por la sociedad y otros actores políticos. Posteriormente, Wildavsky (1979) reabre el debate weberiano sobre la relación entre el científico y el político; así, critica la mirada técnica de Lasswell, coincide con Lindblom, y postula que es imperativo incorporar una mirada pluralista al APP, añadiendo a su estudio el debate democrático.

En este punto es necesario proponer una definición de política pública enmarcada, como ya se ha mencionado, en el institucionalismo cognitivo. Para ello, serán consideradas las dos ideas fundamentales que nutren las definiciones de política pública. Además, se tendrá en cuenta la permanente tensión generada por la dicotomía en la toma de decisiones que, por un lado, manifiesta la exclusividad de los valores y las creencias de quienes tienen los recursos de poder para incidir en el contenido de las políticas y, por otro, declara el uso exclusivo del conocimiento científico en dichas decisiones.

pio y requiere una definición específica que es imposible en español usando una sola palabra. Estas diferencias son importantes, dado que los desarrollos académicos y prácticos en la materia están escritos principalmente en inglés. Así, *politics*, se refiere a la búsqueda y mantenimiento del poder, mientras que, *polity*, se refiere a la organización y arquitectura política de un territorio, y *policy*, se refiere a las decisiones para alcanzar objetivos acordados, es decir, la política pública.

Considérese que (1) para MNS 2004, desde un punto de vista externo, las instituciones son regularidades de comportamiento o rutinas compartidas dentro de una población, y, desde un punto de vista interno, son los MMC o soluciones compartidas a problemas recurrentes en la interacción social;⁴ (2) que, como ya se mencionó, las instituciones formales pueden ser creadas, modificadas o terminadas desde un proceso de deliberación que termina en una decisión pública (diseño institucional);⁵ y (3) que no es posible tener ese mismo proceso de deliberación con las instituciones informales. Por consiguiente, la política pública sería un conjunto de instituciones formales que pretende modificar una situación que es considerada socialmente problemática. Esta definición implica que (1) la política pública responde a una problemática; (2) es deseable social y políticamente dar respuesta a dicha problemática; (3) la decisión de política es el resultado de un proceso de diseño institucional; (4) el diseño institucional supone que se crean, modifican o eliminan instituciones formales (la pauta y su respectivo refuerzo), y (5) dicha respuesta es mediada por al menos una organización pública en la medida en que su diseño ocurre en una arena política y su refuerzo recae también en una autoridad pública. Ante esta última consideración, con frecuencia otros actores no públicos buscan que cierto problema sea tratado, de manera que la iniciativa no atañe de manera exclusiva a las organizaciones públicas.

Ahora bien, ¿cómo explicar el aprendizaje colectivo, visto como cambio en los MMC, en el análisis de las políticas públicas? Para responder ese interrogante, en adelante se trabajará de acuerdo con el modelo secuencial inspirado en el trabajo de Jones (1984), quien propuso una serie de etapas para facilitar el estudio de las políticas.⁶ Con esa intención, se expondrá la formulación en la sección III, la implementación en la sección IV, y la evaluación en la sección V.

⁴ Para MNS 2004, como las instituciones están ancladas en la mente de las personas se tornan relevantes para el comportamiento, aspecto que es crucial para explicar adecuadamente el surgimiento, la evolución y los efectos de las instituciones: por ello existe una diferencia significativa entre la aproximación cognitiva a las instituciones frente a otros enfoques.

⁵ Abitbol (2005) entiende diseño institucional como la creación o la transformación intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de interacción estratégica.

⁶ El modelo secuencial facilita las explicaciones en torno a las políticas públicas. No obstante, en casos concretos no resulta sencillo delimitar y separar una etapa de otra.

III. FORMULACIÓN EN EL APP

El estudio de la formulación en el APP se ha centrado fundamentalmente en los modelos de toma de decisiones, con el objeto establecer un referente que permita evaluar dichos procesos (modelos con utilidad prescriptiva) o para entender por qué se toman ciertas decisiones (modelos con utilidad descriptiva). Ahora, ¿es posible la construcción de un modelo útil para explicar el aprendizaje colectivo? La respuesta es que un modelo de decisión basado en el institucionalismo cognitivo (MCOG) podría serlo. Sin embargo, tendría mayor utilidad descriptiva que prescriptiva. En efecto, a continuación se presentan los principales modelos de toma de decisiones del APP y se ilustran las líneas gruesas que describirían el MCOG.

