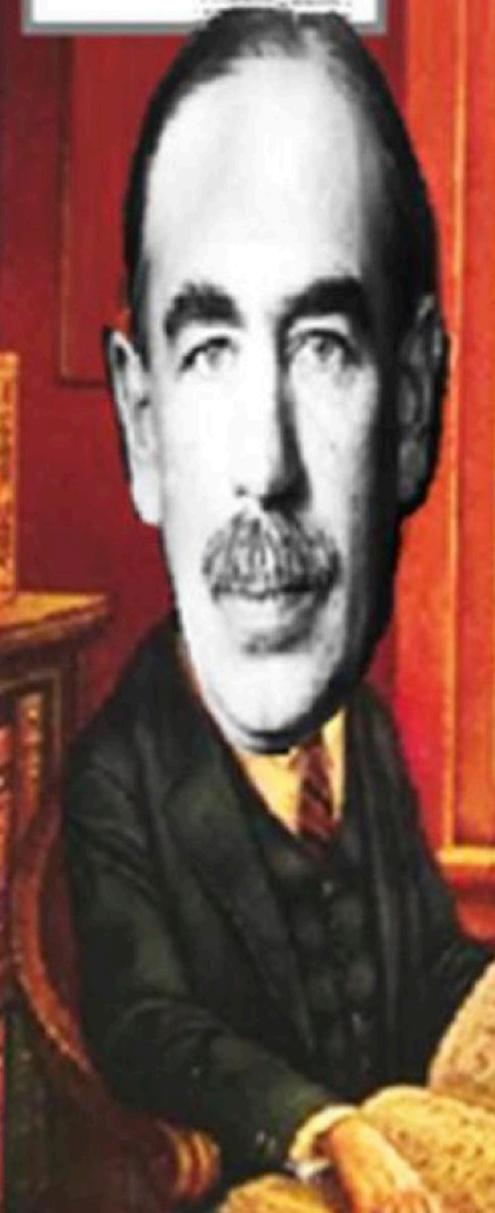




# CUADERNOS LATINOAMERICANOS

# 57

**Y=C+I+G+(X-M)**



República Bolivariana de Venezuela  
Universidad del Zulia  
Vol. 32 Enero-Julio 2020  
ISSN: 1315-4176  
Dep. Legal digital: ppi:201502ZU4638



# VACUO



CENTRO  
EXPERIMENTAL  
ESTUDIOS  
LATINO  
AMERICANOS

# Análisis de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano: una visión panorámica

Ángela Evelina Farfán Tigre \*

Josue Alejandro Arias Medranda \*\*

Viviana Auxiliadora Saltos Palacios \*\*\*

Juan Miguel Moreira Largacha \*\*\*\*

## Resumen

Las políticas públicas representan la manera de como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos. El propósito de este trabajo es realizar una revisión de la literatura acerca del análisis de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano. Este estudio se realizó a partir de una investigación hermenéutica utilizando un diseño documental, soportado en una revisión, análisis, sistematización e interpretación de libros, artículos científicos, tesis, entre otros documentos. Las políticas públicas son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los diferentes niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a los problemas públicos. El análisis de las políticas públicas es una disciplina que surge en las sociedades industrializadas en la década de los cincuenta del siglo XX, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. El interés en América Latina por la disciplina de la política pública aparece justamente en los años en que se llevaron a cabo las reformas del Estado, del gobierno y de la economía. Su recepción y aceptación en el medio académico, cívico y administrativo latinoamericano se debió en gran medida a que la disciplina con sus ideas y métodos analíticos ofrecía un aporte significativo para sustentar los cambios económicos y políticos necesarios para superar el agotamiento del patrón de gobierno del Estado autoritario y reclamaban a la par un nuevo modo de gobernar y un perfil diferente del gobernante. En el caso del Ecuador, en cuanto a la condición de autonomía de la sociedad para participar en la formulación de políticas públicas, si bien se ha avanzado significativamente en procesos de participación ciudadana, todavía no se ha logrado que las autoridades ejecutivas y legislativas de los distintos niveles de gobierno se conviertan en auténticos mandatarios de la sociedad civil.

**Palabras clave:** ciencia política, políticas públicas, administración pública, Estado, gobierno.

**Recibido:** 20-04-2020 / **Aceptado:** 25-06-2020.

\* Ingeniera Comercial (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Magíster en Gestión Empresarial (Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador). Doctorante en Ciencias Sociales, Mención Gerencia (Universidad del Zulia, Venezuela). Docente de la Facultad de Hotelería y Turismo (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Correo: angela.farfán@uleam.edu.ec.

\*\* Ingeniero en Sistemas (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Personal Administrativo (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Correo: josue.arias@uleam.edu.ec.

\*\*\* Licenciada en Secretariado Ejecutivo (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Maestrante en Gestión del Talento Humano (Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador). Docente de Nivelación Universitaria (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Correo: e1310150287@dn.uleam.edu.ec.

\*\*\*\* Ingeniero Comercial (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Magíster en Administración de Empresas (Universidad Marítima de Chile, Chile). Docente de la Facultad de Contabilidad y Auditoría (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador). Correo: juan.moreira@uleam.edu.ec.

## Analysis of public policies in the World, Latin American and Ecuadorian context: an overview

### Abstract

Public policies represent the way in which coherence, comprehensiveness and sustainability are given to the decisions and actions of governments. The purpose of this work is to carry out a review of the literature on the analysis of public policies in the global, Latin American and Ecuadorian context. This study was carried out from a hermeneutical research using a documentary design, supported by a review, analysis, systematization and interpretation of books, scientific articles, theses, among other documents. Public policies are orientations, directives or courses of action adopted by politicians or decision makers at different levels of government to seek practical solutions to public problems. The analysis of public policies is a discipline that emerged in industrialized societies in the 1950s, especially in the United States and England. The interest in Latin American for the discipline of public policy appears precisely in the years in which the reforms of the State, the government and the economy were carried out. Its reception and acceptance in the Latin American academic, civic and administrative environment was largely due to the fact that the discipline with its ideas and analytical methods offered a significant contribution to sustain the economic and political changes necessary to overcome the exhaustion of the pattern of government of the authoritarian state and demanded at the same time a new way of governing and a different profile of the ruler. In the case of Ecuador, regarding the condition of autonomy of society to participate in the formulation of public policies, although significant progress has been made in citizen participation processes, it has not yet been achieved that the executive and legislative authorities of the different levels of government become authentic leaders of civil society.

**Keywords:** political science, public policies, public administration, State, government.

### Introducción

La ciencia política y las ciencias de las políticas o políticas públicas, como comúnmente se le denomina hoy, han tenido una historia paralela. La ciencia política se inicia en la década de 1920, con los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo, que le permitieron alcanzar el estatus epistemológico de ciencia a partir de la década de 1950. La ciencia política incorporó elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política, elementos semejantes a los utilizados por la economía y la sociología, adquiriendo con ello identidad propia. A partir de aquel momento se presentó un rápido crecimiento del estudio politológico, que dio origen a un mapa bastante diverso de subdisciplinas y campos de acción (Almond, 2001).

