



**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA AGROPECUARIA  
DE MANABÍ MANUEL FÉLIX LÓPEZ**

**II EVENTO INTERNACIONAL  
“LA UNIVERSIDAD EN EL SIGLO XXI”**

**PONENCIA: SIMPOSIO 2  
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN TERMINOS DE  
SIMÉTRIA Y RACIONALES.**

**AUTOR:**

**BALY VERA MONTENEGRO. Mg.Sc**

**FECHA:**

**AGOSTO DE 2013**

## **INTRODUCCIÓN**

Para poder analizar sobre política pública, conoceremos su definición abordada por varios autores como Laswell, Tullock entre otros, que han desarrollado esta temática, su origen, sus estilos, las características que poseen, la tipología de las mismas, así también se abordaran las fases que cada una tienen que cumplir para poder ser desarrolladas, quienes son sus actores importantes, si la participación de la ciudadanía es vital o no, al momento de diseñar una política pública, para poder indagar la temática de la simetría y la racionalidad de la políticas públicas se observara el objetivo 2 del Plan Nacional del Buen vivir y la Ley Orgánica de Educación Superior.

## **DESARROLLO**

El termino de política pública fue introducido por los anglosajones en el año 1951, cuando Harold Laswell publicó un artículo denominado “ The Policy Orientation” por la Universidad de Stanford, desde esa fecha a la actualidad varios son los que han definido el concepto de políticas públicas y cada uno desde una visión distinta, entre los autores más destacados en esta área tenemos a Tullock, Ostrom, Mclean y Buchanan este último el autor de la teoría de la elección pública conocida como Public Choice, con el cual ganó el premio nobel de economía en 1986.

La teoría de Buchanan trata de integrar la economía con la política a través del Estado, y entendido como la suma de voluntades individuales, de esta manera se podrá conocer cuáles son los factores que determinan las políticas que elige un Estado. Consta de dos ramas de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil, de ahí la

importancia de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas de un estado.

Entremos a definir la conceptualización de políticas públicas, (Lahera 2004) describe como el conjunto de acciones relacionadas a un objetivo, “Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”, Majone (1997) <sup>1</sup> manifiesta “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. Saravia (2011) define a la política pública como “Un flujo de decisiones públicas, orientado a mantener el equilibrio social o a introducir desequilibrios destinados a modificar esa realidad.

Pero así como se ha definido también tenemos estilos de política pública a continuación detallare los diferentes estilos, lo cual ha sido tomado de (Saravia 2011):

- ✓ Racional
- ✓ Incremental
- ✓ Muddling through (Lindblom)
- ✓ Mixed Scanning (Etzioni)
- ✓ Optimo Normativo (dror)
- ✓ Public Choice

Desde un punto de vista más instrumental, las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, lo que deriva en su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica.

---

<sup>1</sup> Giandomenico Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente

### Características de una política pública de excelencia<sup>2</sup>

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Una vez que se ha conocido las diferentes definiciones y las características de la política pública sería bueno conocer los cuatro elementos centrales de las mismas las cuales las detallaré a continuación Roth(2002):

- a) Implicación del Gobierno
- b) Percepción de Problemas
- c) Definición de objetivos
- d) Proceso

---

<sup>2</sup> Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets”, Washington

Por lo antes citado podemos decir que las políticas públicas se originan desde el Estado es decir que para que existan o se creen deberán ser planteadas desde las instituciones estatales las cuales como objetivo tendrá el mejorar o cambiar una problemática percibida es decir que “la acción es, además, causa de nuevos problemas” (Dubnick, 1983:5).

También es preciso conocer las tipologías que tiene las políticas públicas debido a la gran variedad que existen y para poder hacerlo de una forma correcta se ha establecido la siguiente tipología tomada de Lowi (1964-1972).