El modelo racional (Taylor, 1911), propone un estudio profundo del problema y sus causas, la identificación de valores y objetivos, el análisis de todas las alternativas posibles y la aplicación de criterios objetivos para compararlas, y luego, la selección de la alternativa óptima (la mejor decisión posible). Entre tanto, el modelo de la racionalidad limitada, introducido por Simon (1965), parte de reconocer que la información es incompleta y costosa, y que tampoco es posible usar criterios objetivos para seleccionar y comparar las alternativas por las preferencias dadas de los decisores. Por lo tanto, la racionalidad limitada postula que, solo a partir de las preferencias y del contexto en que participan esos tomadores de decisiones se pueden identificar los valores y objetivos, buscar algunas alternativas que concuerden con ellos, usar un criterio de comparación menos estricto que en el modelo racional, y seleccionar la alternativa más satisfactoria (que no corresponde con la más óptima). Ambos modelos, el racional y el racional limitado, tienen una utilidad prescriptiva, dado que permiten evaluar la toma de decisiones de acuerdo con un ideal o deber ser.

Lindblom (1959) propone el modelo incrementalista, en que el conocimiento disponible sobre la realidad es limitado y el juego político debe ser incorporado en el análisis para entender los resultados de las decisiones, que son entendidas por el modelo como pequeños ajustes de decisiones anteriores. Si bien este modelo indica que, por lo general, las nuevas decisiones no representan un importante giro frente a las anteriores (no debe ser interpretado como una apología del mantenimiento el *statu quo*), nueva información o un cambio en las relaciones de poder sí permiten producir notables oscilaciones en la política pública.

El modelo caneca de basura (Cohen, *et al.*, 1972), por su parte, postula que, comúnmente, (1) los objetivos de las políticas son ambiguos; (2) existe incerti-

dumbre técnica sobre las alternativas;⁷ y (3) la participación es fluida.⁸ El modelo de caneca de basura propone entonces la existencia de tres corrientes autónomas entre sí: la actividad política, la dinámica de los problemas y el desarrollo técnico de las soluciones. Teóricamente, las corrientes se encuentran en un determinado momento y allí se abre una ventana de oportunidades que admite una nueva decisión de política pública.

En otras palabras, los modelos propuestos por Lindblom (1959) y Cohen, *et al.*, (1972), tienen una utilidad descriptiva, dado que ayudan a explicar por qué y cómo se toman algunas decisiones.

El modelo de decisión que aquí se propone (el MCOG) toma elementos tanto del modelo incrementalista como del modelo de caneca de basura, y parte de la idea de que las instituciones son MMC que ofrecen soluciones compartidas a problemas recurrentes en la interacción social, y de la definición aquí propuesta de política pública (conjunto de instituciones formales que pretende modificar una situación que es considerada socialmente como problemática).

Ciertamente el primer asunto por resolver desde el MCOG es definir qué puede ser considerado una situación problemática y cómo se valoran las alternativas para su tratamiento. Al respecto, MNS 2004 proponen que, como resultado de la comunicación permanente entre los individuos en un contexto particular se establecen MMC que “proporcionan el marco para una interpretación común de la realidad y dan lugar a soluciones colectivas para afrontar los problemas que surgen en el entorno [...] La importancia de este proceso es evidente: una interpretación común de la realidad es el fundamento de toda interacción social” (p. 76). Por lo tanto, la manera en que una sociedad percibe una situación como problemática también se encuentra estrechamente relacionada con sus instituciones y los MMC allí establecidos. Por esto, la manera como se entiende un problema puede cambiar de un contexto a otro. Así, la información que obtienen los actores para establecer los objetivos y las alternativas de política que se plantean como tratamiento son filtradas por el sistema motivacional y de creencias allí cristalizados.