Las ciencias de las políticas o políticas públicas nacen en Estados Unidos con el impulso pionero de Harold Lasswell en la segunda mitad del siglo XX, quien después de trabajar como docente e investigador en ciencia política, incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno de este país. Su propuesta fue mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las

políticas (*policy sciences*). Este sería un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable (Valencia y Álvarez, 2008).

De forma particular, el interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas está referido al Estado y la administración pública. Las políticas públicas se relacionan con las diversas instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Por consiguiente, las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos (Muller, 2007).

Bajo esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas. En general, las políticas públicas van a permear la política en todas sus dimensiones y, con ello, a agregarse como tema de estudio de la ciencia política.

En este sentido, la discusión acerca de qué mecanismos de decisión colectiva es más apropiado el “Estado” o el “mercado” está de fondo, en la evolución del enfoque de las políticas públicas (Strada, 1996). Si bien es cierto que una política pública es un producto del Estado que está envuelto en formas legales y técnico-administrativa, no obstante, la mencionada política es el reflejo de un proceso previo de complejas relaciones de poder (Rincón, 2017).

El propósito de este trabajo es realizar una revisión de la literatura acerca del estudio sistemático de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano, para que sirva como herramienta para la reconstrucción histórica de la relación y mutuo acompañamiento que han tenido la ciencia política y las ciencias de las políticas, hoy popularizada como el estudio del análisis de las políticas públicas. Este estudio fue realizado a partir de una investigación interpretativa utilizando un diseño documental, soportado en una revisión, análisis, sistematización e interpretación de libros, artículos científicos, tesis, entre otros documentos, relacionados con el análisis de las políticas públicas.

## 1. Conceptualización de las políticas públicas

El estudio sistemático de las políticas públicas fue iniciado bajo un enfoque principalmente racional, en el cual la acción del Estado podría adoptar el nuevo instrumental de gestión y aplicarlo a su intervención social. Posteriormente, en su evolución ha sido incorporado el análisis de la complejidad en las relaciones de poder que se dan en el sistema político específico. El uso extenso de la noción de política pública fue una consecuencia de la revolución teórica de posguerra que sacudió a la ciencia política. Dicha noción encontró sentido, en un marco conceptual donde el proceso de toma de decisiones públicas se convirtió en el propósito explícito de la ciencia política (Álvarez, 1992).

El significado contemporáneo de política es de origen anglosajón (*policy*). La dimensión general de su acepción hace referencia a toda decisión social, en donde el sujeto de la decisión puede ser un individuo, una organización (políticas corporativas) o el Estado

(políticas públicas). Las políticas públicas son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los diferentes niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a problemas o situaciones públicas (Nateras, 2006).

Por tanto, las políticas públicas representan opciones de gobierno para aportar soluciones a problemas sentidos e identificados por las comunidades locales, regionales o nacionales. Los gobiernos, al enfrentar muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a la sociedad, transitan del ejercicio puro de la política hacia las políticas públicas y así ejercen el poder, el gobierno, porque dichos problemas necesitan que se les busque una solución. Sin embargo, es un error asumir que el término política es idéntico al término políticas públicas. Se refieren cuestiones diferentes. La política es un concepto y está vinculado con la gestión del poder y su uso legítimo en la sociedad, mientras que las políticas públicas son un instrumento de gobierno para resolver los problemas más sentidos de los ciudadanos (Proaño, 2011).

### **1.1. Origen del estudio de las políticas públicas**

El desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas tiene fecha precisa: 1951 (Guerrero, 1991; Salazar, 1999). En ese año, en la Universidad de Stanford, se reúne un notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con las ciencias de las políticas (*policy sciences*). Allí se consolidan los antecedentes, iniciados desde 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas. En 1940, con base en esta experiencia, se conformó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. Resultado de este hecho, fue el libro de *Administración pública y políticas públicas* de Stein Harold, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1952 (Fuenmayor y Ochoa, 2014).

Las ciencias de las políticas es una disciplina que surge en las sociedades industrializadas en la década de los cincuenta del siglo XX, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra y está enfocada a estudiar los problemas considerados públicos, así como los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades públicas. Por eso, cuando se estudia las políticas públicas se tiene que hacer referencia a tres elementos fundamentales que forman parte de éstas: los objetivos públicos del Estado, los programas diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad (Nateras, 2006).

Fue Harold Lasswell (1902-1978), politólogo y sociólogo estadounidense, reconocido en los ámbitos de la academia y en la asesoría gubernamental, quien contribuyó a la estructuración de la disciplina de las políticas públicas (Carillo y Medina, 2020). Por lo tanto, es considerado el padre fundador del análisis de políticas como campo de estudio independiente y pionero, a mediados del siglo XX, de un movimiento para racionalizar la toma de decisiones en los asuntos gubernamentales, línea que posteriormente siguieron autores destacados como Herbert Simon (1916-2001), Charles Lindblom (1917-2018) y David Easton (1917-2014).

### **1.2. Definición de política pública**

Para definir el objeto o el concepto de política pública es común partir de la dificultad semántica que existe en español con el término política. Se pueden señalar tres acepciones

de este término y que el idioma inglés si distingue (Roth, 2006). Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedad humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y tercero, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Esta última acepción es la que tiene que ver con las políticas públicas.

En las últimas décadas se ha generado una producción académica de los que son las políticas públicas, por lo tanto hay un número de definiciones similar al de autores. De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), “el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (p. 7). El enfoque en términos de políticas públicas puede definirse, según estos autores, a la vez como un campo de estudio y como un método.

Por una parte, cómo un *campo de estudio*: el conocimiento del trabajo gubernamental permite abordar algunos fenómenos clave del mundo contemporáneo como la aparición y la naturaleza del Estado, la esencia de la política y el impacto que causa la intervención pública en el seno de la sociedad. Por otra parte, como *método o conjunto de métodos* permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades, es por ello que añade que la política pública está referido al programa de acción de una autoridad pública.

Este programa y las actividades de las autoridades públicas que comprende, componen la unidad de base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental. El analista de políticas públicas caracterizará el contenido y el proceso; posteriormente, por acumulación de observaciones, verificará si existen variaciones o convergencias según tres dimensiones: por sector, por tipo de autoridades públicas y por épocas.

Para Salazar (1999) se puede entender políticas públicas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (p. 41). Cuando se señala en esta definición que es un conjunto de respuestas del Estado, quiere decir que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo.

Son asimismo decisiones del gobierno, o mejor dicho, del régimen político. La decisión agrega además, frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas, es decir, en cualquier sociedad, sea desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, entre otros, siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, entre otros. El Estado, entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia.

Es posible entender la disciplina de las políticas públicas como aquella que se encarga de los cursos de acción promovidos y asumidos por el Estado para enfrentar problemas concretos, proceso en el cual están presentes diversos actores y grupos de presión, estatales y fuera del Estado, y en donde predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetrías de información y, por ello, el resultado previsto inicialmente por los promotores y decisores no se encuentra totalmente garantizado (Mascareño, 2003). Por consiguiente, la manera como se formulan, decidan, negocian, ejecutan y rediseñan las políticas públicas, forma parte sustantiva de los procesos de gobierno, lo que ha llevado a afirmar que la política pública es al gobierno lo que la estrategia es a la empresa.

