



UEB
UNIVERSIDAD
ESTATAL DE BOLIVAR

POLÍTICAS PÚBLICAS:

**ORÍGENES, ENFOQUES Y
DESAFÍOS DE INCLUSIÓN EN
AMÉRICA LATINA**

**FERNANDO REA GARCIA
SHEILA RANGEL GÓMEZ
EDGAR BAYAS ROMERO
FRANCISCO SÁNCHEZ MACIAS**

Abordaje crítico de desafíos por fragilidad institucional y desigualdades sociales.

2025

ISBN: 978-9907-0-0454-0

POLÍTICAS PÚBLICAS: ORÍGENES, ENFOQUES Y DESAFÍOS DE INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA

AUTORES:

FERNANDO FREDI REA GARCÍA

SHEILA JANET RANGEL GÓMEZ

EDGAR LENIN BAYAS ROMERO

FRANCISCO DAVID SÁNCHEZ MACÍAS



Este libro ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad científica.

©Grupo Editorial BLR
Universidad Estatal de Bolívar
Riobamba – Ecuador
Correo: publicaciones@grupoblir.com
<https://grupoblir.com/libros-investig>
REPOSITORIO



Rea, F., Rangel, S. (2025) Políticas públicas: orígenes, enfoques y desafíos de inclusión en América Latina. Grupo Editorial BLR.

© Sandy Guadalupe Fierro Vasco
Magaly Karolina Fierro Aranda
Santiago Ismael Pacheco Toro
Edgar Lenin Bayas Romero
Francisco David Sánchez Macías

ISBN: 978-9907-0-0454-0

El copyright promueve la libertad de expresión, protege la diversidad de ideas y conocimiento, además apoya la libre expresión. Se prohíbe de manera rigurosa la producción o el almacenamiento de esta publicación, ya sea en su totalidad o en parte, está estrictamente prohibido por ley, incluyendo el diseño de la portada, así como su difusión a través de cualquiera de sus medios, ya sean electrónicos, mecánicos, ópticos, de grabación o incluso de fotocopia, sin permiso de los propietarios de los derechos de autor.

FILIACIONES DE LOS AUTORES

Fernando Fredi Rea García

Universidad Estatal de Bolívar

Correo Electrónico: frea@ueb.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9800-5664>

Sheila Janet Rangel Gómez

Universidad Estatal de Bolívar

Correo Electrónico: srangel@ueb.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4476-8201>

Edgar Lenin Bayas Romero

Universidad Estatal de Bolívar

Correo Electrónico: ebayas@ueb.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0020-2334>

Francisco David Sánchez Macías

Universidad Estatal de Bolívar

Correo Electrónico: francisco.sanchez@ueb.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7865-0845>



PRÓLOGO

Con gran motivación luego de realizar una lectura crítica del contenido de este ejemplar, me permito extender inicialmente una felicitación a nuestros grandes amigos, Fernando Fredi Rea García y Sheila Janet Rangel Gómez, por su trabajo permanente en beneficio de la sociedad. El libro ***Políticas Públicas: orígenes, enfoques y desafíos de inclusión en América Latina***, se presenta como un trabajo académico por excelencia, con el objetivo principal de proveer a los investigadores, académicos, estudiantes y profesionales una herramienta analítica y teórica para la comprensión profunda de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las decisiones gubernamentales en el contexto actual.

Hablar de las Políticas Públicas en Ecuador ha sido un gran paradigma, puesto la literatura especializada en esta ciencia proviene de grandes y reconocidos académicos, quienes han contribuido desde la epistemología al empleo de los recursos esenciales para comprender desde las definiciones clásicas los aportes de Harold Laswell y Daniel Dror, sobre la *polity*, *politics* y *policy* que se circunscriben en la lógica gubernamental en Latinoamérica.

En este escenario, es donde la retroalimentación muy precisa y enfoque netamente académico empleado por distinguidos expertos de dos naciones amigas, Ecuador y México, apreciados amigos catedráticos de la Universidad Estatal de Bolívar, presentan este insumo como análisis y aporte para el fortalecimiento de la comprensión de las políticas

públicas en Latinoamérica, dentro de los espacios del control social, la participación ciudadana y los retos de legitimidad que estos representan.

Además, se examina la génesis, las etapas, las críticas y la utilidad heurística del ciclo de políticas públicas, reconociendo que, aunque el modelo lineal presenta limitaciones, se subraya su valor pedagógico y práctico al servir como un marco que organiza procesos complejos, además de fomentar la rendición de cuentas y la participación social. Con una mirada fresca y novedosa, la elaboración de este material cumple de manera comprensible con el rigor académico y el método, al integrar dimensiones esenciales para el análisis. Dentro de esta estructura, resulta indispensable la diferenciación conceptual entre *polity*, *politics* y *policy*.

El destacable aporte académico y pionero en la región presentado en este trabajo, radica en el abordaje crítico de los desafíos en el contexto latinoamericano, caracterizado por fragilidad institucional y desigualdades sociales. La obra examina la inclusión y exclusión social en el contexto de las políticas públicas y aborda las adaptaciones teóricas en América Latina. Se analiza la dualidad de las políticas, las cuales pueden operar simultáneamente como instrumentos de integración o como mecanismos de marginación social. Asimismo, el texto se centra en la experiencia latinoamericana al examinar las dimensiones técnicas, de legitimidad y de poder que influyen en todo proceso decisonal, con un enfoque particular en los retos de legitimidad, la participación ciudadana y el control social.

Finalmente, es imperativo destacar la labor realizada por los académicos de la Universidad Estatal de Bolívar, el PhD (c) Fernando Fredi Rea García, la Magister. Sheila Janet Rangel Gómez, Phd, Edgar Lenin Bayas Romero y el Magister Sánchez Macias Fráncico David quienes, como profesores e investigadores universitarios, viven con gran entusiasmo la dulce tarea de la enseñanza. Los aportes académicos presentados se convierten en ventanas de oportunidad para quienes tienen el firme compromiso académico y luchan por mantenerse en los firmes ideales de las letras, el conocimiento y la reflexión crítica en el contexto de las ciencias sociales. El trabajo es arduo y tesonero y más aún en esta época en la que existen cuestionamientos de una eventual crisis civilizatoria, no obstante, el conocimiento permanente y el liderazgo que recae en los líderes debe tener una mirada pragmática y resiliente, para lograr transformar el conocimiento y la experiencia de sus equipos de trabajo, y es en este contexto que esta brillante publicación establece un marco de referencia que integra teoría y enfoques analíticos, contribuyendo a la construcción de políticas públicas eficientes y al fortalecimiento de instituciones más democráticas y transparentes en nuestra querida América Latina.

Marco Antonio Criollo Asimbaya

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	i
ÍNDICE	iv
ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
INTRODUCCIÓN	ix
CAPÍTULO I.....	12
1 ORÍGENES Y CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
1.1 Contexto y aparición en el ámbito anglosajón	15
1.2 Desarrollo en América Latina.....	18
1.3 Diferenciación conceptual: polity, politics y policy	21
1.4 Síntesis y aportes al campo actual	25
CAPÍTULO II	31
2 DEFINICIONES Y ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA	31
2.1 Definiciones clásicas de política pública: aportes fundacionales de Lasswell y Dror.....	34
2.2 Diferenciaciones conceptuales: polity, politics y policy	37

2.3	Clasificaciones de las políticas: Estado, gobierno y políticas públicas	40
2.4	Síntesis: dimensiones técnicas, de legitimidad y de poder	44
2.5	Políticas públicas en América Latina: entre el control social, la participación ciudadana y los retos de legitimidad	47
CAPÍTULO III.....		51
3	GÉNESIS DEL MODELO DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
3.1	Etapas del ciclo de políticas públicas: secuencialidad, interdependencias y límites en la práctica gubernamental	55
3.2	Críticas al enfoque del ciclo de políticas públicas.....	57
3.3	El ciclo como herramienta heurística.....	63
CAPÍTULO IV.....		66
4	ENFOQUES DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .	66
4.1	El enfoque racionalista o de planeación racional	67
4.2	El enfoque cognitivo y discursivo	71
4.3	El enfoque estructural y de capacidades estatales	72
4.4	4.4. Enfoques críticos y alternativos	78
4.5	Síntesis comparativa de enfoques	85
CAPÍTULO V		92

5 INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	92
5.1 Fundamentos conceptuales: aportes clásicos y contemporáneos sobre inclusión y exclusión social.	94
5.2 De la teoría a la práctica: inclusión social y su institucionalización en las políticas públicas.....	99
5.3 Políticas de exclusión: el reverso oculto del diseño público	106
BIBLIOGRAFÍA	111

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Enfoques de análisis de las políticas públicas en América Latina	85
--	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas.	55
---	----

INTRODUCCIÓN

El presente libro representa una aproximación integral al estudio de las políticas públicas, entendidas como un ámbito interdisciplinario que integra teoría, práctica y análisis crítico dentro del contexto de las ciencias sociales el objetivo principal de este trabajo es proporcionar a investigadores, estudiantes y profesionales en el ámbito de la gestión pública una herramienta teórica y analítica que permita una comprensión profunda de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las decisiones gubernamentales Además, se discutirán los problemas de inclusión y exclusión social en América Latina.

El Capítulo I aborda los inicios y la edificación teórica de las políticas públicas, revisando las aportaciones iniciales de Lasswell y Dror, quienes sentaron las bases conceptuales de este campo donde se analizan las adaptaciones latinoamericanas, la distinción entre polity, politics y policy y su importancia para entender la complejidad de la acción gubernamental.

El Capítulo II define y analiza la política pública, revisando las aportaciones clásicas y contemporáneas se analizan las diferencias entre políticas de Estado, políticas de gobierno y políticas públicas. Además, se analizan las dimensiones técnicas, legitimidad y poder que moldean todo proceso de toma de decisiones, con énfasis en la realidad latinoamericana.

El Capítulo III examina el origen, las etapas, las críticas y la utilidad heurística del ciclo de políticas públicas si bien la linealidad del modelo es reconocida como una limitación para su capacidad descriptiva, se

destaca su utilidad pedagógica y práctica como estructura organizadora de procesos complejos, de rendición de cuentas y de participación social.