Por lo anterior, la comprensión de la disposición institucional, y, en particular, de los MMC es ineludible para el APP. Precisamente, las políticas se formulan

⁷ La incertidumbre técnica se refiere a la dificultad que se tiene cuando no hay absoluta certeza de que una determinada alternativa efectivamente conduce al cumplimiento de los objetivos propuestos. En otras palabras, cuando existe alta probabilidad de error en la hipótesis de intervención o en el tratamiento seleccionado.

⁸ La participación fluida se refiere a que los actores no participan ni continuamente ni con la misma intensidad a lo largo del proceso de toma de la decisión.

(y también se implementan) bajo disposiciones institucionales que pueden fortalecer o debilitar la misma política. Asimismo, la armonía entre las instituciones formales y las informales importa, por lo que si las instituciones informales no corresponden con las formales, la política tendrá serias dificultades y no sería implementada congruentemente con su diseño. Por consiguiente, al estudiar la formulación, es necesario determinar la forma en que los actores siguen las pautas, cómo se practican los refuerzos y cómo las instituciones han limitado las alternativas de los individuos y de las organizaciones en el pasado (dependencia institucional), y por supuesto, cómo ellos interpretan la información (*feedback*), cómo aprenden y qué MMC se resisten a cambiar (dependencia cognitiva).⁹

El segundo asunto por resolver desde el MCOG es la motivación para priorizar una determinada situación problemática en lugar de otras. Sobre este asunto se proponen tres elementos explicativos. El primero es la ocurrencia de un aprendizaje colectivo. Este aprendizaje puede ser generado por un nuevo conocimiento sobre una posible alterativa que trataría efectivamente una situación problemática, por un cambio en las instituciones informales en un determinado contexto producto de la adaptación diversa de una política pública (que se tratará en la Sección IV), o, también, por un cambio en las instituciones informales generado por un cambio en los MMC.

El segundo elemento es la ocurrencia de una coyuntura crítica que altera el equilibrio existente (desestabiliza el *statu quo*) en las relaciones de poder político o económico y obliga a los actores a interactuar para establecer un nuevo diseño institucional amplio o para la formulación de una determinada política.¹⁰

El tercer asunto que debe ser considerado por el MCOG es la interacción entre los actores involucrados en el proceso de decisión. Para Dente y Subirats (2014) existen los actores políticos, los burocráticos, los de intereses específicos, los de intereses generales y los expertos. Según ellos, cada actor tiene objetivos de contenido en la política o de proceso en su diseño y, para conseguirlo, emplean recursos políticos, legales, económicos y cognitivos. Desde el MCOG, el diseño

⁹ Mantzavinos (2001) ofrece una reflexión sobre la existencia de tres tipos de conocimiento: el conocimiento genético (*genetic knowledge*), que se refiere a la información que va de la mano de la evolución biológica del ser humano; el conocimiento disperso (*atomistic knowledge*) se refiere al aprendizaje individual, y el conocimiento cultural (*cultural knowledge*), el que aquí más importa, que se refiere al aprendizaje que produce un cambio en el modelo mental compartido.

¹⁰ Según Acemoglu y Robinson (2012) una coyuntura crítica es un gran acontecimiento o una confluencia de factores que perturba el equilibrio existente de poder político o económico en una nación. Precisan que la idea de una coyuntura crítica fue desarrollada por primera vez por Lipset y Rokkan (1992).

institucional implica la deliberación en una arena política previa a la selección de un tratamiento determinado, en la cual entran en juego los MMC de los actores en cuestión sobre el problema, las alternativas, los objetivos que ellos persiguen, y los MMC que ellos suponen dados en la población por tratar.

IV. IMPLEMENTACIÓN EN EL APP

Los estudios sobre la implementación en el APP tomaron impulso desde el trabajo de Pressman y Wildavsky (1973), que se analizó el proceso de políticas federales de Estados Unidos que debían ser implementadas en varias localidades del país, estudiando el caso específico de Oakland, California. Para los autores, la actividad política (llevada a cabo en la formulación) no termina con la decisión; esta continúa dada, principalmente, por actores que se involucran en esta nueva etapa y que toman decisiones determinantes para la implementación de las políticas públicas.

