

ACTIVIDADES ACADÉMICAS DIVULGACIÓN CIENTÍFICA POLÍTICAS
POLÍTICAS PÚBLICAS TRABAJOS ACADÉMICOS

Ideas zombis en la formulación de políticas públicas

 Fabiola Perales / 13 julio, 2020



Fabiola Perales-Fernández y Vladimir Rodríguez-Giménez

En el marco de las actividades organizadas por la *Asociación Internacional de Política Pública* (IPPA por sus siglas en inglés), en días pasados, tuvimos la oportunidad de participar en la conferencia en línea otorgada por el profesor Dr. B. Guy Peters, destacado académico estadounidense que ha realizado importantes aportaciones al estudio de las Políticas Públicas en poco más de 70 libros. En esta plática conocimos un texto nuevo que el profesor Guy Peters está próximo a publicar en coautoría con Maximilian Nagel, quien es candidato a Doctor por la Universidad Zeppelin en Alemania. El texto nos ha parecido fascinante para entender los contextos en los que se desarrollan las políticas públicas, en especial su potencial aplicación en los países de América Latina. En este sentido, nuestro objetivo es presentar el documento "*Zombie Ideas: Why Failed Policy Ideas Persist*" y animar a los investigadores y estudiantes de Administración y Políticas Públicas de América Latina y el Caribe, a adentrarse en él y a profundizar sobre su estudio.

Introducción: El rol de las ideas en las políticas públicas

Peters & Nagel (en prensa), en su texto de "Ideas zombis", presentan un marco analítico del rol e influencia de las ideas en la formulación de las políticas públicas. El argumento principal de los autores es que ninguna política pública existe en el vacío de ideas. Las políticas públicas son "lo que los gobiernos hacen y dejan de hacer" (Dye, 1992, p. 3; Rudolf y Marmor, 2008, p. 892). Estas decisiones de acción o no acción son el reflejo de los múltiples intereses de los agentes sociales (empresas, ciudadanos, organizaciones sociales, sindicatos) y actores políticos. Intereses que se presentan a través de ideas y narrativas en el proceso de formulación de políticas públicas. De tal forma que "las ideas están inevitablemente implicadas en la elaboración de políticas".

Los autores entienden las ideas como "creencias causales" (Beland & Cox, 2011, p. 2), enfatizan que las ideas en el diseño de políticas públicas implican hipótesis de causalidad, ya sea implícita o explícitamente. Esto es, una idea en la formulación de políticas conlleva la conceptualización de un problema (el encuadre o marco de un problema público) y de las correspondientes posibles soluciones. Si bien las políticas pueden contener "ideas de cómo perseguir importantes objetivos sociales" (Goodin *et al.*, 2006, p. 22), los autores advierten que las ideas también pueden ser una forma de racionalizar o justificar el interés propio de actores políticos o de grupos de interés, en las políticas públicas.

Peters & Nagel (en prensa) abordan la persistencia y la eficacia de las ideas en las políticas. Señalan que algunas ideas tienen la habilidad de persistir mucho tiempo, incluso después de que las fuentes de las ideas se extinguieron o de que éstas hayan dejado de ser útiles. Observan que hay ideas que pueden producir mejores resultados que otras, que hay ideas que pueden debatirse por años y nunca ser adoptadas, mientras que otras se prueban repetidamente sin producir los resultados esperados, o si quiera resultados positivos. Ante la posibilidad de que ciertas ideas persistan con el tiempo, Peters & Nagel (en prensa) ponen en duda la posibilidad de lograr "el aprendizaje y el cambio en las ideas de políticas", sostienen que "las ideas de políticas como ideas colectivas pueden persistir incluso cuando no tienen éxito".



¿Qué son las ideas zombis?