- Política Distributiva
- Política Constitutiva o de Infraestructura
- Política Reglamentaria
- Política Redistributiva

Para la construcción de políticas públicas tenemos que tener claro las fases que hay que seguir para de esta forma poder desarrollar en forma correcta la política, a continuación me permito citar las fases que tiene la cual es tomada de Jones (1970):

- 1. Identificación de un Problema**
- 2. Formulación de soluciones o acciones**
- 3. Toma de decisión**
- 4. Implementación**
- 5. Evaluación**

Es importante conocer estas fases en razón que tienen una interrelación una con otra y si en una de ellas no se hace los procesos correctos el resultado que se obtendrá será la no elaboración de dicha política pública y con ello se dejara de beneficiar a la gran mayoría de la población, ya que cuando se desarrolla una política es pensando en favorecer a la mayor cantidad de ciudadanos ya sea estos de una localidad, una región o un país.

Una vez que hemos revisado la parte conceptual de las políticas públicas pasaremos al análisis de porque razón una política pública no es simétrica, tiene un alto grado de intereses políticos y un sinnúmero de actores que participan en la construcción de la misma. Como ya habíamos mencionado en los párrafos anteriores las políticas son emanadas desde el estado, para lo cual previo a entrar en la construcción hay que establecer la agenda política, el mismo que (Padioleau, 1982) lo describe “como el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas”, esto significa que no solo tendrá que actuar el poder ejecutivo sino la ciudadanía mediante la participación activa en la construcción de la misma.

Algo importante que hay que destacar que muchas políticas públicas han salido de la ejecución de programas de gobierno, ya que en el desarrollo de los mismos se ha podido identificar los diferente tipos de problemas a los que se tienen que dar solución y que desde el programa no se lo puede desarrollar por múltiples limitaciones o situaciones que no son de la competencia del mismo. No hay que olvidar que una vez que se ha identificado el problema por la entidad respectiva del gobierno sea esta un ministerio, empresa o institución tiene que discutirse internamente antes de elaborar la propuesta para luego iniciar con el lobby respectivo antes las instancias correspondientes para luego poder conseguir su aprobación, Deubel (2000).

En el desarrollo de una política pública existe una diversidad de actores en la cuales cada uno tiene sus intereses en particular y se convierte en un juego político en donde la cancha son los diferentes estamentos del estado, para poder describir un poco mejor lo anterior quisiera referirme a lo citado por Henry Mintzber (1992) en su teoría de poder en las organizaciones donde señala” “que se ha construido bajo la premisa de que el comportamiento de las organizaciones es un juego de poder en la cual intervienen varios jugadores, llamados agentes, con influencia buscan el control de las decisiones y acciones que toma la empresa”, estos agentes pueden ser internos o externos, dentro de los internos esta los propios estamentos del estado y en orden externos

estaríamos de la ciudadanía en general, asociaciones, gremios entre otras formas participación ciudadana involucrada al momento de discutirse y aprobarse dicha política.

Algo que hay que destacar, que no solo en la primera fase de la construcción de las políticas públicas existe el juego de poder, de intereses y actores es en todas las fases porque cuando se diseña tiene que ser socializada tanto con los agentes internos como los externos, cuando se esté ejecutando tiene que participar la ciudadanía en la misma y cuando se valla implementar y a evaluar entran en juego los actores e intereses que pueden ser los mismo o diferentes en cada una de las fases de la construcción de una política pública.

Lo detallado por Forester en relación a la participación ciudadana en la democratización de los procesos de políticas públicas y como parte de una transformación social, como clave de la transición, es indisociable de una democratización económica que abarca varias dimensiones: el acceso a recursos en condiciones equitativas; la revalorización y el fortalecimiento de actores, territorios, procesos y relaciones económicas –especialmente de aquellos que han afrontado sistemáticamente desventajas que determinan su empobrecimiento–; y la participación directa en la toma de decisiones.

Por sus diferentes características, estilos o tipologías las políticas públicas no pueden ser simétricas ya que las políticas cuando se construyen van dirigidas a un sector en particular como las políticas de seguridad interna y externa, seguridad alimentaria, productivas, sociales, financieras, fiscales entre otras y para cada una es un tratamiento distinto.

Para realizar el análisis de una política pública hay que realizarlo en cada una de sus fases desde su identificación del problema hasta su evaluación, un factor importante a considerar para realizar un correcto análisis es saber bajo que anclaje legal, normativa o cuerpo de ley fue diseñada o formulada la política pública y además a que tipología pertenece y no poder confundir al momento de realizar el estudio.