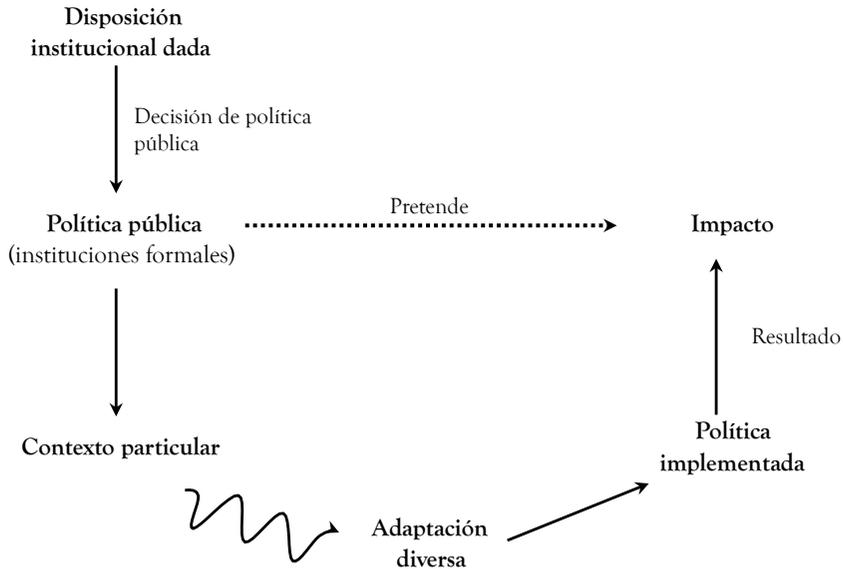
Sin duda, las afirmaciones de Pressman y Wildavsky (1973) se entrelazan en buena medida con la aproximación que se propone desde el institucionalismo cognitivo, donde se entiende que la política pública es formulada bajo una disposición institucional dada y pretende generar un impacto en función de los objetivos que se consideraron como deseables por los actores involucrados al momento de su diseño (MCOG). Sin embargo, dicha política debe ser implementada en una disposición institucional particular (contexto) que restringe las decisiones subsiguientes tomadas por actores, que por lo general, son distintos a aquellos que participaron en su diseño.

Como se muestra en el Gráfico 2, durante el proceso descrito ocurre una adaptación de dicho contexto frente a la política determinada. Así las cosas, esa adaptación produce cambios en la política y en la disposición institucional particular. Por lo tanto la política implementada no coincide con la política formulada (decisión inicial) generando así una brecha de implementación. A su vez, la disposición institucional particular cambia tras la adaptación de nuevas políticas, por lo que es posible explicar el cambio en instituciones informales por la introducción de nuevas instituciones formales.¹¹ La ocurrencia de adaptaciones de una misma política pública en distintos contextos se denomina aquí “adaptación diversa”.

¹¹ Un ejemplo es el cambio en los patrones de consumo de agua en Bogotá luego de la introducción de multas por desperdicio del líquido. En este caso, aún luego de disminuir la aplicación de controles a la violación de la norma, el consumo permaneció en un nivel inferior al inicial (Murray, 2009).

GRÁFICO 2

Esquema analítico de una disposición institucional



Fuente: Elaboración propia.

Reconocer la ocurrencia de la adaptación diversa durante la formulación de las políticas públicas es perentorio. Entonces, la cuestión es qué tan rígida debe ser la política pública que se diseña, dados sus objetivos. Majone y Wildavsky sostienen al respecto:

“Cuanto más general y más adaptable sea una idea a una variedad de circunstancias, más probabilidad habrá de que se realice en cierta forma, pero menos probable será que en la práctica surja como se había pensado. Cuanto más se limite y más se restrinja la idea, más probable será que surja como se había pronosticado, pero menos probabilidad habrá de que produzca un impacto considerable” (Majone y Wildavsky, 1979, p. 280).