### 1.3. Elementos de las políticas públicas

A partir de estas definiciones se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la presencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. En este sentido, una política pública consiste en un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el propósito de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006).

Toda política pública se define por la presencia de los siguientes elementos (Aguilar, 1996):

- a) *Un componente de autoridad (institucional)*. Puesto que la política pública constituye un acto de autoridad adoptado por una autoridad que dispone de la legitimidad y que se ajusta a todos los procedimientos establecidos legalmente.
- b) *Un componente decisional*. En tanto toda política pública implica la presencia de una decisión (acción o inacción).
- c) *Un componente conductual*. Dado que toda política pública desencadena un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales.
- d) *Un componente causal*. En la medida que toda política busca producir determinados resultados o efectos sobre los comportamientos de ciertos actores o grupos sociales o sobre los contextos o situaciones en la que despliegan sus acciones los ciudadanos.

## 2. El análisis de las políticas públicas

El análisis de políticas públicas es un enfoque de carácter aplicado que se ubica entre la ciencia política y la ciencia de la administración (Delgado, 2009). Para comprender este enfoque hay que revisar el significado de las palabras con las cuales se expresa: lo público, las políticas y el análisis.

### 2.1. Lo público

La discusión acerca de las políticas públicas debe comenzar por considerar qué se considera “público”. El calificativo de “público” se refiere a la esfera o dominio de la vida que no es privada ni individual, sino común, y que con frecuencia necesita de regulación o intervención gubernamental o social. En este sentido, cabe señalar varias consideraciones (Delgado, 2009):

- 1) El análisis de lo público requiere enfoques diferentes a los utilizados para analizar las cuestiones pertenecientes al ámbito de lo privado.
- 2) Lo público y lo privado no son esferas independientes, claramente separadas la una de la otra, sino que entre ellas hay una relación de interdependencia.
- 3) En relación a la demarcación entre lo público y lo privado no hay fórmulas para todo tiempo y lugar.

- 4) La demarcación entre lo público y lo privado es una decisión política de gran calado social.

## 2.2. Las políticas

El significado moderno de la política (*policy*) data de la segunda postguerra. El estado democrático liberal moderno que toma forma en dicho período pretende definir su legitimidad en términos de políticas: a través de las políticas públicas se amplía y se intensifica la intervención del Estado en la sociedad y en la economía (Rincón, 2015). En este contexto, las políticas constituyen una expresión de racionalidad política: tener una política en algún sector de actividad equivale a tener razones o argumentos racionales que permitan comprender tanto un problema como una solución. Una política pública es un marco de orientación para la acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. A menudo se distingue entre políticas, planes y programas (Fernández y Schejtman, 2012). Una política es una lista de metas o propósitos en orden de prioridad. Un plan es un conjunto de objetivos medibles para alcanzar un propósito. Un programa es un conjunto de acciones específicas para alcanzar un objetivo.

## 2.3. El análisis

A principios del siglo XX empezó a fraguar la idea de que los gobiernos podían, desarrollando políticas públicas, solucionar los problemas de la población. En ese momento las ciencias sociales comenzaron a establecer una nueva relación con la política y los gobiernos. A partir de la década de los cincuenta del siglo XX, y sobre todo a principios de los sesenta, la interrelación entre la sociología, la ciencia política, la administración, e incluso las ciencias naturales más implicadas en determinadas políticas, se hizo cada vez más fuerte. Asimismo, fue en Estados Unidos donde comenzó a surgir un campo unificado sobre el estudio de los problemas y las políticas públicas. Así surgieron las ciencias de las políticas, a partir de los trabajos de Harold Lasswell y Daniel Lerner (Pastor, 2014).

Las políticas públicas se plasman e inspiran en por lo menos tres vertientes (Parsons, 2007):

- 1) En la postura o posición política del tomador de decisiones, por lo tanto, expresan preferencias ideológicas. Cabe destacar que el compromiso con la convicción política y doctrinaria es legítimo y no debe soslayarse o peor afirmar que los políticos al ingresar en un cargo deben despojarse de su camiseta política, peor todavía si esa camiseta política representa sus creencias o doctrina política con la que se presentó a la comunidad para hacer su oferta electoral.
- 2) En el conocimiento de la realidad, es decir de los problemas y posibles soluciones que aquejan a la comunidad o mejor dicho, a los miembros de la comunidad a quien representan los tomadores de decisiones. Implica entonces conocer los hechos, «conocimiento» acerca de los «problemas» de manera tal que se formulen «soluciones mejores». Es importante recalcar que el conocimiento de la realidad es garantía para que en el seno del consejo se presente soluciones prácticas y técnicas. La formulación de políticas públicas es el intento de definir y estructurar una base racional para actuar.

- 3) Las teorías politológicas señalan que el consenso y el conflicto son elementos propios de la política, por consiguiente las políticas son elaboradas a partir de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos.

### 3. Enfoques teóricos del análisis de políticas públicas

El análisis de cada política pública en particular, al igual que todo estudio empírico en las ciencias sociales, conlleva a plantear una cuestión y construir una hipótesis de respuesta. Esta hipótesis, dependiendo de la cuestión planteada y de la perspectiva ideológica del analista, estará fundamentada en algún enfoque teórico enmarcado con mayor o menor claridad en alguna de las teorías de la ciencia política. La selección de este enfoque teórico está estrechamente ligada a la selección del modelo de análisis que se utiliza (Hernández, 1999).

Los diversos enfoque para el análisis de políticas públicas vienen a dar respuesta a las diferentes interrogantes que se plantea el Estado. Dada la pluralidad de disciplinas científicas que intervienen, es considerado estos enfoques, como un campo multidisciplinar, ya que los contenidos del análisis de políticas públicas “no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 17). Como campo del saber tiene un área bien definida de estudio, que sería el gobierno y más específicamente, su acción, “pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional” (Guerrero, 1992, p. 3).

Todos estos enfoques intentan resolver las cuestiones principales que se plantea esta disciplina: por qué varían las políticas entre los diferentes países y entre los diferentes sectores de un país; por qué cambian o permanecen estables las políticas; por qué una política es o no efectiva; y finalmente, qué tan democrático es el proceso de producción de las políticas. Existen seis enfoques teóricos principales, cada uno de los cuales otorga prioridad a alguno de los diferentes elementos susceptibles de determinar la formulación de las políticas públicas (Hernández, 1999).

#### 3.1. Elección pública

La escuela de la elección pública tiene su origen en los trabajos de Gordon Tullock (1922-2014), *The Politics of Bureaucracy*, 1965; Anthony Downs (n. 1930), *An Economic Theory of Democracy*, 1957, William Niskanen (1933-2011), *Bureaucracy and Representative Government*, 1971, entre otros (Hernández, 1999). Para un análisis global destaca la obra de Dennis Mueller, *Public Choice*, 1979 (Mueller, 1984).