Dice Thoenig (1981) que el análisis de políticas públicas es “una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”. Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras<sup>3</sup>. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, hay algunas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (fade-out).

Directamente inspirado en la idea de paradigma de Thomas Kuhn (1983), Peter Hall (1993) propone establecer un paralelo entre los conocidos procesos de cambios de paradigma en la actividad científica (las revoluciones científicas de Kuhn) y el cambio de políticas públicas. De esta manera, una política pública se desarrolla bajo la misma lógica que un paradigma. Cuando logra imponerse en el campo político, una política tiene un proceso de desarrollo y de expansión, mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción básica de la política, es decir, a su núcleo duro<sup>4</sup>.

En el Ecuador existe el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2009-2013 (PNBV), donde se encuentran descrito los 12 objetivos estratégicos en la cual toda la planificación deberá basarse para la construcción de planes, proyectos y programas, y por tal razón las políticas públicas que se generen deberán ser articuladas con este plan, como se describió en párrafos anteriores a las políticas hay que analizarlas en cada una de sus etapas para esta vez analizaremos el objetivo 2 del PNBV que se describe a continuación “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” que en los actuales

---

<sup>3</sup> Herbert Kaufmann, “Are Governmental Organizations Inmortal?”, Brookings Institution, Washington D. C., 1976

<sup>4</sup> *André-Noël Roth Deubel*, Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?, Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008; pp. 67-91



momentos unas se encuentran en diseño, otras en ejecución y otras están iniciando la implementación, este objetivo contiene 8 políticas las cuales contribuyen a cumplir con el objetivo propuesto.

Las políticas del objetivo dos son las siguientes:

- a) Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.
- b) Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.
- c) Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.
- d) Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.
- e) Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir
- f) Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.
- g) Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.
- h) Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.

Para efectos de análisis se abordaran las políticas de los literales b, c, e, f, g, en los actuales momentos se encuentra en ejecución la política “b” que consiste en “Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios” para salir adelante con esta política se diseñó y

aprobó la Ley Orgánica de Educación Interculturalidad, este cuerpo de ley efectúa una reforma completa de la educación inicial básica, la escolaridad y el bachillerato, la misma que es completamente inclusiva para todo ciudadano ecuatoriano y sobre todo garantiza la gratuidad de la educación, el punto “c” se relaciona estrechamente con el “b” en función que la ley anteriormente citada le da el marco legal para poder desarrollarse.

La política “e” “Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir” en esta el estado inicio un proceso bastante duro desde la evaluación de todo el sistema de educación superior existente y plantear nuevas normativas y cuerpos legales para poder llevar a cabo esta política, para lo cual se diseña y se logra aprobar la Ley de Educación Superior, la cual ha permitido efectuar una reforma integral al sistema de educación superior, dándole un marco legal fortalecido para efectuar los cambios necesarios y conducir al país hacia el desarrollo esperado ya que como conocemos el conocimiento es libertad y progreso.

En cuanto a la política “f” “Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica” el cuerpo legal citado en el párrafo anterior le da el anclaje legal para el desarrollo de esta política, además con esta ley se crea el organismo de control de la educación superior, denominado SENESCYT y junto con él se crean otras normativas que ayudara notablemente al cumplimiento de la política planteada.

Cada una de estas políticas públicas que se han construido, han llevado un factor que hay que destacar que es la socialización de las políticas con cada uno de los agentes tanto internos como externos que están involucrados en el proceso.

La teoría crítica en el campo del análisis de las políticas públicas busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. De esta manera, la teoría crítica se enfoca en develar las

relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana. Apunta a mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos, a la vez que devela los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo (Cf. Forester, 1993, pp. 160-161). La labor de los analistas críticos debe contribuir entonces a “esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras” (Forester, 1993, p. 30).