Dado que es la política adaptada la que tiene posibilidades efectivas de producir un impacto considerable en la situación problemática, el punto de mayor atención desde el institucionalismo cognitivo al APP es el aprendizaje colectivo que acontece en los contextos particulares y, por ende, también la producción y apropiación de conocimientos locales.

V. EVALUACIÓN EN EL APP

Desde el modelo secuencial del APP, la evaluación es la etapa definitiva que permite, en teoría, tomar la decisión de terminar o continuar una política pública a partir de la información que produce. El auge de su estudio, según Browne y Wildavsky (1983), comenzó en la década de 1960 por la disposición de fondos públicos para ello, particularmente en Estados Unidos. Para Browne y Wildavsky, existen cinco preguntas básicas sobre la evaluación: ¿cuándo evaluar?, ¿dónde evaluar?, ¿para quién evaluar?, ¿qué evaluar? y ¿por qué evaluar?

En cuanto a la primera pregunta, Roth (2002, pp. 142-143) distingue tres posibles oportunidades: “La evaluación que se realiza antes de una acción es la evaluación *ex ante*, la que acompaña la puesta en marcha de la acción pública (que se conoce como evaluación *concomitante* o continua), y la que se realiza posteriormente a la ejecución de la acción (conocida como evaluación *ex post*)”. Para responder la segunda pregunta, la evaluación es comúnmente efectuada o encargada, según el respectivo país, desde organizaciones nacionales o federales, y muy pocas veces en ámbitos locales. Browne y Wildavsky (1983) proponen una solución a la tercera pregunta y afirman que los evaluadores se ven naturalmente constreñidos por su fuente de financiamiento. Además,

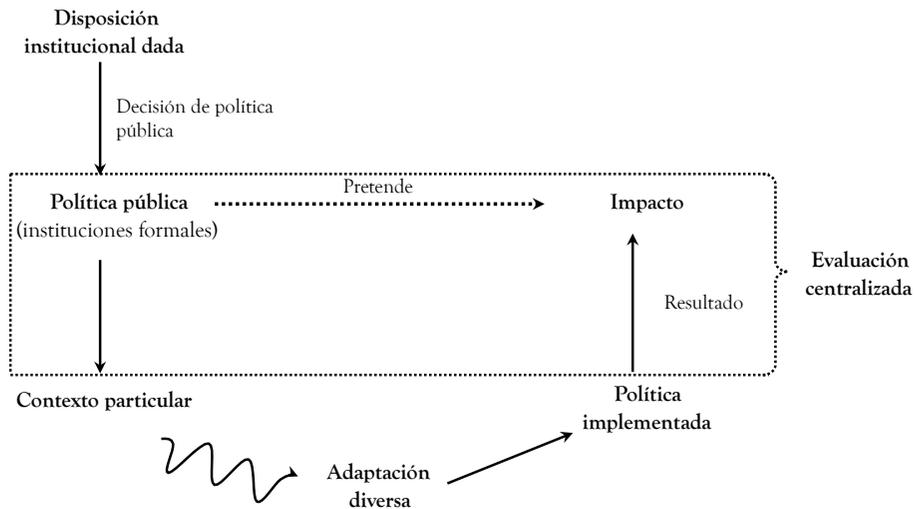
“Si el objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, entonces se habla de una evaluación *endoformativa*. Si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se habla, en este caso, de una evaluación *recapitulativa*” (Roth, 2002, p. 152).

La cuarta pregunta (¿qué evaluar?) es desarrollada por Roth (2002) explicando la existencia de cinco niveles de evaluación: (1) la evaluación de medios que revisa el uso de los recursos dispuestos para llevar a cabo la política; (2) la evaluación de resultados que se pregunta por la culminación de actividades y productos; (3) la evaluación de impacto que pretende determinar la incidencia de tratamiento seleccionado sobre la situación problemática aislando los efectos de otras variables que también puedan incidir en la dinámica de dicha situación; (4) la evaluación a nivel de eficiencia que busca examinar los efectos producidos por la política con los recursos empleados; y, (5) la evaluación a nivel de satisfacción que tiene como objetivo “responder a la pregunta: ¿los efectos del programa han satisfecho las necesidades fundamentales?” (Roth, 2002, p. 158).