Este enfoque señala, fundamentalmente, que la conducta de los individuos, constituye su principal unidad de análisis, y asumen, a partir de los principios de la economía neoclásica, que los actores políticos al igual que los actores económicos actúan racionalmente con el objetivo de satisfacer sus intereses personales y de maximizar sus utilidades (Casares, 2002). Esta suposición lleva a los autores de esta corriente a observar el proceso de producción de las políticas como una interacción entre ciudadanos (votantes) interesados en la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible (impuestos), y unos actores políticos que intentan proveer esos bienes para adquirir mayor poder y prestigio.

El resultado de dicha interacción será un incremento permanente de la intervención estatal en la economía y por tanto de la burocracia, para satisfacer los intereses de esta misma y de ciertos individuos particulares, todo lo cual termina por perjudicar el interés público. Es decir, una politización nociva de la producción de políticas. La elegancia de esta teoría se ve debilitada por la distancia que la separa de la realidad. El supuesto desde el cual parte simplifica de manera excesiva la complejidad de la actividad política, que va más allá del comportamiento de los individuos, y por su frágil capacidad de predecir el futuro de esta actividad: los gobiernos no crecen indefinidamente, y su eventual crecimiento no se explica únicamente gracias a la dinámica competitiva inherente a la democracia (Hernández, 1999).

### 3.2. Economía del bienestar

La corriente de la economía del bienestar es considerada descendiente directa de los trabajos de Jeremy Bentham (1748-1832) y de John Stuart Mill (1806-1873), pero sus principios fueron establecidos por Alfred Marshall (1842-1924), en *Principles of Economics*, 1890, y por Arthur Pigou (1877-1959), *The Economics of Welfare, London*, 1932 (Casares, 2002). Este enfoque, al igual que el anterior está inspirado en la ciencia económica, disciplina que constituye el fundamento teórico principal y el paradigma dominante del análisis de las políticas públicas.

Los trabajos que se sustentan sobre este enfoque se ubican dentro de aquellos calificados, anteriormente, como orientados directamente a la resolución de problemas, atendiendo a un proceso de producción de políticas fundado sobre un análisis racional, y en su gran mayoría observan dicho proceso utilizando el enfoque de las etapas. Este enfoque reside en la aplicación de los postulados de la economía del bienestar para mejorar la racionalidad y la eficiencia del proceso de producción de políticas públicas, partiendo del supuesto que los individuos, a través de los mecanismos de mercado, deberían tomar la mayor parte de las decisiones sociales (Hernández, 1999).

Sin embargo, reconociendo que los mecanismos de mercado no pueden siempre distribuir los recursos eficientemente, dado que no pueden agregar el comportamiento individual que maximizan las utilidades para así optimizar el bienestar general, admiten que el gobierno debe intervenir para corregir estos defectos del mercado (Fernández, Parejo y Sáiz, 2006). Por lo cual se señala que la función del gobierno consiste en analizar las necesidades sociales, y en la medida que dichas demandas se originen en un defecto del mercado, producir una política que permita resolver el problema. Una vez se decide es necesario intervenir, la cuestión esencial es cómo determinar la manera más eficiente de hacerlo. El método más utilizado para ello es el análisis costo-beneficio, para lo cual es relevante estudiar cada una de las alternativas disponibles y medir sus consecuencias en términos de sus costos y de sus beneficios, escogiendo finalmente la óptima en el sentido de Vilfredo Pareto (1848-1923).

### 3.3. Teorías de clases

El fundamentos sobre el cual se basa el enfoque de la teorías de clases son los trabajos de Karl Marx (1818-1883). Para una apreciación destacan los trabajos de Stanislaw Ossowski (1897-1963), *Class Structure in the Social Consciousness*, 1963; Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State Back in its Place*, 1991 (Hernández, 1999).

Los trabajos elaborados en el marco de este enfoque otorgan un lugar primordial a las entidades colectivas, definidas generalmente en términos objetivos, a partir de las características, principalmente, económicas de los individuos. Según este enfoque, las políticas en las sociedades capitalistas se explican a partir de los intereses de ciertas clases sociales. Por consiguiente, los trabajos neomarxistas, a pesar de existir diferencias considerables entre ellos, intentan demostrar cómo las políticas particulares favorecen los intereses del capital y reflejan la falta de autonomía del Estado (Valencia, 2011).

Su importancia se centra en el análisis en los resultados de la acción pública, no sólo el proceso, y en observar para ello el papel del Estado (Roth, 2006). Este tipo de análisis, excesivamente deductivo, obedece en ocasiones más a la intención de transmitir una supuesta verdad, que al interés de analizar unos hechos para descubrir una verdad. Prueba de esto es su incompetencia para explicar las políticas públicas adoptadas en contra de los intereses del capital, por ejemplo en el Estado de bienestar. Esta debilidad se explica en parte por su dependencia exagerada en la variable de clase, la cual es difícil de definir, y además por el determinismo económico sobre el cual se fundamenta.

### **3.4. Pluralismo y corporatismo: Estado producto de la sociedad**

Los enfoques pluralista y corporativista, al igual que el anterior, están basados en la observación de grupos y no de individuos, pero ya no lo hacen de manera deductiva sino inductiva (Hernández, 1999). El *pluralismo o behaviorismo*, que fue durante largo tiempo la orientación dominante en la ciencia política en los Estados Unidos, supone la primacía de los grupos de interés en el proceso político, e incluso algunos de los seguidores de esta corriente consideran la sociedad como el conjunto de grupos que la componen (Roth, 2006). A pesar de contar entre sus antecedentes a James Madison (1751-1836) y Alexis de Tocqueville (1805-1859), generalmente se considera a Arthur Bentley (1870-1957), quien estableció los principios fundadores de este enfoque, en su obra *The Process of Government*, 1908 y más recientemente, David Truman (1913-2003), con *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*, 1964.

Los grupos son considerados numerosos, los miembros pueden cruzarse entre los grupos, carecen de monopolios controlando la representación, y son desiguales en términos de recursos y de acceso al proceso de producción de políticas. El resultado de esta visión es una perspectiva de la actividad política como un proceso en el cual varios grupos de interés en competencia se reconcilian. Las políticas son percibidas como el resultado de este proceso de competencia y colaboración entre los grupos de interés, en el cual dichos grupos intentan aumentar los beneficios de sus miembros. El papel del gobierno es el de una arena de competencia, o cuando más el de un árbitro, a partir de: Robert Dahl (1915-2014), *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, 1967.

El enfoque pluralista es excesivamente simple de la acción pública, dado que asume que los diferentes actores toman una posición homogénea, que los actores públicos no tienen preferencia propias (dejando de lado el efecto burocrático), y además pasa por alto los vínculos que dichos actores puedan tener con ciertos grupos de interés. Los autores denominados neo-pluralistas han intentado resolver estos problemas, en particular: Charles Lindblom (1917-2018), con su obra *The World's Political Economic System*, 1977.