En la multiplicidad de ideas que se han vertido en las políticas públicas, Peters & Nagel (en prensa) encuentran un patrón de ideas que obstaculiza el cambio, la innovación y efectividad de las políticas públicas, este patrón de ideas lo han llamado "*ideas zombis*". De acuerdo con los autores, las ideas zombis son "ideas ineficaces que persisten en el tiempo", son ideas que han hecho fracasar una política, y que aún así persisten en el fracaso, son "ideas que no morirán, no importa cuán a menudo sean refutadas", son ideas "arraigadas en los sistemas de formulación de políticas que pueden adoptarse sin una reflexión adecuada", son ideas centrales que dan forma a la política pública pero que rara vez contribuyen al objetivo principal de ésta, enfocándose principalmente en el logro de objetivos secundarios.

Los autores reconocen que si bien algunas ideas zombis están equivocadas desde el momento en que se adoptan, no todas las ideas de políticas nacen siendo ideas zombis, algunas ideas pudieron haber sido eficaces cuando se pusieron en práctica por primera vez. Sin embargo, cuando su utilidad disminuye o el contexto cambia, es posible que se continúen aplicando sin mucha reflexión porque la idea se ha arraigado en el catálogo de políticas de una organización o un gobierno, lo que las convierte en ideas zombis. Peters & Nagel (en prensa) reconocen que la "existencia de ideas zombis puede ser endémica en la formulación de políticas".

Para identificar una idea zombi, los autores discuten la necesidad de "examinar el número de veces que se ha adoptado la idea" identificando igualmente el número de veces que no ha logrado tener un "éxito tangible en el logro de sus objetivos declarados", señalan relevante "entender el papel del contexto en el fracaso o posible éxito de las políticas" ya que "las ideas de políticas que funcionan en un entorno pueden quedar obsoletas a medida que el mundo cambia a su alrededor" o bien las ideas que funcionan en un entorno pueden no funcionar en otro. Para dar mayor claridad al concepto, Peters & Nagel (en prensa) presentan una serie de ejemplos de ideas zombis en Estados Unidos y en Alemania.

En el texto los autores hacen hincapié en que las ideas se convierten en ideas zombis cuando pierden su capacidad de producir resultados positivos y se tornan en malas ideas permanentes. Asimismo, identifican que las ideas zombis suelen ser ideas políticas "vinculadas a ideologías políticas, o sistemas de creencias fundamentales, y por lo tanto pueden no estar basadas en evidencia empírica".

Las ideas zombis son ideas ineficaces que persisten en el tiempo

Peters & Nagel

¿Por qué persisten las ideas zombis?

Una vez que hemos entendido a qué se refieren Peters & Nagel (en prensa) por ideas zombis, es importante saber qué factores propician que persistan en el tiempo, esto es, por qué estas ideas se reproducen una y otra vez en el imaginario social de las políticas públicas, aún después de haberse comprobado que son erróneas y fallidas. Para ello, los autores refieren tres niveles de explicación y diez razones que fomentan la perpetuidad de este patrón de ideas.

Los tres niveles de explicación que Peters & Nagel (en prensa) otorgan, se relacionan con las élites, las organizaciones y la sociedad. En el primer nivel de explicación, el de las *élites*, los autores las caracterizan principalmente como élites políticas, pero también pueden incluirse a los expertos y a defensores de las políticas públicas. Dado que el objetivo final de los políticos es ganar popularidad en la sociedad, si una idea tuvo éxito político en el pasado, entonces es muy probable que continúen aferrándose a ella. Lo que presupone una actitud conservadora en donde muchas veces "se opta por lo familiar" o lo ya implementado, en contraste con las ideas más recientes o innovadoras. Un segundo nivel de explicación se encuentra en las *organizaciones*, en las que se pueden encontrar lógicas organizacionales comprometidas con valores, visiones, prácticas y rutinas organizacionales arraigadas, que se inclinan por cierto tipo de políticas públicas o instrumentos de políticas, y que pueden estar replicando, "sin una reflexión adecuada" ciertas ideas y sesgos. Por último, los autores hacen hincapié en que una mala idea de política pública sigue sobreviviendo siempre que tenga apoyo de la *sociedad*. Señalan que si estas ideas no encuentran apoyo en la sociedad en el largo plazo es muy poco probable que persistan e influyan en el proceso de formulación de políticas públicas. "El rol de la sociedad no puede subestimarse", ya que, si estas ideas encuentran el apoyo de la sociedad, su prevalencia será más prolongada.