Como se aprecia, los niveles de evaluación señalados bajo el qué evaluar no consideran necesariamente la ocurrencia de la adaptación diversa. En general, las evaluaciones se concentran en establecer una relación entre el tratamiento incorporado en la política pública (decisión primaria) y el impacto pretendido en la situación percibida como problemática, los recursos que para ello se emplean, sus resultados y productos, la eficiencia y la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población tratada (Gráfico 3). La evaluación aquí descrita se denominará en adelante “evaluación centralizada”.

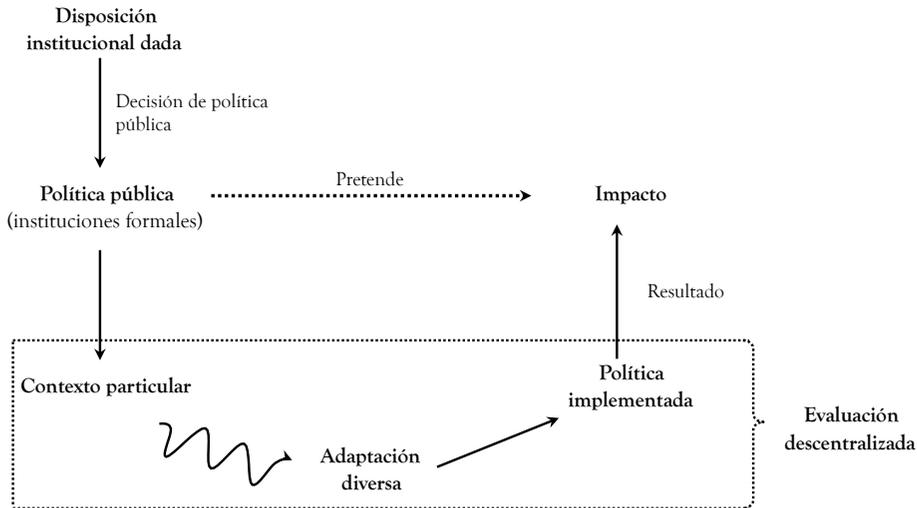
Ahora bien, la respuesta de “¿por qué evaluar?” despierta múltiples discusiones en la literatura del APP. Para los propósitos de este trabajo, la pregunta tiene que ver con el apremio por tratar de manera efectiva las distintas situaciones problemáticas que se presentan en los contextos particulares y que intentan ser tratados por políticas formuladas en otros contextos. Tal como se dijo en la cuarta sección, es la política adaptada, luego de las decisiones subsecuentes bajo la disposición institucional particular, la que tiene la posibilidad de producir un impacto considerable en la situación problemática, no así la política formulada *per sé*. Es decir, la evaluación debe ser descentralizada (Gráfico 4). De esta manera, el ejer-

GRÁFICO 3
Evaluación centralizada



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4
Evaluación descentralizada



Fuente: Elaboración propia.

cicio de evaluar pretende comprender cómo acontece el aprendizaje colectivo en un contexto particular, y también, cómo, en dicho contexto, se produce y apropia nuevo conocimiento.

VI. CONCLUSIONES

El presente trabajo ofrece una aproximación al APP desde el institucionalismo cognitivo desarrollado por MNS 2004. En consecuencia con dicha intención, se expuso la forma en que el institucionalismo cognitivo ofrece un marco teórico que permite construir explicaciones sobre la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

El uso de este marco facilita la comprensión de la ocurrencia de la adaptación diversa cuando una misma política pública debe ser implementada en múltiples contextos particulares, sirve para identificar oportunidades de aprendizaje colectivo y diseñar procesos de decisión que procuren incorporar dichos aprendizajes,

ayuda en la definición del por qué evaluar al incorporar la idea de la evaluación descentralizada, y podría circunscribir la implementación de políticas exógenas en un contexto particular y de aquellas concebidas para una aplicación global.