Pero el principal problema de este enfoque con respecto al proceso de producción de políticas es la excesiva importancia que otorga al papel de los grupos de interés, y por

ende el descuido de otros factores determinantes en este proceso. Debido al hecho que el pluralismo es difícilmente aplicable a países diferentes de los Estados Unidos, producto de la ausencia de grupos de interés de esa naturaleza, en Europa fue desarrollado otro enfoque similar denominado *corporatismo* (Schmitter, 1985). Entre ellos, se puede señalar a Philipp Schmitter, «Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe», en *Comparative Political Studies* (Vol. 10, No. 1, 1977). Acerca de América Latina resalta el trabajo de J. Malloy, Statecraft, «Social Policy and Governance in Latin America», en *Governance*, (Vol. 6, No. 2, 1993).

A diferencia del pluralismo, en el modelo corporatista el sistema de intermediación de intereses está organizado en un número de grupos limitado, que no compiten entre ellos, que están organizados jerárquicamente, que fueron creados o autorizados por el Estado, y del cual los miembros fueron obligados de alguna manera a hacer parte. El resultado de esta dependencia de los grupos frente al Estado será el control de éste sobre la producción de políticas de la cual participe cada grupo. De esta forma, el proceso de producción de políticas públicas es percibido como el resultado de la interacción entre el Estado y los grupos de interés reconocidos por el Estado.

Si bien es probable que la descripción del enfoque corporatista de la actividad política en ciertos países sea veraz, existen problemas con respecto a su utilización para analizar el proceso de producción de políticas. Principalmente, está el hecho que este enfoque describe los sistemas políticos en términos globales, sin detenerse a observar con precisión la actividad del gobierno, según la visión de Leo Panitch (1945-2020), «The Development of Corporatism in Democracies», en *Comparative Political Studies*, (Vol. 10, No. 1, 1977).

### **3.5. Estatismo: sociedad producto del Estado**

El enfoque estatista está inspirada en Georg W. F. Hegel (1770-1831), para el cual la sociedad moderna no existe sin Estado (*Ávalos, 2010*). Igualmente, tiene origen en la sociología alemana de fines de siglo pasado, en particular en los trabajos de Max Weber (1864-1920) y Otto Hinze (1861-1940). Estos autores consideraban que las estructuras sociales, gracias al monopolio de la fuerza, permiten organizar y desarrollar la sociedad (Roth, 2006). Es importante destacar el trabajo de J. P. Nettl, «The State as a Conceptual Variable», publicado en *World Politics*, Vol. 20, No. 4, 1968 (Hernández, 1999).

El enfoque estatista está basado en las críticas de los dos anteriores, y de allí que tenga como principal unidad de análisis las organizaciones sociales y/o las instituciones políticas. Por ello el Estado, la institución fundamental de esta interpretación, es percibido como un actor independiente y capaz de concebir e implementar sus propios objetivos, tal como lo plantean J. Skocpol, *et al.* (Eds.), *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research* (Hernández, 1999).

Los autores próximos a este enfoque consideran que el énfasis en el Estado como variable explicativa les permite demostrar una orientación constante y duradera en la producción de políticas, y por consiguiente la diferencia entre las políticas de los diferentes Estados. El problema de este enfoque es su incapacidad para explicar la existencia de políticas que incorporan libertades y derechos, y su impotencia frente a las diferentes situaciones donde no puede imponer su voluntad. Es evidente que cometen el error de forzar el valor del Estado como variable explicativa, y reconociendo este problema los seguidores del enfoque señalan la necesidad de recurrir a otras variables para explicar los fenómenos políticos.

### 3.6. Neoinstitucionalismo

El enfoque neoinstitucional está basado en el reconocimiento de los límites de las teorías fundamentadas en la observación de individuos o de grupos, en particular el behaviorismo, por lo cual para explicar la actividad política centran su atención en el análisis de las variables de tipo institucional (Hernández, 1999).

Los economistas observan las instituciones como instrumentos para resolver los problemas de información y de intercambio (costos de transacción), y de esta manera facilitar las negociaciones en las organizaciones sociales, tal como lo planteó Douglass North, en su obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990 (Hernández, 2016).

En la ciencia política son definidas las instituciones como un conjunto de reglas (formales e informales) que establecen un tipo de comportamiento, impulsan la actuación de los actores, y moldean sus expectativas (Caballero, 2007). Por tanto, no solamente impactan los costos de transacción sino que influyen en las preferencias de los actores.

Los seguidores de este enfoque no están de acuerdo acerca de varios puntos. Algunos hacen *énfasis sobre las cuestiones relativas a las organizaciones* y otorgan una gran importancia a los roles, rutinas, y símbolos institucionales, el cual se denomina institucionalismo sociológico (Hernández, 2016). Destacando los autores J. March y J. Olsen, *Rediscovering Institutions*, 1989; W. Powell y P. Dimaggio, *Institutionalism in Organizational Analysis*, 1991.

Otras corrientes confieren gran importancia a la historia e intentan rastrear en el pasado la continuidad de la actividad gubernamental, para luego observar su efecto sobre dicha actividad en el presente y hacia el futuro, el cual es llamado institucionalismo histórico (Pierson y Skocpol, 2008). Entre ellos están: P. Pierson, «When Effect becomes Cause: Policy Feedback and Political Change», (*World Politics*, No. 45, 1993); S. Steinmo *et al.*, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1992.

Todos los autores neoinstitucionales están de acuerdo sobre tres puntos fundamentales (Hernández, 1999; Vargas, 2008):

- 1) El comportamiento de los actores esta determinado por las reglas del juego (las instituciones).
- 2) Las instituciones determinan la actividad política: las instituciones están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.
- 3) Las instituciones están determinadas por la historia: las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia.

Así, la historia es importante porque es *path dependent*: lo que viene antes (incluso si es accidental), determina los que viene después. De manera consecuente, según este enfoque la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, y por ende constriñen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas. Si bien los individuos y los grupos intentan realizar sus objetivos, lo hacen dentro del marco de un conjunto de

reglas formales e informales que determinan dichos objetivos y las posibilidades de hacerlos realidad (De la Hoz, 2016).

Por consiguiente, las reglas determinan el comportamiento de los actores (los incentivos y las sanciones), y a través de ello el contenido de las políticas. Lo interesante de este enfoque es que permite observar, a través del prisma institucional, un conjunto de variables amplio y, dependiendo de los resultados de la investigación empírica, mayor o menor importancia será acordada a dichas variables. El problema de utilizar esta teoría para analizar políticas públicas es que a pesar de señalar como la actuación de los *policy-makers* está determinada por ciertos elementos de la actividad política, no permite explicar con claridad y precisión las causas de una decisión.

#### **4. La recepción de la disciplina de políticas públicas en América Latina**

Mientras en los años setenta y buena parte de los ochenta del siglo XX, fueron en la mayor parte de los países latinoamericanos años oscuros de crisis destructivas (políticas, fiscales, económicas); el final de los años ochenta y el inicio de los noventa de ese mismo siglo, fueron un tiempo de profundas transformaciones del Estado y del gobierno a fin de superar la crisis de la sociedad, provocada por las arbitrariedades y represiones políticas de los gobiernos autoritarios y por sus decisiones económicas equivocadas y catastróficas (Bresser, 1998).