Respecto de las razones por las que las ideas zombis pueden perpetuarse en el tiempo, seis de las diez razones que Peters & Nagel (en prensa) otorgan en su texto, nos han llamado la atención porque son fácilmente visibles en los contextos de los países latinoamericanos, estas son: la dependencia a una *trayectoria previa (path dependence)*, las creencias e ideologías, el *simbolismo*, el poder y la política, los vínculos con los individuos, y el evitar ser culpados. Las cuales enseñamos abordamos sucintamente.

Peters & Nagel (en prensa) señalan que la lógica del *path dependence* es especialmente importante cuando tratamos de explicar ideas de política pública que "funcionaron en un momento pero que luego "pasan a ser anticuadas" por alguna situación cambiante, bien sea en las "condiciones socioeconómicas", en los instrumentos de la política o en ambos. Esta lógica de persistencia produce un sistema de formulación de políticas públicas cerrado en donde se excluyen nuevas formas de hacer las cosas. En este sentido, los autores citan el argumento de Sarigil (2015) en el cual una idea de política pública puede perpetuarse y volverse habitual, anulando cualquier pensamiento y consideración consciente de nuevas alternativas.

Las *creencias e ideologías* es otra de las explicaciones de por qué las ideas zombis se perpetúan. Se refiere a que los actores se basan en instintos ideológicos para justificar sus elecciones, más que en la evidencia y en los hechos. Muchos de estos "patrones de creencias persistentes provienen de lo individual, pero también pueden reproducirse en las organizaciones".

El *simbolismo*, se refiere a interpretar como símbolos a aquellos valores públicos y sociales por los cuales la población puede sentir una atracción determinada. "Las ideas políticas que tienen un *atractivo simbólico* entre una población más amplia tendrán más probabilidades de persistir que aquellas que sólo atraen a las élites políticas". Los autores enfatizan que los símbolos pueden ser utilizados para crear "*falsas analogías* que ayuden a justificar y mantener políticas que no son efectivas".

El *poder y la política* conllevan dos prácticas que ayudan a que las ideas zombis se perpetúen, por un lado, la naturaleza consensual del sistema político y por el otro el corporativismo. El consenso implica "un acuerdo básico entre las partes y los principales actores sobre el curso de la política pública" que puede reproducir las ideas de política pública una y otra vez. El corporativismo nos refiere al "privilegio político de ciertos grupos" y élites en la sociedad para influir en la toma de decisiones gubernamentales, favoreciendo algunas ideas más que a otras.

Los *vínculos de una política con símbolos poderosas y el papel de los individuos* como emprendedores de políticas también explica la continuidad de anticuadas ideas de política pública. Los autores señalan que "los individuos también pueden ser pensadores políticos (como líderes políticos con amplia aceptación social) cuyas ideas se aceptan como dogma y pueden ser incuestionables incluso cuando están demostrando ser anticuadas".

Evitar ser culpados por un mal resultado es otra de las razones por las que los grupos políticos mantienen en val algunas ideas de política pública. Los autores apuntan, y apuntan bien, que los líderes políticos evitarán a toda costa ser asociados con un resultado negativo de su gestión, lo que puede llevarlos a ser muy conservadores, desprestigiando innovaciones de políticas públicas sin un resultado probado, y favoreciendo viejas ideas que han tenido en cuenta medida, resultados aceptados.

En su libro, Peters & Nagel (en prensa) muestran el traslape de los tres niveles de explicaciones y las diez razones por las que han identificado que persisten las ideas zombis en las políticas públicas.