El institucionalismo cognitivo ofrece una incorporación operativa de la cultura en el APP, elemento definitivo a tener en cuenta en cualquier tipo de política pública (transversalidad de la cultura). En efecto, el desafío que queda pendiente es, además de fortalecer varios de los elementos acá presentados, proveer esquemas metodológicos para el análisis de políticas concretas. Para ello, se propone emprender un programa de investigación para robustecer el marco teórico, realizar los desarrollos metodológicos y obtener hallazgos empíricos.

REFERENCIAS

- Abitbol, Pablo (2005), *El concepto de diseño institucional*, Tesis de Maestría no publicada, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson (2012), *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona: Deusto.
- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arrow, Kenneth J. (1950), “Una dificultad en el concepto de bienestar social”, en Kenneth J. Arrow y Tibor Scitovsky (eds.), *La economía del bienestar*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Axelrod, Robert (1984), *La evolución de la cooperación: El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Bicchieri, Cristina (2005), *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Browne, Ángela y Aaron Wildavsky (1983a), “La implementación como adaptación mutua”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Browne, Ángela y Aaron Wildavsky (1983b), “La implementación como exploración”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Browne, Ángela y Aaron Wildavsky (1983c), “¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementa-*

- ción. *Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No 1.
- Dawkins, Richard (1985), *El gen egoísta: Las bases biológicas de nuestra conducta*, Barcelona: SALVAT Editores.
- De Millard, Jacques (2006), "Aprendizaje", en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Rabien, *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dente, Bruno, y Joan Subirats (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Geertz, Clifford (1992), *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.
- Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- Hinich, Melvin J., y Michael C. Munger (2003), *Teoría analítica de la política*, Barcelona: Gedisa.
- Jones, Charles O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy* (3rd ed.), Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.
- Lasswell, Harold D. (1951), "The Policy Orientation", in Daniel Lerner and Harold Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, Harold D. (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: American Elsevier Publishing
- Lindblom, Charles (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, Vol. 19, No 2.
- Lipset, Seymour M., y Stein Rokkan (1992), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en Albert Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Majone, Giandomenico, y Aaron Wildavsky (1979), "La implementación como evolución", en Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mantzavinos, Chrysostomos (2001), *Individuals, Institutions, and Markets*. Cambridge University Press.
- Mantzavinos, Chrysostomos, Douglass C. North, and Syed Shariq (2004), "Learning, Institutions, and Economic Performance", *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No 1.

- Mantzavinos, Chrysostomos, Douglass C. North y Syed Shariq (2015), “Aprendizaje, instituciones y desempeño económico”, *Economía & Región*, este número.
- Murray, Henry (2009), “Cultura ciudadana como política pública: Entre indicadores y arte”, en Efraín Sánchez y Carolina Castro (eds.), *Cultura ciudadana en Bogotá: Nuevas perspectivas*, Bogotá: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Coorpovisionarios.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Peters, Guy (2001 [1996]) “Las instituciones políticas: Lo viejo y lo nuevo”, en Robert Goodin, y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid: Ediciones Istmo.
- Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.
- Roth, André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, André-Noël (2010), “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”, en André-Noël Roth, (ed.), *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Schelling, Thomas (1959), *Negociación, comunicación y guerra limitada. En la estrategia del conflicto*, Madrid: Tecnos.
- Sen, Amartya (1999a), “The Possibility of Social Choice”, Nobel Prize Lecture, *The American Economic Preview*, Vol. 89, No. 3.
- Sen, Amartya (1999b), *Desarrollo y libertad* (9a. ed.), Bogotá: Planeta.
- Simon, Herbert (1965), *Administrative Behavior*, Vol. 4, New York: Free Press.
- Smith, Adam (2001 [1776]), *La riqueza de las naciones*, Madrid: Alianza Editorial.
- Subirats, Joan (2010), “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta?: Factores de cambio en la política y en las políticas”, *Ekonomiaz*, No 74.
- Subirats, Joan (2012), “Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, artículo presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Taylor, Frederick (1911), *Principios de administración científica*, Barcelona: Ediciones Orbis.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Transaction Publishers.