El interés en América Latina por la disciplina de la política pública aparece justamente en los años en que se llevaron a cabo las reformas del Estado, del gobierno y de la economía (Franco y Lanzaro, 2006). Su recepción y aceptación en el medio académico, cívico y administrativo latinoamericano se debió en gran medida a que la disciplina con sus ideas y métodos analíticos ofrecía un aporte significativo (no una panacea) para sustentar los cambios económicos y políticos que eran necesarios para superar el agotamiento del patrón de gobierno del Estado desarrollador autoritario y reclamaban a la par un nuevo modo de gobernar y un perfil diferente de gobernante, que se caracterizara por su representatividad política, legalidad estricta, eficacia directiva y responsabilidad / responsividad social (Aguilar, 2012a).

En lo que respecta a la recepción latinoamericana, se puede afirmar que comparte el énfasis norteamericano en la eficacia de la política pública pero lo complementa y perfecciona con el énfasis en su institucionalidad y, específicamente, en la naturaleza pública de la política pública, que no es una situación de gobierno o una calidad de la política que se da por supuesta o asegurada, sino se trata de una realidad por construir, consolidar y asegurar en el régimen político y en la gobernanza de las democracias recientes de la mayor parte de los países latinoamericanos (Aguilar, 2012b).

El espíritu y el aporte de la recepción latinoamericana de la disciplina es justamente la reivindicación de los valores públicos que deben inspirar el análisis, la decisión y la implementación de la política pública: observancia de la ley pública, compromiso con el interés público, cuidado de los recursos públicos, participación del público ciudadano en la hechura de la política. Estos temas no fueron los originarios de la disciplina de las políticas públicas en su nacimiento y hoy son preponderantes (no solo en los países latinoamericanos) en la prescripción del modo de elaborar y efectuar las decisiones de políticas públicas ante arraigados hechos de arbitrariedad, corrupción y populismo clientelar.

Si se ubica la recepción latinoamericana a fines de los años ochenta o al comienzo de los noventa del siglo pasado, el ambiente de la recepción de la disciplina de política pública fue la política de ajuste y la transición democrática, que fueron la respuesta que de gana o por fuerza dieron la mayor parte de los gobiernos del continente para salir del desastre de su crisis económica y política.

En esos años, por razones conocidas, se asiste al colapso político de los gobiernos autoritarios, militares o civiles, con su negra historia de ilegalidad, arbitrariedad, atropello de derechos, exclusión, liquidación física de adversarios, y a la quiebra financiera de su hacienda pública, debido en gran medida al agotamiento del modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones, estatalmente estructurado y protegido, y a las decisiones equivocadas de política económica y social de los gobiernos, ocasionadas por el predominio de un presidencialismo sin controles políticos y por la politización improductiva de su gasto a fin de no perder sus bases de apoyo.

En el contexto de la transición democrática, el aporte valioso de esta disciplina es haber centrado la atención en el momento gubernativo más que en el electoral de la democracia, en contraste con la tendencia intelectual y política preponderante de los países en este subcontinente y, dicho más genéricamente, en la construcción de la democracia no solo como forma de gobierno sino como forma con capacidad superior de gobierno, por lo menos superior respecto de los gobiernos desarrollistas autoritarios del pasado reciente.

Por consiguiente, el desarrollo de la disciplina de política **pública** es un movimiento intelectual que refuerza la exigencia cívica de que las decisiones del gobierno democrático (nuevo o restaurado) construyan o reconstruyan su corrección y eficacia decisoria, su capacidad de resolver problemas públicos endémicos y de producir situaciones de vida social de superior calidad y seguridad, dejando atrás de una buena vez los nocivos errores y daños económicos y sociales de los gobiernos autoritarios.

Más aún, abandera la exigencia política y social de que los gobiernos construyan o reconstruyan su naturaleza pública y, por consiguiente, se sujeten a la ley pública y al control de los otros poderes públicos del Estado, sean gobiernos abiertos a la participación ciudadana, transparentes, que rindan cuentas a los poderes públicos y al público ciudadano, y se distingan por la inclusión e igualdad de trato a los ciudadanos en sus decisiones y acciones, en contraste y oposición a toda una larga tradición gubernamentalista de hombres fuertes (caudillos, caciques, líderes), marcada por el oportunismo institucional, la discrecionalidad, el espíritu faccioso, la persecución de las diferencias. Sobre todo, el mérito de la disciplina fue introducir un concepto de lo público (de la realidad, el interés, el beneficio público), alternativo y opuesto a la idea colectivista dominante de entender lo público en los países latinoamericanos.

Entre estos países lo público posee una denotación más sociológica que politológica (republicana-liberal), es equivalente a lo nacional o a lo popular, de modo que el interés o el beneficio público es equivalente a las acciones y los objetivos que favorecen la unidad nacional y el beneficio de los pobres, y suele tener una denotación que es adversa al valor del mundo privado y de las libertades de los ciudadanos, con el resultado de que en muchas circunstancias y épocas la referencia normativa nacional-popular ha servido de base conceptual para justificar autoritarismos y colectivismos.

## 5. Breve panorama del análisis de políticas públicas provinciales en Ecuador

Para tener éxito en la gestión de las políticas públicas, es necesario que los gobiernos provinciales cumplan de mejor manera con estos dos requisitos (Proaño, 2011):

- 1) Que impulsen la autonomía y libertad de las comunidades o individuos para presentar sus problemas más sentidos al respectivo nivel de gobierno.
- 2) Que dispongan de capacidad institucional para resolver los problemas de la comunidad.

### 5.1. Primera condición: impulso a la autonomía y libertad de las comunidades o individuos para presentar sus problemas más sentidos al respectivo nivel de gobierno

En la primera, la capacidad y autonomía de la sociedad civil para hacerse sentir frente a un nivel de gobierno, para definir su problemática y sus alternativas de solución implicaría que:

- a) Los conflictos no siempre los resuelve el Estado sino también la propia sociedad.
- b) Las negociaciones, usualmente se desarrollan en entornos favorables y tolerantes, al interior de la propia sociedad.
- c) El Estado no rige a la sociedad, es ésta misma la que se auto controla y regula.
- d) El Estado no garantiza la cohesión social, es la misma sociedad y sus líderes, con visiones comunes, los que construyen esa cohesión social.

En todos los casos, las autoridades públicas son mandantes que reciben encargos de la sociedad. Lo anterior nos lleva a señalar que las políticas públicas serán más exitosas y eficaces cuando se formulan y aplican con fuerte protagonismo de la sociedad, instancia en la que el poder público juega un rol de facilitador.