Ahora si analizamos tanto la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), como la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), bajo la lupa de lo expresado por (Thoening, 1992:159) en la describe “fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” ambas leyes fueron aprobadas en la Asamblea Nacional Ecuatoriana, a partir de su aprobación y puesta en vigencia se han dado un sinnúmero de actos, cambios, reingenierías entre otros efectos que han traído estas leyes, así como la creación de organismos a partir del nuevo marco legal regulatorio, por citar ejemplos en el caso de la LOEI se inició un proceso de re categorización a los maestros a nivel de sus salarios, cumpliendo los parámetros ahí determinados, en cuanto a su estructura organizativa y administrativa están realizándose todos los cambios necesario para poder poner en marcha la nueva estructura, que para poder servir de una forma más directa a la los beneficiados en este caso a la ciudadanía, se organizó en forma más equilibrada los territorios a través de zonas distritos y circuitos desplegados a través de todas las regiones del país.

En relación a la educación también fue reformada sustancialmente su forma de estudio y su régimen escolar siendo ahora una educación inclusiva e intercultural en razón de las diferentes nacionalidades y culturas existentes en el país, a nivel de los maestros su salario fue mejorado sustancialmente en razón que fueron re categorizados de acuerdo a nuevos estándares que la misma ley determinaba.

Una vez que hemos descrito una de las aristas que contiene la LOEI, para seguir con nuestro análisis pasaremos a analizar la Ley Orgánica de Educación

Superior (LOES), la misma que por sus características en las que se encuentra como se lo dijo en los párrafos anteriores está en etapa de implementación, su contenido da parámetros para el diseño de otras políticas que están interrelacionadas con ella como es el caso de la Políticas de Investigación y todo lo que alrededor de esta política gira, algunos cambios estructurales que se están dando, primero a nivel de la docencia, manifiesta que para ser docente universitario tiene que cumplir con una serie de requisitos entre los cuales el más importante es que debe de poseer grado académico de cuarto nivel al menos maestría o su equivalente en el caso de que el grado haya sido obtenido en el exterior, a nivel del mejoramiento en la educación se está fomentando la investigación científica, y se encuentran reestructurando los contenidos curriculares en los centros de educación superior.

La misma ley también compromete recursos para investigaciones mediante una asignación presupuestaria que puede llegar hasta el 6% del presupuesto de cada Institución de Educación Superior y obviamente su valor de asignación será en función del monto de presupuesto de cada una de ellas, así también se está fomentando la especialización y estudios de Doctorado de todos los docentes universitarios, en cuanto a la organización administrativa han existidos cambios pero aún no se lo están implementando en su totalidad, ya que a diferencia de la LOEI que genero una territorialización en el país, aun en la LOES se encuentran en etapa de estudio e implementación como va ser territorializado el país en lo que respecta a las instituciones que se generaron a partir de la aprobación de esta ley.

## **CONCLUSIÓN**

Una vez analizadas las dos políticas públicas se concluye que no son simétricas, no se corresponde con todos los segmentos de la población y por lo tanto no es equitativa, por sus características especiales y en razón que van dirigidas a segmentos distintos de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, C. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD*. Quito: SENPLADES.
- Asamblea, N. (2010). *Ley Organica Participacion Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional.
- Constituyente, A. N. (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador*. Montecristi : Registro Oficial.
- Deubel, A. N. (2000). *Políticas, Formación, Implementación y Evaluación*. Bogota.
- Eugenio, L. (2000). Políticas de las Políticas. CEPAL .
- Giandomenico, M. (1997). *Evidencia, Argumentación en la Formulación de Políticas* . Mexico: Fondo de Cultura.
- Kaufman, H. (1976). *Are governmental Organization*. Washintong D.C.: Brookings Institute.
- Lahera, E. (2004). *Capital, Institucional y Desarrollo productivo, un enfoque de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Lahera, E. (2000). Governance and Institutional development of the Chilean Economy. *Journal of Institutional Development*, 1087-1109.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.
- Sabatier, P., & Daniel, M. (1981). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. Lexington: Lexington Books.
- Saravia, E. (2 de Septiembre de 2011). Modulo de Políticas Publicas. *Evolución de las Políticas Públicas*. Quito, Pichicha, Ecuador: UASB.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.