El Capítulo IV presenta los enfoques más comunes para el estudio de las políticas públicas: desde el racionalismo y la planificación estratégica hasta los enfoques cognitivos, estructurales y críticos se discuten las fortalezas y debilidades de los enfoques, pero sobre todo la necesidad de su combinación para conocer mejor la acción pública en los contextos latinoamericanos de institucionalidad débil y desigualdad social.

El Capítulo V analiza la inclusión y exclusión social en las políticas públicas, apoyándose en teorías sociológicas clásicas y actuales se estudian experiencias locales en los campos de la educación, género, interculturalidad y brecha digital. Se hace evidente la doble naturaleza de las políticas, capaces de ser herramientas de integración o de marginación social.

El propósito de este libro es doble: primero, proporcionar un marco de referencia que combine teoría, enfoques analíticos y estudios de caso; segundo, estimular la reflexión crítica sobre la capacidad de las políticas públicas para resolver los problemas actuales, por lo tanto el texto se dirige a un público heterogéneo que abarca estudiantes universitarios, docentes, investigadores en ciencias sociales, funcionarios gubernamentales y actores de la sociedad civil este grupo está interesado en el fortalecimiento de sus capacidades en el análisis, la gestión y la

evaluación de políticas en contextos democráticos caracterizados por una alta complejidad social.

CAPÍTULO I

1 ORÍGENES Y CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas se ha consolidado como un campo de investigación esencial para comprender en profundidad las dinámicas sociales y políticas que caracterizan a las sociedades contemporáneas. Su relevancia radica en la capacidad de este enfoque para desentrañar los intrincados procesos mediante los cuales se formulan, implementan y evalúan las decisiones gubernamentales que inciden de manera directa en la colectividad desde la segunda mitad del siglo XX, el análisis de políticas ha emergido como un campo interdisciplinario que integra contribuciones de diversas disciplinas, tales como la ciencia política, la sociología, la economía, la administración pública y el derecho.

Los aportes de Lasswell (1956) planteó la necesidad de entender la política como un proceso secuencial que puede organizarse en fases analíticas, lo que dio origen al modelo del ciclo de políticas. Por su parte, Dror (1968) resaltó la dimensión crítica de las decisiones públicas, subrayando que estas no son neutras, sino que responden a problemas urgentes que requieren planificación estratégica y evaluación constante.

En América Latina, pensadores como Aguilar Villanueva (2001), Merino (2002) y Franco (2010) ampliaron estas discusiones, adaptándolas a contextos marcados por desigualdades estructurales, fragilidad institucional y profundas tensiones sociales dentro de este marco, resulta indispensable diferenciar tres conceptos clave: *polity*, *politics* y *policy*. Estos términos, aunque relacionados, designan

dimensiones distintas del fenómeno político y permiten un análisis más preciso de las políticas públicas según Roth (1992) y Surel (2000), *polity* se refiere al marco institucional y constitucional que regula la acción política, es decir, a las reglas del juego que estructuran las interacciones entre actores.

Por lo tanto las *Politics*, en cambio, alude a la dinámica de conflictos, luchas y negociaciones entre distintos actores que buscan influir en la distribución de poder y recursos la, *policy* se refiere a los programas, estrategias y decisiones concretas adoptadas por el gobierno para resolver problemas públicos la interrelación entre estas tres dimensiones permite comprender cómo los problemas se definen, cómo las decisiones se disputan y cómo se materializan en acciones gubernamentales que impactan directamente en la ciudadanía la utilidad de esta diferenciación radica en que facilita el análisis de los procesos políticos en su totalidad, evitando reduccionismos por ejemplo, al estudiar un programa de inclusión social, no basta con evaluar su diseño (*policy*), sino que también es necesario examinar el marco institucional que lo posibilita o lo limita (*polity*) y las tensiones políticas que influyen en su aprobación e implementación (*politics*).

Este enfoque integral facilita la realización de evaluaciones más exhaustivas respecto a la efectividad de las políticas, al tiempo que permite identificar las condiciones que favorecen u obstaculizan su legitimidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo el análisis de las políticas públicas requiere ir más allá de la evaluación de los resultados inmediatos, situándolas en un contexto más amplio que incluye

instituciones, actores y relaciones de poder que influyen en su desarrollo.

El análisis contemporáneo de las políticas públicas debe integrar dimensiones adicionales que reflejen la creciente complejidad del entorno social entre estas dimensiones se destacan la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que han adquirido una relevancia fundamental en contextos democráticos. Autores como García (2019) y González (2018) subrayan que, en ausencia de una ciudadanía activa y un liderazgo comunitario robusto, las políticas pueden transformarse en instrumentos tecnocráticos desconectados de las necesidades reales de la población.

A su vez, la corrupción y el clientelismo, señalados por López (2016), constituyen obstáculos significativos que limitan el alcance de las políticas y erosionan la confianza en las instituciones en este escenario, la calidad del marco institucional, la capacidad del Estado y la interacción con actores no estatales resultan determinantes para la eficacia y legitimidad de las políticas públicas por lo tanto, es necesario destacar que el estudio de las políticas públicas, al integrar teoría y práctica, contribuye no solo al análisis académico, sino también a la mejora de la gestión gubernamental al descomponer procesos complejos en fases analíticas, identificar actores y evaluar resultados, se generan insumos valiosos para la formulación de propuestas que respondan de manera más efectiva a los desafíos sociales contemporáneos.

En este contexto, el campo se establece como un nexo entre el conocimiento científico y la acción práctica, contribuyendo tanto a la

formación de profesionales como a la consolidación de instituciones más democráticas y transparentes la adopción de un enfoque integral, que contemple la interacción entre polity, politics y policy, resulta fundamental asimismo, la incorporación de dimensiones tales como participación, legitimidad y poder es esencial para asegurar que las políticas públicas respondan de manera equitativa y sostenible a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

1.1 Contexto y aparición en el ámbito anglosajón

La conceptualización de las políticas públicas se encuentra profundamente arraigada en el pensamiento político anglosajón, donde el destacado académico Harold Lasswell, quien realizó aportes significativos en su extensa investigación sobre este fascinante, relevante y crucial tema, es considerado uno de los pioneros fundamentales en esta compleja y multidimensional área de estudio y análisis su trabajo ha influido de manera notable en generaciones posteriores de académicos, investigadores y teóricos comprometidos con esta disciplina tan importante y pertinente en el ámbito social y político contemporáneo.

Su enfoque se centra en la idea de que las políticas públicas representan el resultado de un proceso complejo, multifacético e interdependiente que involucra múltiples etapas interrelacionadas las mismas que requieren de un análisis cuidadoso, meticuloso y exhaustivo por parte de quienes estudian y aplican estos conceptos en la práctica cotidiana de la gobernanza.

Estas etapas van desde la identificación minuciosa y exhaustiva de problemas que pueden ser tanto sociales como políticos, hasta la formulación de soluciones adecuadas, viables y efectivas que puedan ser implementadas con éxito, así como la evaluación rigurosa y sistemática de los resultados obtenidos a lo largo del proceso de implementación y análisis práctico y teórico esta visión integral permite encapsular la esencia de las políticas públicas desde una perspectiva amplia que atiende diversos aspectos.

Lasswell enfatiza de manera primordial la importancia del análisis de los valores, las creencias y las ideologías que subyacen en la toma de decisiones políticas, así como el impacto que estos factores pueden tener en diferentes contextos.

Este enfoque no solo permite comprender el "qué" de las políticas públicas, sino también el "por qué" detrás de ellas, proporcionando así una comprensión más profunda, rica y enriquecedora de las motivaciones, intereses y contextos de los actores involucrados en el dinámico y complejo proceso de formulación de políticas en un entorno social cambiante esta comprensión es, sin lugar a dudas, crucial para entender cómo y por qué se adoptan determinadas decisiones en el ámbito gubernamental

En el contexto del proceso democrático y en las múltiples dinámicas que abarcan las sociedades modernas y contemporáneas la interacción dinámica y compleja entre estos diversos factores es fundamental, ya que las políticas no son simplemente el resultado de decisiones aisladas o individuales, sino más bien del entramado intrincado de interacciones

y dinámicas sociales que requieren de un examen riguroso, crítico y reflexivo por parte de quienes se dedican a su estudio.

Por su parte, Daniel Dror, en su obra visionaria publicada en 1970, toma el relevante legado de Lasswell y amplía esta visión al introducir el concepto de "política racional", sugiriendo que las decisiones deben basarse en una adecuada recopilación de datos y en un análisis profundo de información precisa, pertinente y relevante que considere diversas perspectivas, enfoques y contextos socioculturales en la sociedad contemporánea por su parte Dror argumenta de manera contundente y con gran claridad que la racionalidad en la formulación de políticas es esencial para enfrentar de manera efectiva los numerosos y complejos desafíos sociales que surgen en la actualidad, caracterizados tanto por su variabilidad como por su profundidad, además, destaca la necesidad imperiosa de un enfoque interdisciplinario en el estudio de las políticas públicas.

En un sistema integrando ciencias sociales, economía y otras disciplinas que son altamente relevantes y significativas en la materia, contribuyendo así a un entendimiento más robusto y completo de las cuestiones en juego este enfoque integral no solo permite abordar problemas desde una sola dimensión, sino que también considera las múltiples variables interrelacionadas que afectan la implementación de políticas efectivas en una sociedad diversa y en constante cambio, lo que es absolutamente vital en el mundo actual esta perspectiva ha influido de manera indeleble y perdurable en la forma en que se conciben, implementan y evalúan las políticas en diversos contextos anglosajones,

estableciendo un sólido marco teórico que ha demostrado su aplicabilidad en los debates contemporáneos acerca de la efectividad.

La equidad y la justicia de las políticas públicas establecidas en diferentes esferas y escenarios, además, se ha convertido en un pilar fundamental para la formación y la capacitación de profesionales en el vasto y diverso campo del análisis de políticas públicas, quienes deben considerar tanto la dimensión técnica y cuantitativa de los problemas, como la dimensión social, ética y humana de las cuestiones que abordan en su práctica diaria asegurando así un enfoque integral y holístico en el desarrollo de soluciones adecuadas, efectivas, sostenibles y prácticas para los retos actuales estos profesionales.