La visión anglosajona de las políticas públicas, fundamentada en las condiciones analizadas, difícilmente se replica en América Latina y Ecuador (Proaño, 2011). En el caso del Ecuador, y refiriéndonos a la primera condición, referida a la autonomía de la sociedad para participar en la formulación de políticas públicas, si bien se ha avanzado significativamente en procesos de participación ciudadana, todavía no se ha logrado que las autoridades ejecutivas y legislativas de los distintos niveles de gobierno se conviertan en auténticos mandatarios de la sociedad civil; por tanto, debe ser revisado el tradicional enfoque y estilo de gobierno vertical, para dar cabida a las demandas de una sociedad civil con plena capacidad y autonomía para presentar su problemática y alternativas de solución.

### 5.2. Segunda condición: disposición de capacidad institucional para resolver los problemas de la comunidad

En cuanto a la segunda condición, referida a la capacidad institucional de esos niveles de gobierno, se puede afirmar que esta capacidad es insuficiente para responder y solventar las demandas de la comunidad y así ejecutar los programas y proyectos previstos en las políticas públicas. Su capacidad o penetración institucional casi siempre responde a una planificación concebida desde la oferta y a proyectos con claros rasgos clientelares que buscan, más que otro fin, votos para la reelección.

Este panorama, es más palpable en el ámbito de las políticas públicas para el fomento productivo, atribución que, tímidamente, han venido adoptando los gobiernos provinciales

en el Ecuador (Proaño, 2011). Si en Ecuador, la formulación de políticas públicas se hiciera con el protagonismo de la sociedad civil, seguramente sería la excepción, más no la regla.

Por lo general, esas políticas, cuando están disponibles, son formuladas en el nivel del gobierno central o también por técnicos de los gobiernos subnacionales pero con una visión centrada en la oferta y con anuencia de las autoridades. Estas políticas, usualmente son difundidas bajo la forma de marcos legales que, más que orientaciones o cursos de acción políticas, responden a presiones populistas o clientelares con alta rentabilidad electoral.

Lo expuesto en este último párrafo se puede verificar en las estructuras institucionales de los gobiernos provinciales, en los cuales los temas productivos y de fomento apenas llegan a ser jefaturas departamentales y por excepción direcciones y coordinaciones de área. Estas instancias administrativas y gerenciales, por lo general tienen limitaciones presupuestarias que en ningún caso reflejan la prioridad de atacar la pobreza y el desempleo. He aquí la principal restricción para formular e implantar políticas públicas productivas en los gobiernos provinciales autónomos en el caso ecuatoriano.

## Conclusiones

Es ineludible sentar las bases para un enfoque local del proceso de las políticas públicas (Eslava, 2011). Cada vez se resalta la necesidad de contar con un marco analítico de las políticas públicas proveniente de la realidad propia de América Latina, con la finalidad de hacer frente al panorama desalentador en donde el discurso de políticas públicas en la academia es todavía incipiente, desarticulado y disperso (Cuervo, 2007).

En esta misma dirección, Roth (2008) señala la insuficiencia de contribuciones para la construcción de herramientas conceptuales y metodológicas en la disciplina del análisis de políticas públicas, que permitan abordar la complejidad y dinámica de las sociedades latinoamericanas; también afirma que los aportes a la construcción de un marco de análisis desde la realidad latinoamericana podrían ser muy enriquecedores y pertinentes tanto para la comprensión de la realidad política del continente como para la comunidad epistémica de los analistas de políticas en general.

En este sentido, vale la pena destacar la propuesta formulada por Jolly y Salazar (2006) denominada el “Decálogo del enfoque latinoamericano de políticas públicas”, cuyos planteamientos fomentan y contribuyen a iniciar, estructurar y profundizar la necesaria discusión y el debate franco, transparente y sin prevenciones sobre este ineludible tema. Los diez puntos abordan lo siguiente:

- 1) Distinción semántica entre *politics* y *policy* –juego político y acción pública–.
- 2) Hacer política es hacer políticas.
- 3) Política económica como política pública.
- 4) Mediadores de los referentes –hacer deseable lo posible–.
- 5) Prospectiva.
- 6) Descentralización –redistribución de responsabilidades y de poder–.
- 7) Gobernanza local –dimensión local de lo político–.

- 8) Estado en acción –hacer o dejar de hacer–.
- 9) Resolver conflictos mediante invenciones intelectuales.
- 10) *Marketing* de políticas públicas –comunicar es gobernar–.

En definitiva, urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales –tanto de los fracasos como de aquellas que llegan a feliz término–. Su proceso de construcción debe dar cuenta del desafío intelectual, pero también del quehacer gubernamental; es decir, la comprensión no solo compete a expertos analistas sino también a gobernantes y ciudadanos.

En este escenario aparecen algunos antagonismos cruciales cuya resolución determina buena parte del curso de decisiones y acciones que configura la política pública: el dilema de economía política entre la capacidad de un proyecto político y la lógica de mercado para resolver la cuestión en alusión al juego de poder sugerida por Lahera (2004).

También está presente el dualismo entre poder de *jure* y poder de *facto* que consiste en conciliar la pretensión consignada en instituciones formales con las restricciones o facilidades que puede ofrecer el predominio de la informalidad en la realidad de nuestra acción pública. También existe un dilema en la coexistencia de conciencia ciudadana respecto al potencial participativo y apatía e indiferencia respecto a los asuntos de interés colectivo.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1996). *Antología de política pública*. Ciudad de México, México. Ediciones Porrúa.
- Aguilar, L. (2012a). *Política pública: una visión panorámica*. La Paz, Bolivia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia). Recuperado de: <https://www.bibvirtual.ucb.edu.bo/opac/Record/100019268>.
- Aguilar, L. (2012b). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Revista Opera*. N° 12, pp. 31-61. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3649/3741>.
- Almond, G. (2001). Ciencia política: la historia de la disciplina. En: Goodin, R. y Klingemann, Hans-Dieter. *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid, España. Ediciones Istmo. pp. 83-149.
- Álvarez, Á. (1992). Análisis de políticas públicas. CLAD. *Serie de temas de coyuntura en gestión pública*. N° 6, pp. 9-34.
- Ávalos, G. (2010). Actualidad del concepto de Estado de Hegel. *Argumentos*. Año 23, N° 64, Septiembre-Diciembre, pp. 9-33. Nueva Época. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n64/v23n64a1.pdf>.
- Bresser, L. (1998). La reconstrucción del Estado en América Latina. Santiago, Chile. *Revista de la CEPAL*. Número Especial Extraordinario: CEPAL cincuenta años. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. pp. 105-110. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12128-la-reconstruccion-estado-america-latina>.

- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Vol. 6, Nº 2, pp. 9-27. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/380/38060201.pdf>.
- Carillo, V. y Medina, V. (2020). Lasswell y las políticas públicas: el origen de una disciplina. *Debates IESA*. Vol. XXV. Nº 1, Enero-Marzo, pp. 34-38. Recuperado de: <http://www.debatesiesa.com/debatesweb/wp-content/uploads/2020/11/Carrillo-y-Medina-Lasswell-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>.
- Casares, J. (2002). *El pensamiento en la política económica*. Madrid, España. Editorial ESIC.
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: Cuervo, J.; Salazar, C.; Jolly, J.; Tournier, C.; Roth, A. y Vélez, G. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia. pp. 65-95.
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*. Nº 30, Diciembre, pp. 107-121. Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>.
- Delgado, L. (2009). El enfoque de las políticas públicas. *Documentación sobre gerencia pública*. La Mancha, España. Recuperado de: <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia. Fondo Editorial Universidad EAFIT. Recuperado de: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el\\_juego\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Fernández, A.; Parejo, J. y Sáiz, L. (2006). *Política económica*. Madrid, España. McGraw-Hill Interamericana. 4ta. Edición.
- Fernández, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina. CIPPEC/UNICEF.
- Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). Política y políticas públicas: determinación y autonomía. Franco, R. y Lanzaro, J. (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Madrid, España. Miño y Dávila Editores. pp. 13-38. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/S301441F825P.pdf?sequence=1>.
- Fuenmayor, J. y Ochoa, H. (2014). Aportes y limitaciones del enfoque de “análisis de políticas” a la comprensión de una política y gestión pública en un Estado en transición. *Revista Conjeturas Sociológicas*. Año 2, Nº 4, Mayo-Agosto, pp. 82-147. Recuperado de: <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/155>.
- Guerrero, O. (1991). Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Revista de Administración y Desarrollo*. Nº 29, Diciembre, pp. 11-33. Recuperado de: <http://omarguerrero.org/articulos/Ppconcurrencia.pdf>.

- Guerrero, O. (1992). *El Estado en la era de la modernización*. Ciudad de México, México. Plaza y Valdés Editores.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas pública: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*. N° 4, pp. 80-91. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>.
- Hernández, S. (2016). La relación entre neoinstitucionalismo económico y sociológico. *Revista de Economía Institucional*. Vol. 18, N° 35, Segundo Semestre, pp. 123-149. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v18n35/v18n35a06.pdf>.
- Jolly, J. y Salazar, C. (2006). De una traducción literal a un entendimiento integral. En: Muller, P. *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia. 2da. Edición. pp. 19-28.
- Lahera, E. (2004). Economía política de las políticas públicas. *Economía UNAM*. N° 2, Mayo, pp. 34-51. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v1n2/v1n2a4.pdf>.
- Mascareño, C. (2003). Evolución de las políticas públicas: Desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis. En: Mascareño, C. (Coord.). *Políticas públicas siglo XXI: Caso venezolano*. Caracas, Venezuela). Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. pp. 1-24.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España. Editorial Ariel.
- Mueller, D. (1984). *Elección pública*. Madrid, España. Editorial Alianza.
- Muller, P. (2007). Prólogo. En: Cuervo, J.; Jolly, J.; Roth, A.; Salazar, C; Tournier, Ch. y Jaime, G. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia. pp. 11-13.
- Nateras, M. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad? *Revista Espacios Públicos*. Vol. 9, N° 17, Febrero, pp. 252-274. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601715.pdf>.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, México. FLACSO, Sede Académica de México. Recuperado de: <https://freddyaliendre.files.wordpress.com/2020/03/parsons-wayne-politicas-publicas.pdf>.
- Pastor, G. (2014). Introducción al estudio teórico y práctico de las políticas públicas. En: Pastor, G. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia, España. Ediciones Tirant Lo Blanch. pp. 9-14.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17, N° 1, pp. 7-38. ICP. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>.
- Proaño, J. (2011). Políticas públicas productivas provinciales, 4P: elementos conceptuales y metodológicos. Quito, Ecuador. Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador.

Recuperado de: <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/PoliticaspUBLICAS-productivas-31-03-2011.pdf>.

Rincón, E. (2015). Concepciones ideológicas sobre el Estado: del Estado absolutista al Estado social democrático de derecho y de justicia. *Frónesis*. Vol. 22, N° 3, Septiembre-Diciembre, pp. 157-176. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Recuperado de: <http://revencyt.ula.ve/storage/repo/ArchivoDocumento/frone/v22n3/art03.pdf>.

Rincón, E. (2017). Políticas públicas y política económica: una discusión teórico-conceptual. *Revista Ethos Venezolana*. Vol. 9, N° 1, Enero-Junio, pp. 11-29. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Recuperado de: <http://ojs.udelistmo.edu/ojs/index.php/Ethos/article/view/41>.

Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. N° 33, Julio-Diciembre, pp. 67-91. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>.

Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. 2da. Edición.

Schmitter, P. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigación Sociológica*. N° 31, Julio-Septiembre, pp. 47-77. Recuperado de: [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_031\\_05.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_031_05.pdf).

Strada, G. (1996). Estado y mercado. En: Pinto, J. (Comp.). *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires, Argentina. EUDEBA. pp. 177-200.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, España. Disponible en: [www.uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_Parte1\\_See\\_parte\\_2\\_http\\_igop.uab.es](http://www.uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte1_See_parte_2_http_igop.uab.es).

Valencia, G. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*. Vol. 14, N° 30. Julio-Diciembre, pp. 87-103. Universidad de Medellín. Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1650/165022464004.pdf>.

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*. N° 33, Julio-Diciembre, pp. 93-121. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf>.

Vargas, J. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. En: ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia? pp. 1-33. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=664349>.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---



Cuadernos  
Latinoamericanos

Vol.32 N°57

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada  
en junio de 2020, por el **Fondo Editorial Serbiluz**,  
Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)

## EN ESTE NÚMERO

### EDITORIAL

Elita Luisa Rincón Castillo

La revista científica académica como instrumento de divulgación y difusión de la investigación

### ARTÍCULOS

María Paz López

Cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México: el caso del Centro Argentino-Mexicano en Biotecnología (2011-2015)

Leonardo Favio Osorio

El Amazonas venezolano en caos: crisis económica y social

Gary Fernando Jiménez Hidalgo, Fabián Ernesto Sánchez Ramos, Sandy Lisbeth Hormaza Villafuerte y Jessenia Estefanía Bravo Verduga

Crisis de balanza de pagos y vulnerabilidad económica: un análisis de tres generaciones de modelos teóricos

Gleccy Leal Ríos y Nelly Primera Mendoza

Factores estratégicos para el Gobierno Electrónico Local en los municipios urbanos de Venezuela

Ángela Evelina Farfán Tigre, Josue Alejandro Arias Medranda, Viviana Auxiliadora Saltos Palacios y Juan Miguel Moreira Largacha

Análisis de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano: una visión panorámica

Andreína Baralt Rincón

El valor de los recursos ambientales y sus dimensiones estratégicas en microempresas artesanales del estado Zulia, Venezuela

Bernabé Félix Pacheco Santos

Dificultades de acceso al microcrédito de los productores agropecuarios de la Región Arequipa-Perú, 2016-2020

### FORO

#### “A ochenta años de la Teoría General de Keynes (1936-2016)”

Néstor Castro Barrios

La Teoría General de Keynes en su 80° aniversario: origen, vigencia y trascendencia

Rodrigo Cabezas Morales

J. M. Keynes: entre lo paradigmático y el apego al orden. A 80 años de la Teoría General

Omar Muñoz Ramírez

A ochenta años del keynesianismo: paradigma fundacional de la política económica. El desafío de su vigencia