Conclusión

Este breve texto es una invitación a leer el libro del Profesor Guy Peters y Maximilian Nagel, es una invitación a profundizar en la discusión y estudio de las ideas zombis.

La creación del concepto de ideas zombis, como ideas ineficaces de política pública que persisten en el tiempo, nos ha parecido extraordinario porque permite generar un vínculo entre la teoría y la práctica de las políticas públicas. El enfoque del estudio de las *ideas* puede observarse como un hilo conductor en todo el proceso de políticas públicas, el cual sería relevante observar, estudiar, evaluar y seguir teorizando.

Peters & Nagel (en prensa) dan a la academia la oportunidad de construir una agenda importante de investigación para entender diversas dimensiones de las políticas públicas en las que aún se no se han profundizado su estudio. No es sólo abordar el fracaso de una política, sino por qué persisten esas ideas, más allá de las estrategias políticas que tienen los actores para responder a lo que los autores llaman "trampas políticas", en las que "los líderes políticos bien pueden saber que las políticas que defienden probablemente sean ineficaces, pero las adoptan porque necesitan hacer algo frente a las demandas populares, o a una crisis genuina".

"*Zombie Ideas: Why Failed Policy Ideas Persist*" es un texto lúcido, amable como sus autores, que puede ser leído tanto por estudiantes como expertos y ser entendido a cabalidad. Cada lector o lectora podrá visualizar ejemplos de las ideas zombis en sus cotidianidades. A partir de ahora, cada vez que nos preguntemos con incredulidad cómo es que ciertas ideas ineficaces permanecen vigentes, tenemos a la mano elementos para su estudio y discusión.

Desde nuestra perspectiva los académicos pueden profundizar el estudio de las ideas zombis desde las siguientes dimensiones: 1. el papel de las ideas en la formulación de políticas públicas; 2. el debate sobre el concepto de ideas zombis; 3. la profundización de la identificación, persistencia y reproducción de las ideas zombis; 4. los efectos de las ideas zombis en el desarrollo económico y social de los países; 5. la posible reproducción de las ideas zombis a partir del proceso de difusión/transferencia de políticas; 6. las estrategias para evitar la reproducción de las ideas zombis; y, 7. el estudio del cambio de políticas y el aprendizaje de políticas desde la perspectiva de las ideas zombis, principalmente.

Finalmente, solo nos resta agradecer al Profesor Guy Peters y a Maximilian Nagel, por las facilidades otorgadas para escribir esta reseña sobre su trabajo y al CIDE por darnos la oportunidad de difundir estas ideas.

Referencias

Dye, T. R., & Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Goodin, R. E., Moran, M., & Rein, M. (2006). *The Oxford handbook of public policy* (Vol. 6). Oxford Handbooks of Political.

Rudolf, K., & Marmor, T. R. (2008). Reflections on policy analysis: Putting it together again. *The Oxford Handbook of Public Policy*. MR a. REG Michael Moran. Oxford, Oxford University Press, 1, 983.

Sarigil, Z. (2015). Showing the Path to Path Dependence: The Habitual Path. *European Political Science Review* 7, pp. 221-42.

DAPenInglés Reseña



ENTRADA ANTERIOR
[Zombie ideas in policymaking](#)

SITIOS WEB

DAP - CIDE

Nuestra Maestría

Nuestro Doctorado



Buscar ...

ENTRADAS RECIENTES

[Ideas zombis en la formulación de políticas públicas](#)

[Zombie ideas in policymaking](#)

[Instrumentos para la integración de la política social en México](#)

[Los Sistemas Estatales Anticorrupción y el reto de la coordinación](#)

[Hacia un programa de investigación sobre Inteligencia Artificial en la Gestión Pública](#)

FACEBOOK



TWITTER

[Seguir a @CIDE_DAP](#)

[Twitter a @CIDE_DAP](#)