Por medio de su formación académica y de un aprendizaje práctico riguroso, orientado a la acción, deben estar debidamente preparados para abordar los problemas complejos con una mentalidad crítica y reflexiva que les permita adaptarse a un entorno en constante cambio y evolución social esto contribuye así a la evolución y mejora continua de las políticas que impactan a la sociedad en su conjunto de manera constructiva, positiva y transformadora, fomentando un futuro más justo y equitativo.

1.2 Desarrollo en América Latina

El contexto latinoamericano presenta una serie de particularidades que han influido notablemente en el desarrollo de las políticas públicas a lo largo del tiempo este fenómeno ha generado un entorno único y distintivo que merece ser analizado de forma exhaustiva, combinando tanto el detenimiento como la minuciosidad necesaria para comprender

su complejidad autores reconocidos como Aguilar Villanueva (2005) han señalado con gran claridad y precisión que la historia política de la región, que ha estado marcada por períodos prolongados de dictaduras, crisis económicas de gran magnitud y transiciones democráticas complejas, ha sido a menudo desafiantes y problemáticas estas circunstancias configuran un marco que ha moldeado de manera directa la percepción y la forma en la que se conciben, desarrollan y aplican las políticas en cada uno de los países que componen esta vasta y diversa región del continente, lo que a su vez impacta en la cotidianidad de la vida social.

Este entorno tan variable y tumultuoso influye profundamente en la estructura de las instituciones estatales, así como en la confianza que el público tiene hacia ellas. Este elemento de confianza es fundamental, ya que se traduce en la efectividad y en la aceptación de las políticas que se proponen, integrándose en una realidad dinámica y multifacética que articula el entorno político, social y económico presente en cada momento y en cada lugar en este sentido, Aguilar Villanueva enfatiza con firmeza y claridad no solo la necesidad de considerar el contexto histórico y político que ha dado forma a estas dinámicas tan importantes, sino que también es crucial tener en cuenta el contexto social al momento de llevar a cabo un análisis crítico de las políticas públicas este aspecto es crucial y determinante para los resultados que se alcanzan en términos de implementación y de la respuesta popular, ya que afecta profundamente a la práctica cotidiana y al bienestar general de la población en su totalidad.

La obra de Merino (2010), subraya la relevancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas efectivas y pertinentes el autor argumenta que la inclusión de diversas voces, experiencias, ideas y perspectivas en el proceso decisonal enriquece el debate público y, a su vez, contribuye de manera significativa a la legitimidad, aceptación y efectividad de las políticas implementadas este enfoque promueve un desarrollo más equitativo, justo y sostenible, beneficiando a todos los sectores de la sociedad.

Donde se no se establezca exclusión alguna en este contexto tan interconectado, dinámico y cambiante en el que vivimos, donde la interdependencia de los factores y actores sociales y políticos juega un papel crucial, Franco (2012) complementa esta visión al abordar de manera profunda y analítica el impacto de las políticas públicas en la equidad social el énfasis en la justicia social y la equidad deben convertirse en objetivos centrales y prioritarios en la formulación de cualquier política pública en América Latina esto asegura que todas las partes de la sociedad se sientan debidamente representadas, escuchadas y beneficiadas por las decisiones que se toman y se implementan en un marco de respeto, empatía, cooperación y colaboración mutua.

Cada individuo tiene un papel relevante y significativo que desempeñar en el futuro colectivo de la región, siendo un protagonista activo en su desarrollo integral este escenario configura un paisaje en el que las percepciones y expectativas de la ciudadanía se entrelazan con las decisiones tomadas por los gobiernos, lo que requiere un análisis constante y elaborado que contemple todos los factores involucrados en este proceso.

Esto fomenta un entorno donde las políticas públicas puedan ser verdaderamente transformadoras y se alineen a la perfección con las necesidades reales y apremiantes de la población por lo tanto el este tejido social y político, la búsqueda de un equilibrio se vuelve un imperativo que guiará los esfuerzos hacia la construcción de sociedades más justas, incluyentes y equitativas, donde cada voz cuenta y aporta de forma significativa en la creación de un futuro mejor y más prometedor para todos esto permitirá avanzar de manera conjunta hacia un desarrollo sostenible y armónico en cada rincón de América Latina en definitiva, el enfoque en la equidad y en la justicia social se convierte en un pilar fundamental para cualquier avance significativo en la región, destacando la relevancia de los esfuerzos colaborativos y las sinergias que pueden facilitar verdaderas transformaciones en la vida de las personas y en el futuro de la región a la que pertenecen.

1.3 Diferenciación conceptual: polity, politics y policy

La diferenciación existente entre los términos "polity", "politics" y "policy" se manifiesta de manera notable y significativa como un aspecto fundamental y esencial que permite realizar un análisis exhaustivo de las políticas públicas en cualquier contexto contemporáneo que se examine con el debido detenimiento y un criterio meticuloso y cuidadoso para entender esta temática de manera más profunda, es necesario considerar que cada uno de estos conceptos juega un papel crucial en la configuración y el funcionamiento de cualquier sistema político.

Según lo expone Roth (2009), el concepto de "polity" se refiere, en un sentido bastante específico y preciso, a la estructura y a la organización del Estado esto implica no solo un conjunto bien definido de instituciones públicas, sino también las dinámicas complejas y multifacéticas que regulan de manera eficaz y eficiente la vida política y social de una nación o comunidad en particular, lo cual resulta ser un proceso mucho más vasto y profundo de lo que a simple vista podría parecer.

Es fundamental mencionar que este término establece los pilares primordiales a partir de los cuales se edifica y se sustenta toda la variedad de interacciones sociales que tienen lugar dentro de la misma es profundamente fundamental y esencial comprender que estas instituciones son de suma importancia en este ámbito de análisis porque son las responsables de establecer los marcos dentro de los cuales se desarrollan tanto los procesos políticos significativos como las dinámicas sociales en constante evolución y cambio esto permite el mantenimiento de la estabilidad y el orden necesarios para el adecuado funcionamiento de cualquier sociedad que aspire a ser justa, equitativa y verdaderamente democrática en su esencia y práctica cotidiana, asegurando así un espacio inclusivo donde todos los individuos puedan ejercer libremente sus derechos y responsabilidades, contribuyendo así al bienestar colectivo.

La importancia de la estructura institucional no se limita a su existencia, sino que se extiende a la metodología que permite el funcionamiento de todas las relaciones de poder y la gobernanza social por otro lado, el término "politics" se entiende como el complejo y multifacético proceso

de toma de decisiones, un proceso que involucra de manera activa la interacción continua y dinámica entre los diversos actores políticos, grupos de interés, así como la ciudadanía en general y en plena participación.

Además es vital para la salud de cualquier democracia todo ello ocurre en un marco de pluralidad que es realmente característico de las sociedades democráticas contemporáneas, donde las diferentes visiones, posturas y perspectivas entrelazadas fortalecen y enriquecen el debate político, promoviendo una mayor diversidad en la formulación de políticas que abordan de manera efectiva los desafíos actuales y cuyas repercusiones pueden ser significativas y amplias en el contexto social y político, afectando a la vida de millones de personas.

Esto significa que existe un intercambio constante, dinámico y vibrante de ideas, propuestas y confrontaciones de intereses que son inevitables y comunes en cualquier sistema democrático y diverso, y que alimentan la energía necesaria para el cambio este intercambio enriquece el necesario debate público y fomenta esa participación ciudadana activa, responsable y comprometida que se necesita en la actualidad para hacer frente a los problemas que afectan a las comunidades es esencial para asegurar la legitimidad de las decisiones que se tomen, haciendo que el proceso político sea más inclusivo, participativo y representativo, aspectos que son cada vez más relevantes en el contexto global actual donde la voz de cada ciudadano cuenta y tiene un impacto directo en el devenir de sus comunidades y en la dirección que toman sus sistemas democráticos.

En este sentido el término "policy" se refiere a las decisiones específicas y concretas que se toman con el objetivo primordial de abordar problemas públicos urgentes y significativos que afectan a la sociedad en su conjunto estas decisiones abarcan desde políticas administrativas de carácter básico hasta programas de reforma ambiciosos que buscan mejorar notablemente la calidad de vida de los ciudadanos en diferentes contextos y áreas, garantizando su bienestar integral y social en todas sus dimensiones, que son interdependientes y deben ser consideradas en una evaluación global y coherente esta triada conceptual, tal como argumenta Surel (1997), permite una comprensión más holística y completa de las políticas públicas al reconocer que no se trata únicamente de decisiones gubernamentales aisladas y descontextualizadas.

Por lo tanto, se debe considerar un proceso dinámico, continuado y multifacético que implica a diversos actores, realidades y perspectivas en continuo diálogo y confrontación este proceso involucra múltiples actores, contextos variopintos y realidades sociales en una interrelación constante y dinámica, lo que subraya la importancia de cada uno de estos componentes en la generación de políticas efectivas y funcionales que reflejan realmente, en la medida de lo posible, las necesidades y aspiraciones de la población es de crucial importancia entender que la interrelación y la continua interacción entre estos componentes son absolutamente clave para poder desentrañar de manera efectiva y precisa la complejidad del fenómeno de las políticas públicas y su impacto en la sociedad contemporánea. Esto permite además realizar un análisis más profundo y matizado de los grandes desafíos que enfrenta el Estado moderno en su búsqueda de soluciones efectivas, sostenibles y

equitativas a las problemáticas que lo acosan día a día en un mundo en constante cambio y que se transforma rápidamente a un ritmo cada vez más acelerado.

Esto requiere no solo la voluntad política y el verdadero compromiso por parte de los líderes y tomadores de decisiones, sino también un compromiso decidido y genuino por parte de todos los sectores involucrados, incluidos la sociedad civil, las instituciones democráticas y los actores políticos responsables y comprometidos es imperante que todos trabajen de forma colaborativa, coordinada y responsable en la construcción de un futuro más justo, equitativo, accesible y sostenible para todos sus ciudadanos, buscando siempre el mejoramiento del tejido social, la promoción del bienestar colectivo y una auténtica mejora en la calidad de vida de todos los integrantes de la comunidad que conforman nuestra sociedad organizada en este tejido, cada voz cuenta, y la participación es crucial y fundamental para un futuro donde todos puedan prosperar y vivir en armonía, fomentando así un sentido de comunidad y unidad que es esencial para el desarrollo social y el bienestar integral de la sociedad en su conjunto.

1.4 Síntesis y aportes al campo actual

Los aportes de los diversos teóricos que han marcado el desarrollo de las políticas públicas han dejado una huella significativa y duradera en la comprensión de este campo sin embargo, el vasto e intrigante ámbito del análisis de políticas enfrenta hoy desafíos contemporáneos que requieren una constante revisión y adaptación de los marcos teóricos establecidos estos marcos, que durante décadas han orientado la

reflexión académica y la práctica gubernamental, necesitan ajustarse a las realidades cambiantes del mundo actual la aceleración de las transformaciones sociales, políticas y económicas obliga a repensar críticamente los enfoques tradicionales para mantener su pertinencia y efectividad en la gestión pública.

La globalización se presenta como uno de los factores más significativos en el proceso contemporáneo, al interconectar a los países con una intensidad sin precedentes y generar dinámicas de dependencia mutua que trascienden las fronteras nacionales a esta situación se añaden las crisis ambientales, que se manifiestan de manera cada vez más alarmante y requieren respuestas integradas en términos de sostenibilidad y gobernanza global asimismo, las crecientes desigualdades sociales constituyen un desafío estructural que demanda una reconsideración en la formulación de políticas, de modo que estas no solo sean inclusivas, sino también efectivas en la garantía de derechos y oportunidades en este contexto, la formulación de políticas públicas debe trascender la mera replicación de modelos heredados. Es imperativo que se dirija hacia un análisis renovado, crítico y creativo que considere todas las dimensiones de la realidad social.

En este contexto, se evalúa la validez y relevancia de los postulados de autores clásicos como Harold Lasswell y Daniel Dror ante las demandas de la contemporaneidad. Lasswell, reconocido como pionero en el análisis de políticas, propuso un enfoque secuencial para la organización de la acción gubernamental. Por su parte, Dror enfatizó la importancia de la toma de decisiones críticas ante problemas urgentes. Ambos enfoques, aunque pertinentes, necesitan ser complementados con

perspectivas interdisciplinarias que integren dimensiones sociales, culturales, ambientales y tecnológicas la inclusión de la voz ciudadana en los procesos políticos se presenta como un imperativo en el contexto actual, caracterizado por la diversidad y la interconexión de los problemas sociales esta situación demanda soluciones integradas que consideren las múltiples dimensiones de los desafíos contemporáneos.

La diferenciación conceptual entre los términos "polity", "politics" y "policy" reviste una importancia renovada en el contexto de este debate. El término "polity" se refiere al marco institucional que estructura la acción política. Por su parte, "politics" describe las dinámicas de lucha y negociación de poder entre diversos actores. Finalmente, "policy" se relaciona con las decisiones específicas que impactan a la ciudadanía en un tejido marcado por la complejidad y la interdependencia, la distinción mencionada resulta fundamental para el análisis de las dinámicas de poder en la sociedad a través de esta distinción, es posible identificar los factores que condicionan la efectividad de las políticas públicas y evaluar las tensiones existentes entre la estabilidad institucional, la disputa política y la necesidad de respuestas concretas a los problemas sociales.

La interacción entre diversos actores se erige como un elemento central en la formulación e implementación de políticas el análisis de las decisiones en el ámbito de la gobernanza contemporánea ya no puede limitarse exclusivamente a las instancias gubernamentales la participación activa de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, empresas privadas y organismos internacionales en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas exige

un reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados esta perspectiva permite concebir la política pública como un entramado de interacciones complejas, lo que enriquece el análisis. Sin embargo, también plantea desafíos significativos en términos de coordinación, legitimidad y rendición de cuentas.

El carácter global de los problemas contemporáneos presenta desafíos adicionales que demandan enfoques innovadores y flexibles. los fenómenos contemporáneos, tales como el cambio climático, las migraciones masivas y las crisis sanitarias, evidencian que los problemas actuales trascienden las fronteras territoriales y requieren soluciones multilaterales en este contexto, las políticas públicas deben integrar respuestas locales con estrategias globales, reconociendo la interdependencia entre los Estados y la necesidad de cooperación internacional.

No obstante, este proceso puede generar tensiones entre los intereses nacionales y los compromisos internacionales, lo que obliga a los responsables de la toma de decisiones a equilibrar las presiones externas con las demandas internas el estudio de las políticas públicas, en consecuencia, se presenta como un campo en constante evolución y creciente complejidad los desafíos actuales exigen un análisis crítico y fundamentado que dialogue con las contribuciones históricas de los principales teóricos y con las nuevas realidades que enfrenta la humanidad este carácter dinámico del campo obliga a las ciencias sociales a asumir un papel activo en la construcción de marcos conceptuales más inclusivos y en el diseño de metodologías capaces de responder a la diversidad de contextos solo a través de este esfuerzo será

posible formular políticas pertinentes que atiendan los problemas sociales de forma equitativa y sostenible.

En este sentido, la comprensión de los orígenes teóricos de las políticas públicas y de la evolución de sus conceptos resulta esencial para enfrentar los retos contemporáneos las formulaciones iniciales sentaron las bases de un campo que hoy demanda ajustes significativos para responder a una sociedad cada vez más compleja y diversa. Reconocer las distintas etapas históricas, los enfoques que surgieron y las críticas que se plantearon en el camino, permite entender no solo la riqueza del debate, sino también las limitaciones de los modelos existentes esta conciencia crítica favorece la construcción de propuestas más sólidas y adaptadas a los contextos actuales.

El futuro de las políticas públicas dependerá, en gran medida, de nuestra capacidad colectiva para pensar crítica y analíticamente sobre los modelos heredados no se trata únicamente de conservarlos o desecharlos, sino de reinterpretarlos y transformarlos para que se ajusten a las realidades emergentes ello implica repensar la manera en que se definen los problemas públicos, cómo se diseñan las soluciones y de qué forma se evalúan los resultados asimismo, demanda un compromiso con la innovación institucional y la apertura a nuevas formas de participación ciudadana que fortalezcan la legitimidad de las políticas.

Este enfoque se legitima en la medida en que integra de manera efectiva la voz de los diversos sectores sociales la inclusión en el proceso de toma de decisiones no solo enriquece el debate, sino que garantiza que las soluciones respondan a las necesidades reales de la población en un

mundo caracterizado por la diversidad cultural y la fragmentación social, escuchar a todos los sectores de la sociedad se convierte en una condición indispensable para construir políticas más justas y representativas la gobernanza participativa emerge como un camino hacia un sistema político más equitativo y sostenible, en el que la ciudadanía no solo sea receptora de decisiones, sino también protagonista activa en su formulación.

En síntesis, el estudio de las políticas públicas enfrenta el reto de actualizar sus marcos teóricos para responder a los desafíos de un mundo interconectado, desigual y ambientalmente vulnerable la integración de enfoques interdisciplinarios, la diferenciación conceptual entre *polity*, *politics* y *policy*, y la incorporación de la ciudadanía en el proceso político son elementos cruciales para construir un futuro más justo la reflexión crítica sobre los aportes de Lasswell, Dror y otros pensadores, combinada con la innovación teórica y práctica, permitirá diseñar políticas que respondan de manera efectiva a las exigencias del presente y preparen a las sociedades para los retos del porvenir el camino hacia un sistema de gobernanza más inclusivo y sostenible depende, en última instancia, de la capacidad de los Estados y las comunidades para adaptar, transformar y enriquecer los modelos heredados con el fin de crear un orden social más justo y participativo

CAPÍTULO II

2 DEFINICIONES Y ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de la literatura sobre políticas públicas evidencia una complejidad inherente en la definición y análisis de este concepto, que ha evolucionado con el tiempo y tiene sido objeto de diversas interpretaciones y enfoques desde las políticas públicas están interrelacionadas con las teorías del buen gobierno, subrayando su importancia en la gestión eficiente y la transformación institucional (Estrada, 2006). Este enfoque preliminar conceptualiza la política pública como un ámbito de interacción colectiva orientado a la resolución de problemas compartidos. Se destaca la necesidad de una definición precisa que permita comprender las dimensiones técnicas, de legitimidad y de poder involucradas. En este contexto, se retoman las contribuciones de Salazar (2009), quien amplía esta perspectiva al considerar el análisis de políticas públicas como un proceso cíclico que abarca tanto la definición del problema como la evaluación de resultados. Este proceso involucra sistemas político, administrativo y social, lo que resalta la importancia de la interconexión entre estos elementos para optimizar la gestión estatal.

La propuesta de Vargas sugiere que el análisis debe abordar tanto aspectos técnicos como sociales, teniendo en cuenta las dinámicas y valores involucrados, lo que plantea un desafío para la disciplina en el mismo año, Carvajal (2009) examina la proliferación de programas de políticas públicas en Colombia, destacando la confusión existente en torno a la conceptualización de lo que define una política pública. Su

análisis indica la relación entre política y lo público, lo que invita a considerar la identidad epistemológica de la disciplina este debate es fundamental, dado que la claridad conceptual resulta primordial para el desarrollo de enfoques analíticos adecuados. Covarrubias (2015) enfatiza que la política pública debe ser concebida como una intervención intencionada del Estado, esto cual requiere una estructura institucional sólida y una identificación precisa de los problemas sociales.

Las decisiones en política pública están condicionadas por la imprevisibilidad y la voluntad de los decisores, eso que introduce una dimensión adicional de complejidad al análisis Covarrubias también subraya la relevancia de categorizar las políticas públicas, esto que facilita una organización y comprensión más efectiva de los enfoques y dimensiones, por lo tanto, la definición de políticas públicas ha facultado a la ciencia política para investigar cuestiones como la legitimidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana (Sánche, 2018).

El análisis presentado destaca que las políticas públicas deben ser entendidas como un espacio para la deliberación y la acción colectiva, lo que refleja la responsabilidad social del Estado esta perspectiva holística resalta la importancia de considerar no solo las decisiones gubernamentales, sino también el contexto social y cultural en el que se implementan dichas decisiones.

La estructura conceptual robusta que facilita el análisis de las políticas públicas se fundamenta en tres dimensiones interrelacionadas: técnica,

legitimadora y de poder la dimensión técnica se refiere a la elaboración y aplicación de soluciones basadas en conocimientos y evidencia, lo que resulta esencial para la efectividad de las intervenciones estatales por otro lado, la legitimidad está vinculada a la aceptación social y a la conformidad con los valores y derechos colectivos, lo que es crucial para la sostenibilidad de las políticas implementadas.

La dimensión de poder aborda las relaciones de fuerza y control que influyen en la definición y ejecución de las políticas públicas. Reconocer estas dimensiones permite el diseño de enfoques más efectivos y adaptados a contextos específicos, promoviendo así políticas públicas que sean sostenibles, legítimas y que generen un impacto positivo en la sociedad.

La importancia de definir las políticas públicas radica en la necesidad de comprender y analizar de manera precisa y coherente las acciones del Estado frente a los problemas sociales, políticos y económicos la conceptualización adecuada permite delimitar las fronteras de estudio, identificar actores relevantes y comprender los procesos de toma de decisiones, además de facilitar la comparación entre diferentes contextos y enfoques teóricos (Schmidt, 2018). La definición de política pública, en particular, se ha enriquecido con diversas perspectivas teóricas y enfoques metodológicos, lo que evidencia la complejidad inherente a su estudio y la necesidad de abordajes multidimensionales.

2.1 Definiciones clásicas de política pública: aportes fundacionales de Lasswell y Dror

Las definiciones clásicas de política pública son absolutamente fundamentales y esenciales para adquirir una comprensión profunda y completa de este concepto, tanto en sus formulaciones iniciales como en su evolución y desarrollo a lo largo del paso del tiempo, permitiendo así apreciar su relevancia histórica y su impacto en la realidad social (Muñoz, 2024). Este aspecto se vuelve especialmente cierto de manera particular en relación con las diversas y particularmente innovadoras propuestas formuladas por pensadores influyentes, quienes han dejado un legado significativo e invaluable en este campo, y que son reconocidos por su impacto duradero, como lo son Lasswell y Dror. Ambas figuras han sido determinantes y esenciales en el desarrollo y la expansión de la teoría de la política pública pora Lasswell, conceptualiza la política pública no simplemente como un conjunto de decisiones aisladas y separadas en el tiempo y el espacio, sino más bien como un proceso extremadamente complejo, multifacético y dinámico en su esencia.

Este intrincado proceso, que se caracteriza de manera particular por la transmisión de decisiones de gran relevancia y trascendencia social, involucra, a su vez, a una notable y diversa variedad de actores esta gran diversidad no solo incluye a aquellos actores que forman parte de las estructuras gubernamentales tradicionales, instituciones estatales y organismos oficiales con roles y responsabilidades bien definidos, sino que también abarca a actores que pertenecen al ámbito no gubernamental y a la sociedad civil en su conjunto, lo que

indudablemente contribuye a aumentar la complejidad inherente al proceso político en su totalidad este intrincado proceso puede ser concebido y considerado un verdadero desafío para cualquier sistema político contemporáneo y eficiente, y su objetivo fundamental es resolver problemas colectivos, lo cual se logra a través de la implementación de acciones concretas que son absolutamente necesarias y críticas en el contexto social actual.

Estas acciones son ejecutadas mediante diversas instituciones, mecanismos de gobernanza y organizaciones que intervienen en la toma de decisiones y en la articulación efectiva de las políticas públicas diseñadas en el sentido de Lasswell, la política puede ser entendida de una manera integral y holística, ya que se ocupa de la distribución de valores y recursos en la sociedad en su totalidad y en su complejo contexto multidimensional es aquí donde las decisiones públicas no solo reflejan una rica y diversa variedad de intereses sociales, económicos y culturales; son también un claro reflejo de los conflictos sociales que emergen y se manifiestan dentro de la comunidad en diversos niveles y dimensiones estas decisiones son, por ende, una representación precisa de las tensiones y dinámicas que pululan en el ámbito social, capturando así la esencia de las interacciones humanas y sociales que tienen lugar en nuestro día a día.

Por su parte, Dror, en el año 1968, enfatiza de manera notable y profunda la dimensión de decisión crítica que poseen las políticas públicas, subrayando que estas representan respuestas necesarias, urgentes y muchas veces críticas a problemas que requieren ser abordados de manera efectiva e inmediata estas decisiones políticas deben estar bien

fundamentadas, rigurosamente analizadas y seleccionadas correctamente, lo cual implica no solo la gestión de recursos que, por lo general, son escasos y limitados, sino también que permita la colaboración activa de una variedad de actores diversos en un proceso que demandará no solo una planificación cuidadosa y estratégica, sino también una evaluación constante y meticulosa que asegure su efectividad, pertinencia y relevancia a lo largo del tiempo y en diferentes contextos dichas definiciones, al combinarse de manera armónica, destacan de manera clara y contundente la naturaleza dinámica, compleja y multifacética de lo que constituye el fenómeno intrínseco de la política pública en diversas realidades y ambientes que nos rodean.

No obstante, algunas críticas han señalado que estas formulaciones pueden simplificar en exceso la profundidad y la complejidad inherente al proceso político, así como el contexto cambiante y las realidades sociales en las que se desarrolla de manera continua y constante, a menudo de forma imprevista todo esto es absolutamente esencial y necesario para lograr una comprensión integral del fenómeno en todas sus dimensiones y matices por lo tanto, es fundamental reconocer y tener en cuenta estas complejidades, pues permiten la formulación de un enfoque más adecuado y comprensivo para abordar la realidad de las políticas públicas y su profundo impacto en la sociedad que nos rodea, afectando significativamente la vida de los ciudadanos y las comunidades en general, así como su interacción con los diversos sistemas sociales y económicos que convergen en el día a día de nuestras vidas.

2.2 Diferenciaciones conceptuales: polity, politics y policy

Se retoma los aportes de Roth y Surel presentan una exhaustiva y elaborada clasificación conceptual que distingue de manera clara y precisa entre los términos 'polity', 'politics' y 'policy' esta clasificación ofrece una herramienta esencial que contribuye de forma significativa a la comprensión de los complejos y multifacéticos procesos políticos mediante los cuales se manifiestan, desarrollan y se interrelacionan las diversas relaciones de poder que predominan en nuestra sociedad contemporánea. Roth (1992), en su influyente obra, define 'polity' como el marco institucional y constitucional que regula, organiza y estructura la acción política en diversos contextos sociales y culturales.

Para Beltrán, (2021) Este concepto abarca de manera integral tanto las estructuras formales como las informales que establecen las bases indispensables de la interacción política y la concertación social en una amplia diversidad de escenarios que pueden pertenecer a diferentes niveles de gobernanza, abarcando desde el nivel local hasta el internacional, y así, podría incluir diferentes cuerpos de gobierno, organizaciones no gubernamentales y otros actores que influyen en el clima político de un país o región en este sentido se retoma los aportes de Rodríguez (2023) por su parte, el término 'politics' se refiere a las variadas luchas, conflictos y negociaciones que se desarrollan entre distintos actores en su constante búsqueda del poder y de los recursos limitados que la sociedad tiene para ofrecer. Este concepto no solo abarca los intereses contrapuestos, sino también las alianzas estratégicas que pueden surgir y desarrollarse a lo largo del curso de estos complejos procesos de interacción social y política.

Los aportes de Sáenz, (2021) en este tejido variado y lleno de desafíos, cada actor despliega tácticas diversas y adaptativas con el fin de maximizar sus oportunidades de éxito y minimizar sus riesgos en un entorno que es cada vez más competitivo y en constante evolución esto significa que cada actor de la política ya sea un individuo, un partido o una organización, debe ser capaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes, lo que requiere no solo un conocimiento profundo de las dinámicas sociales, sino también una constante capacidad de transformación personal y organizacional (Valderrama, 2025). Mientras tanto, el concepto de ‘policy’ se centra de manera concreta en las decisiones detalladas y bien fundamentadas, así como en la implementación efectiva de acciones públicas que impactan de manera directa a la ciudadanía en su día a día estas decisiones generan consecuencias que pueden ser tanto beneficiosas como perjudiciales dependiendo de cómo sean concebidas y ejecutadas.

Las decisiones políticas pueden generar resultados significativos para la vida cotidiana de los ciudadanos; esto se refiere no solo a beneficios claros y evidentes, sino también a posibles efectos adversos que pueden surgir si tales decisiones no son diseñadas y aplicadas de manera adecuada, reflexiva y estratégica (Riascos, 2025). Esto es crucial, ya que puede tener repercusiones a largo plazo sobre la confianza pública y la estabilidad social, elementos esenciales para el funcionamiento armónico de cualquier comunidad o nación. Surel (2000) complementa esta sofisticada diferenciación al señalar que ‘polity’ representa las reglas del juego que rigen el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Al proporcionar así una base sólida en la que reposan todas las interacciones políticas, se establece un marco de referencia que no solo

ayuda a definir cómo las instituciones deben comportarse, sino que también ofrece a los ciudadanos un entendimiento claro sobre sus derechos y deberes dentro de este sistema.

Además, el término ‘policy’ abarca no solo las decisiones específicas que surgen de este complejo contexto, sino también las variadas estrategias que se adoptan para lograr una correcta ejecución y éxito en el ámbito público esto implica considerar además la retroalimentación cualitativa que se puede recibir de la ciudadanía respecto a la implementación de estas políticas. (Monteros, 2022) La importancia de una evaluación continua para su mejora no puede ser subestimada, ya que permite ajustar las políticas a las realidades cambiantes de la sociedad esta clara taxonomía se vuelve particularmente útil para comprender que las políticas públicas no son simplemente decisiones aisladas y ad hoc tomadas en un momento determinado. Por el contrario, están claramente enmarcadas dentro de un sistema mucho más amplio que incluye reglas, normativas y dinámicas de poder que influyen profundamente en el resultado final de las decisiones, así como en la forma en que estas decisiones son percibidas y valoradas por la población en general.

Cada una de estas dimensiones tiene un efecto significativo y directo en la capacidad de las políticas para generar cambios tangibles y duraderos en la sociedad, así como en el desarrollo de una verdadera cultura política participativa que fomente un compromiso cívico profundo y constructivo entre la ciudadanía la diferenciación conceptual propuesta por Roth y Surel se convierte así en un eje fundamental para el análisis de las políticas desde distintas perspectivas y niveles de análisis,

permitiendo a investigadores, académicos y analistas realizar una evaluación más completa y detallada de los complejos fenómenos políticos que se presentan en la realidad.

También contribuye a un entendimiento más profundo y aproxima a abordajes más eficaces a las complejas realidades sociales que estas políticas buscan abordar, transformar y mejorar para el beneficio del bienestar común y del desarrollo social sostenible que todos anhelamos de manera conjunta al aplicar esta clasificación, se facilita, además, la identificación precisa de áreas de mejora y la formulación de propuestas que realmente respondan de manera efectiva a las necesidades y demandas sentidas de la sociedad, promoviendo así un diálogo constructivo y un proceso político más inclusivo, efectivo y representativo que involucre a diversos sectores en la crucial toma de decisiones que modelan el futuro de nuestra sociedad, propiciando así un mayor empoderamiento ciudadano y un impacto positivo en la cultura democrática.

2.3 Clasificaciones de las políticas: Estado, gobierno y políticas públicas

La clasificación que distingue cuidadosamente entre las políticas de Estado, las de gobierno, así como las políticas públicas, y en este sentido, resulta crucial entender las diferencias que existen entre estas dimensiones esta categorización, que han desarrollado, aporta una perspectiva estructurada y profunda que es absolutamente indispensable para comprender las diversas dimensiones del fenómeno político y social que se manifiestan en diferentes y variados contextos y escenarios

sociales las políticas de Estado son aquellas que poseen un carácter permanente y decisivo, trascendiendo los ciclos políticos habituales y, por lo tanto, garantizando a la vez una continuidad y coherencia en el tiempo, lo que les proporciona una singular relevancia dentro del entramado político esto les otorga la condición de pilares fundamentales de la estabilidad gubernamental en un país y, sin duda, también de su desarrollo social a largo plazo, lo que las hace aún más significativas en el análisis del funcionamiento del sistema político en su conjunto (Kriele, 2023).

Estas políticas son esencialmente importantes y fundamentales, ya que aseguran que los principios, así como los objetivos a largo plazo del Estado, sean sostenidos y mantenidos exitosamente, incluso en aquellos momentos en los que se presentan cambios significativos de gobierno o de administración asimismo, estas políticas pueden influir considerablemente en la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas, las cuales se centran más en la gestión y respuesta a las necesidades actuales de la ciudadanía, reflejando así una dinámica más inmediata, ágil y ajustada a las exigencias del momento político, favoreciendo un enfoque más pragmático y adaptativo que se adapte a los diferentes contextos que puedan surgir (Muñoz et al., 2024).

Por otra parte, es crucial que estas políticas se revisen periódicamente para asegurar que continúen siendo relevantes y efectivas en la consecución de sus objetivos, garantizando que el Estado responda adecuadamente a los desafíos que afectan a la sociedad en general y mantenga un camino claro hacia un futuro más sostenible y próspero para todo las políticas de gobierno, en su definición más específica, son

un conjunto de decisiones que se adoptan en un periodo determinado de tiempo y están inherentemente sujetas a fluctuaciones y cambios constantes estas políticas no son estáticas; por el contrario, se caracterizan por su naturaleza adaptable y receptiva a las circunstancias cambiantes del entorno las variaciones en estas políticas son profundamente influidas por la alternancia política que se manifiesta a lo largo de los diferentes mandatos y administraciones que asumen el poder gobernante es crucial señalar que la naturaleza dinámica de estas políticas responde no solo a las necesidades particulares de cada administración, sino que también refleja la presión que ejercen los contextos sociales, económicos y culturales presentes en cada momento histórico.

Adicionalmente, el impacto que tiene la opinión pública, así como los movimientos sociales activos en una sociedad, puede desempeñar un papel fundamental en la evolución y reconfiguración de estas decisiones gubernamentales en un sentido más amplio y enriquecido, las políticas públicas abarcan un vasto y diverso conjunto de acciones, programas y estrategias que están dirigidas a abordar problemas específicos y concretos que afectan de manera profunda y significativa a la población en su conjunto, abarcando diversos ámbitos de la vida social y económica este espectro amplio de políticas no considera si su naturaleza es de Estado o de gobierno.

Lo que indica que ambas pueden coexistir y solaparse en sus objetivos y enfoques, generando así un marco más dinámico y complejo para su desarrollo esta distinción entre las diversas formas de abordar las políticas públicas se vuelve esencial para poder comprender de manera

más clara y efectiva cómo se diseñan, implementan y evalúan las acciones que están destinadas a alcanzar el bienestar social y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos la clasificación detallada y meticulosa de estas políticas permite la identificación, tanto de la estabilidad como de la flexibilidad, que pueden manifestarse de manera diferenciada durante la formulación y ejecución de las mismas.

A través de un análisis muy cuidadoso y consciente, que tenga en cuenta una variedad amplia de variables y aspectos relevantes, se pueden diferenciar de manera precisa los distintos niveles y tipos de intervención que existen dentro de las políticas públicas esto puede resultar ser un factor determinante para evaluar su efectividad o ineficacia, dependiendo del contexto específico y de los diversos actores involucrados en el desarrollo e implementación de las políticas en cuestión además, se resalta con especial énfasis la crucial importancia de entender y considerar el contexto institucional y político que rodea a las políticas públicas este entendimiento permite llevar a cabo una evaluación más rigurosa, profunda y detallada, que puede arrojar luz sobre tanto los éxitos que se logran como las limitaciones que enfrentan las iniciativas en el amplio y dinámico campo de las políticas públicas.

Esto facilita la anticipación de manera más efectiva de los efectos y consecuencias que dichas políticas pueden generar en la sociedad en su conjunto, lo cual es un aspecto fundamental para garantizar la mejora continua de las condiciones de vida y el desarrollo social en general. Asimismo, se subraya la importancia de tener una capacidad de respuesta ágil ante nuevas crisis y desafíos que puedan surgir en el futuro (Edeza, 2021).

2.4 Síntesis: dimensiones técnicas, de legitimidad y de poder

La síntesis de las diversas aproximaciones conceptuales a las políticas públicas pone de manifiesto que estas poseen dimensiones interrelacionadas que deben ser cuidadosamente consideradas para lograr una comprensión integral y profunda la dimensión técnica, por un lado, se refiere de manera específica a la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas estos aspectos requieren no solo conocimientos especializados en diversas áreas, sino también metodologías rigurosas y bien estructuradas que aseguren la calidad, pertinencia y efectividad de las políticas formuladas (Sicos Chinguel, 2024).

Además, es fundamental que se incorporen herramientas de análisis que permitan monitorear constantemente los resultados y realizar ajustes cuando sea necesario, por otro lado, la dimensión de legitimidad se encuentra intrínsecamente relacionada con la aceptación social y política de las decisiones que son tomadas por los responsables de la formulación de políticas, este aspecto se convierte en un elemento crucial y determinante para garantizar, no solo la sustentabilidad y la perdurabilidad de las políticas mencionadas, sino también su eficacia, relevancia y pertinencia a lo largo del tiempo una política que carezca de legitimidad no solo pierde su base de apoyo fundamental, sino que también enfrenta una considerable falta de cooperación por parte de la ciudadanía y de otros actores relevantes en el ámbito social y comunitario esta carencia de apoyo puede llevar a un notable deterioro.

La implementación de estas políticas, lo que eventualmente puede resultar en su fracaso total y absoluto sin una base sólida de legitimidad, las políticas corren el riesgo de ser rechazadas o ignoradas, lo que resalta aún más la importancia de trabajar en la construcción de confianza y apoyo entre la población, en este sentido la legitimidad es un componente esencial que no puede ser subestimado si se desea que las políticas sean bien recibidas y efectivas la dimensión de poder implica un análisis detallado de la influencia que ejercen diversos actores y la movilización de recursos en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Destacando así que las decisiones públicas son el resultado de complejas negociaciones y conflictos de poder entre diferentes intereses la interacción y la relación entre estas múltiples dimensiones son absolutamente fundamentales, ya que determinan en gran medida la efectividad y la sostenibilidad de las políticas públicas esto evidencia la apremiante necesidad de adoptar enfoques que integren de manera más armoniosa y responsable aspectos técnicos, políticos y sociales dentro de su análisis, para lograr resultados más equitativos y duraderos que beneficien ampliamente a la sociedad.

El análisis exhaustivo de las diversas definiciones y enfoques relacionados con la política pública pone de manifiesto una notable diversidad conceptual que refleja la complejidad inherente al fenómeno esta diversidad se manifiesta desde las perspectivas clásicas que han dominado el debate académico a lo largo del tiempo, hasta las interpretaciones más recientes y específicas que han emergido a nivel regional las diferenciaciones conceptuales que han surgido en los

últimos años sugieren que las políticas públicas no pueden ser comprendidas de manera aislada; en cambio, deben ser analizadas en función del contexto político, social e institucional en el que se insertan y desarrollan.

Esta interrelación es fundamental, ya que resulta crucial para alcanzar una comprensión más profunda e integral de los procesos de formación, implementación y evaluación de políticas en diversos ámbitos y contextos donde presenta la clasificación propuesta por Valencia y Álvarez, la cual se complementa con las contribuciones relacionadas con la discusión sobre las dimensiones técnica, legitimidad y poder en el ámbito de las políticas públicas los autores Fernández y Torres subrayan la importancia de una interpretación multidimensional y contextualizada en el estudio de las políticas públicas.

En este sentido, enfatizan que cada dimensión debe ser analizada no solo desde un enfoque teórico, sino también teniendo en cuenta las realidades particulares de cada contexto de manera similar, Ramírez y Sánchez sostienen que la comprensión integral de las políticas públicas requiere una evaluación constante de su impacto social y político la importancia de establecer definiciones precisas de las políticas públicas radica en la capacidad de dirigir las acciones gubernamentales, las cuales, de manera inevitable, generan transformaciones en la sociedad en múltiples niveles.

La definición precisa de los conceptos, tal como sugieren Ortega y Castillo, establece marcos claros y sólidos que permiten el análisis, diseño e implementación de intervenciones estatales efectivas en este

contexto, la contribución de Jiménez enfatiza la relevancia de la legitimidad en el proceso de formulación de políticas, argumentando que la aceptación social de dichas intervenciones es fundamental para su éxito a largo plazo.

La obra colectiva de estos autores no solo proporciona un marco teórico robusto, sino que también facilita la evaluación posterior de los resultados y la legitimidad de las políticas implementadas este enfoque resulta crucial para un desarrollo gubernamental que responda adecuadamente a las necesidades y expectativas de la ciudadanía en el argumento académico actual, la amplia variedad de enfoques y definiciones que emergen refleja aún más la notable complejidad del fenómeno en cuestión, así como la diversidad de enfoques teóricos y metodológicos que se utilizan en su estudio, lo que hace necesario y urgente llevar a cabo una reflexión crítica y profunda sobre las interrelaciones entre teoría y práctica específica.

2.5 Políticas públicas en América Latina: entre el control social, la participación ciudadana y los retos de legitimidad

La discusión en torno al desarrollo de políticas públicas en América Latina ha sido abordada desde múltiples enfoques que enfatizan la complejidad de las realidades sociopolíticas y económicas en la región desde los inicios de su análisis, Aguilar Villanueva (2001) establece un enfoque crítico que señala que las políticas públicas, lejos de ser herramientas de promoción del bienestar social, funcionan como mecanismos de control social, favoreciendo en muchos casos a las élites políticas este análisis es complementado por Merino (2002), quien

sostiene que es fundamental examinar las dinámicas de poder y las relaciones sociales en la elaboración de políticas, advirtiendo que una perspectiva meramente formal no es suficiente para comprender la realidad de la toma de decisiones, especialmente en contextos marcados por desigualdades estructurales.

En contraste, Franco (2010) presenta un enfoque más optimista, argumentando que la conceptualización de las políticas públicas ha evolucionado hacia marcos más inclusivos y participativos sin embargo, Becerra (2014) nos recuerda que estos avances enfrentan serios retos en términos de institucionalización y legitimidad la calidad del marco institucional es clave para que las políticas sean efectivas y equitativas, lo que subraya la importancia de fortalecer estas estructuras para lograr resultados positivos complementando este panorama, López (2016) identifica la corrupción y el clientelismo como principales obstáculos que limitan los esfuerzos por diseñar políticas que respondan genuinamente a las necesidades de la población. Esta situación es especialmente grave en un entorno donde la desconfianza cívica hacia las instituciones es alta, lo que dificulta la implementación de políticas justas y equitativas.

Desde otra perspectiva, González (2018) enfatiza que la participación ciudadana es vital para el diseño de políticas más efectivas. García (2019) respalda esta idea al argumentar que un liderazgo comunitario sólido es fundamental tanto para el diseño como para la ejecución de las políticas públicas. Este tipo de liderazgo sirve para garantizar que las voces de diversos sectores sociales sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones no obstante, a pesar de estos esfuerzos,

Pérez (2020) advierte que las estructuras de desigualdad profundamente arraigadas limitan la capacidad de amplios sectores de la población para influir en las decisiones políticas esta exclusión sistemática da lugar a disparidades significativas en la representación y eficacia de las políticas públicas, comprometiendo así su capacidad de abordar las distintas realidades que enfrentan los ciudadanos latinoamericanos.

Aparte de las dinámicas internas, Castillo (2021) ofrece un análisis pertinente sobre cómo factores externos impactan las políticas públicas en la región. Según su perspectiva, estas políticas no son solo el resultado de condiciones locales, sino que también están influenciadas por la presión de actores externos, incluidos organismos internacionales esta interacción agrega una capa adicional de complejidad en el diseño y aplicación de políticas, obligando a los responsables de la toma de decisiones a mediar entre intereses locales y presiones globales, por último, Arroyo (2022).

En este sentido se considera que es esencial adoptar un enfoque interdisciplinario en el análisis de políticas públicas propone que la incorporación de estudios de género, derechos humanos y desarrollo sostenible es vital para asegurar que las políticas respondan de manera equitativa y efectiva a los desafíos contemporáneos que enfrenta la región esta integración multidimensional no solo enriquece el debate sobre las políticas públicas, sino que también ayuda a garantizar que las soluciones propuestas aborden las complejas dimensiones de la vida social en América Latina.

El desarrollo de políticas públicas en América Latina es un proceso complejo que requiere un entendimiento profundo de las dinámicas de poder, la necesaria participación ciudadana, la influencia de actores externos y la incorporación de múltiples perspectivas ya que solo a través de un enfoque inclusivo y crítico se podrá avanzar hacia la construcción de políticas más justas y efectivas, capaces de responder adecuadamente a las diversas necesidades de la sociedad latinoamericana.

CAPÍTULO III

3 GÉNESIS DEL MODELO DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de ciclo de políticas públicas representa una de las aproximaciones más significativas en el ámbito del análisis de políticas. Su origen está estrechamente relacionado con las contribuciones del politólogo estadounidense Harold Lasswell, reconocido como el padre de las ciencias de políticas. En la década de 1950, Lasswell (1956) sugirió que el proceso político podría ser conceptualizado como una secuencia de fases sucesivas que facilitaban la organización racional de la acción gubernamental en su propuesta inicial, identificó siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, finalización y evaluación cada una de ellas cumplía una función específica en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas, aportando un marco metodológico novedoso.

La fase de inteligencia se centraba en la recopilación y análisis de información pertinente para la identificación de problemas públicos. La fase de promoción implicaba la creación de respaldos políticos y sociales esenciales para legitimar una acción específica a su vez, la fase de prescripción se refería a la formulación de normas, programas o cursos de acción concretos la invocación requería la adopción formal de decisiones por autoridades legítimas; por lo tanto, la aplicación se enfocaba en la implementación de las políticas. Finalmente, la etapa de finalización daba cierre a los programas y la de evaluación permitía extraer aprendizajes y resultados. Este enfoque tenía como objetivo

proporcionar al análisis político una lógica clara que facilitara el diagnóstico y la intervención en problemas colectivos (Lasswell, 1971).

Con este modelo, Lasswell pretendía trascender la perspectiva fragmentada de las ciencias sociales de su época, integrando conocimientos interdisciplinarios en el análisis político su propuesta no solo buscaba describir el proceso gubernamental, sino también mejorar su práctica mediante la generación de conocimiento aplicable a la toma de decisiones públicas en este contexto, se retoman también los aportes de Brunner y Searle, quienes coincidieron en la necesidad de un enfoque más estructurado. Así, el ciclo se configuraba no solo como una herramienta analítica, sino también como un instrumento normativo que promovía una política más racional y democrática, reforzando la importancia de la secuencialidad en los procesos políticos.

La relevancia de la contribución de Lasswell radica en que formuló una lógica secuencial que posibilitó analizar la política no como un fenómeno caótico o impredecible, sino como un conjunto de actividades diferenciadas, cada una con actores, recursos y problemas específicos esta perspectiva aportó orden conceptual a un ámbito que hasta ese momento carecía de un método definido. Asimismo, vinculó el análisis de políticas con la necesidad imperiosa de rendición de cuentas y evaluación, elementos que, con el tiempo, se establecieron como fundamentos de la gestión pública contemporánea (Parsons, 1995). De esta manera, se consolidó la noción de que la política debía ser estudiada como un proceso racionalizable y medible.

Otros autores como Jenkins (1978) y Brewer y DeLeon (1983) también contribuyeron a consolidar el modelo del ciclo como un marco de referencia para la investigación y la docencia en políticas públicas. Brewer (1974), por ejemplo, simplificó las siete fases de Lasswell en un ciclo de cinco etapas: iniciación, estimación, selección, implementación y evaluación esta simplificación facilitó su enseñanza en programas de formación en administración y ciencia política con el tiempo, esta versión abreviada se convirtió en una de las más utilizadas a nivel internacional, tanto en la academia como en la práctica gubernamental, gracias a su claridad pedagógica y a la posibilidad de aplicarse en múltiples contextos políticos.

La propagación del modelo cíclico se atribuye a su habilidad para proporcionar una narrativa coherente y estructurada sobre la acción gubernamental en un ámbito marcado por la interdisciplinariedad y la dispersión conceptual el ciclo constituyó un “lenguaje común” que facilitó la discusión entre investigadores, funcionarios y estudiantes en términos equivalentes su simplicidad permitió que fuese incorporado en manuales de administración pública, en la formación de funcionarios y en programas universitarios de ciencia política y sociología (Howlett & Ramesh, 2003). De esta manera, el modelo se convirtió en un recurso indispensable para sistematizar los procesos de la acción estatal.

No obstante, desde sus primeras aplicaciones, el modelo del ciclo de políticas públicas ha sido objeto de críticas diversos autores han señalado que la secuencialidad propuesta era más normativa que descriptiva, ya que los procesos políticos rara vez siguen una trayectoria ordenada y lineal en la práctica, la formulación e implementación suelen

superponerse, mientras que la evaluación frecuentemente no cierra el ciclo, sino que se descuida o se convierte en un insumo marginal (Sabatier, 1999). Asimismo, la realidad política está atravesada por conflictos, negociaciones y limitaciones institucionales que difícilmente pueden clasificarse en etapas predefinidas, lo cual cuestiona la aplicabilidad del modelo en contextos empíricos.

A pesar de estas limitaciones, el modelo del ciclo se consolidó como una de las aproximaciones más influyentes en el análisis de políticas. Autores como Roth (2010) admiten que, aunque sea simplista, el ciclo continúa siendo una herramienta de considerable valor para estructurar la observación y el análisis de la acción gubernamental. Cunill-Grau (2018) coincide en que su utilidad radica en ofrecer un esquema heurístico que, con modificaciones, aún resulta relevante el origen del modelo evidencia el empeño de Lasswell por convertir el estudio de la política en una ciencia aplicada al servicio de la sociedad. Su propuesta de fases sucesivas estableció una estructura analítica que, pese a las críticas y revisiones, ha perdurado más de seis décadas como referente en el ámbito.

En la actualidad, aunque se reconoce que los procesos políticos son más caóticos y menos lineales de lo que Lasswell postuló, el modelo permanece como una herramienta heurística para descomponer, enseñar y analizar la complejidad de la actividad gubernamental la permanencia del ciclo en el debate académico y en la formación de funcionarios refleja su capacidad de adaptación y su vigencia como marco interpretativo, aunque sus limitaciones obligan a complementarlo con enfoques más dinámicos y realistas, su aporte al estudio de las políticas

públicas sigue siendo invaluable, especialmente en el campo de la docencia y el análisis comparado.

3.1 Etapas del ciclo de políticas públicas: secuencialidad, interdependencias y límites en la práctica gubernamental

Diversos autores han delineado variaciones del ciclo de políticas públicas, pero la versión más prevalente en la literatura contemporánea abarca cinco fases fundamentales: identificación y definición del problema, formulación y diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación (Roth, 2010; Aguilar, 1992). Este esquema representa una simplificación pedagógica del proceso, pero su utilidad reside en que facilita la descomposición y el análisis de la acción gubernamental desde una lógica secuencial como se muestra a continuación:

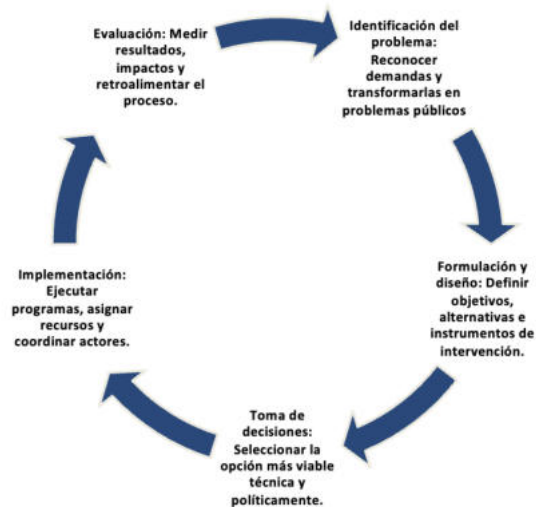


Figura 1. El ciclo de las políticas públicas.

Nota. Elaboración propia en base a los aportes de Roth (2010), Aguilar (1992), Grau, (2018), Vedung, (2010), Merino (2014).

El ciclo de políticas públicas una de las metodologías más empleadas en el análisis gubernamental debido a su habilidad para sintetizar procesos complejos en fases claramente definidas la gráfica presentada ilustra la secuencialidad tradicional de cinco etapas: identificación y definición del problema, formulación y diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación en primer lugar, la representación circular subraya el carácter dinámico y continua del proceso a diferencia de un esquema lineal, el círculo enfatiza la retroalimentación entre las fases, en particular el papel de la evaluación como punto de partida para la redefinición de problemas y el diseño de nuevas políticas (Vedung, 2010) este aspecto es importante en contextos democráticos donde la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional son elementos centrales de legitimidad.

En segundo lugar, la visualización destaca la interdependencia entre las fases. Ninguna fase se lleva a cabo de forma aislada: la calidad del diagnóstico determina el diseño, la legitimidad de la decisión afecta la implementación y los resultados de la evaluación retroalimentan todo el proceso así, la gráfica opera como un recurso educativo para ilustrar cómo la política pública constituye un sistema interconectado y no una mera acumulación de acciones disjuntas (Howlett & Ramesh, 2003). En tercer lugar, la infografía facilita la conexión entre la teoría y la práctica. Por otro lado, se alinea con el framework conceptual establecido por Lasswell (1956) y posteriormente sistematizado por Parsons (1995) por otro, ofrece un recurso accesible para funcionarios, estudiantes y

ciudadanos interesados en comprender cómo se estructuran las decisiones públicas al simplificar el lenguaje académico en descripciones concisas, la gráfica democratiza el conocimiento y promueve su aplicación práctica.

En definitiva, la representación facilita la visibilidad de los desafíos en el contexto latinoamericano la implementación, por ejemplo, enfrenta impedimentos originados a la fragilidad institucional, la corrupción o la carencia de coordinación intergubernamental (Cunill-Grau, 2018) la evaluación, aunque teóricamente crucial, suele ser débil o poco utilizada en la región por consiguiente, el esquema opera como un ideal normativo que facilita la identificación de discrepancias entre el ciclo teórico y la realidad práctica el gráfico del ciclo de políticas públicas es un recurso didáctico y analítico que resume la complejidad del proceso estatal in fases comprensibles aunque no abarca toda la complejidad y los conflictos de la política real, su valor educativo y su habilidad para estructurar el análisis la hacen una herramienta esencial para el estudio y la práctica de las políticas públicas.

3.2 Críticas al enfoque del ciclo de políticas públicas

El modelo del ciclo de políticas públicas ha logrado una amplia difusión en el ámbito académico y gubernamental, en parte por su simplicidad y su valor pedagógico, no obstante, desde sus inicios ha sido objeto de críticas que ponen en duda tanto su validez descriptiva como su aplicabilidad práctica estas críticas derivan de diversas corrientes teóricas, incluyendo la teoría de redes, el institucionalismo, la teoría de la elección racional y las perspectivas críticas de la política pública una

de las preguntas más comunes es ¿por qué el modelo es tan lineal y secuencial? para parsons (1995) indica que el ciclo tiende a mostrar la formulación de políticas como un proceso estructurado y lógico que avanza de forma gradual desde la identificación de problemas hasta la evaluación de resultados en la práctica, los procesos de política son a menudo caóticos, fragmentados y no siempre siguen un orden predecible.

La formulación y la implementación a menudo se llevan a cabo al mismo tiempo, la evaluación se retrasa o se omite, y la toma de decisiones se basa más con circunstancias políticas que en diagnósticos precisos esta crítica es reforzada por Sabatier (1999), quien argumenta que el ciclo ofrece una visión “idealizada” del quehacer gubernamental para él, los procesos de política pública deben analizarse como sub-sistemas de políticas donde interactúan múltiples actores, intereses y coaliciones, más que como fases predeterminadas, otro aspecto problemático del ciclo es que ignora factores estructurales y contextuales que influyen de manera decisiva en las políticas. Howlett y Ramesh (2003) advierten que el modelo tiende a minimizar el papel de la presión de los grupos de interés, la capacidad institucional del Estado y la influencia internacional.

En la práctica, el poder de los actores económicos, las relaciones de dependencia financiera o la pertenencia a organismos multilaterales pueden condicionar profundamente el diseño y la implementación de políticas, algo que el ciclo no contempla de manera explícita en este sentido, autores de la perspectiva de redes políticas sostienen que los procesos deben entenderse como interacciones horizontales y verticales

entre actores estatales y no estatales (Rhodes, 1997) el ciclo, al centrarse en la acción gubernamental, invisibiliza el papel de ONG, empresas, movimientos sociales y organismos internacionales que influyen de forma decisiva en las políticas contemporáneas.

En el contexto latinoamericano, las limitaciones del modelo se evidencian de manera particular. Cunill-Grau (2018) identifica tres obstáculos principales:

- Debilidad institucional, que impide garantizar la continuidad de las fases del ciclo.
- Alta rotación de autoridades, lo que fragmenta la formulación e implementación.
- Escasa cultura de evaluación, que limita la retroalimentación y el aprendizaje organizacional.

Estas debilidades provocan que el ciclo, en muchos casos, se convierta en un referente normativo más que en una descripción realista de la acción pública, sin embargo, Cunill-Grau también reconoce que su aplicación parcial ha contribuido a ordenar procesos de planeación y a legitimar prácticas de rendición de cuentas, especialmente en programas de desarrollo social y transparencia.

Las críticas y cuestionamientos al modelo establecido han propiciado la emergencia y fortalecimiento de enfoques y perspectivas alternativas que buscan abordar las deficiencias y limitaciones identificadas en el sistema vigente entre todas las teorías relevantes en el campo de la ciencia política, sobresale la teoría de corrientes múltiples propuesta por

Kingdon en 1995. Esta teoría detalla que la formulación de políticas públicas es el fruto de la interacción entre tres corrientes fundamentales: la identificación de problemas, el desarrollo de políticas y el entorno político en el que se desenvuelven este enfoque teórico pone especial énfasis en resaltar la relevancia de identificar y aprovechar las diversas ventanas de oportunidad que se presentan, así como en reconocer el papel fundamental que desempeñan los emprendedores de políticas (policy entrepreneurs) en este proceso, logrando así trascender la limitante rigidez secuencial que caracteriza al ciclo en cuestión.

Otro enfoque igualmente influyente y relevante en el ámbito de las políticas públicas es la teoría de coaliciones de defensa, desarrollada por Sabatier y Jenkins-Smith en 1993. Esta teoría sostiene que las decisiones y acciones en el ámbito de las políticas públicas son el resultado de complejas interacciones a largo plazo entre diversas coaliciones de actores con intereses, creencias y valores compartidos este modelo teórico reconoce la relevancia fundamental del proceso de aprendizaje y del manejo de conflictos en la elaboración y ejecución de políticas públicas además, la gobernanza en red propone que la política debe ser examinada como el producto de complejas interacciones entre diversos niveles y una amplia gama de actores, en lugar de ser concebida como un proceso lineal y secuencial.

Este enfoque teórico ha adquirido una notable relevancia en la región de América Latina en el ámbito de la ciencia política y la sociología política, con el propósito de analizar y comprender de manera más profunda y detallada fenómenos políticos y sociales de gran envergadura, tales como la descentralización administrativa y fiscal, así

como la participación activa y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y en la gestión de los asuntos de interés común (Peters & Pierre, 2005).

Las críticas y cuestionamientos al modelo establecido han propiciado la aparición y fortalecimiento de enfoques y perspectivas alternativas y divergentes en el ámbito correspondiente entre las diversas teorías destacadas en el ámbito de la ciencia política, sobresale la teoría de corrientes múltiples propuesta por Kingdon en 1995. Esta teoría conceptualiza la dinámica de la política pública como un proceso complejo que surge de la interacción entre tres corrientes fundamentales: la identificación de problemas, el desarrollo de políticas y el entorno político en el que se desenvuelven este enfoque teórico pone especial énfasis en la relevancia de identificar y aprovechar las diversas ventanas de oportunidad que se presentan, así como en el rol fundamental que desempeñan los emprendedores de políticas (policy entrepreneurs) en este proceso, logrando así trascender la inflexible y limitante secuencialidad inherente al ciclo tradicional de políticas públicas.

Otro enfoque altamente influyente en el estudio de las políticas públicas es la teoría de coaliciones de defensa desarrollada por Sabatier y Jenkins-Smith en 1993 esta teoría sostiene que las políticas públicas emergen como resultado de complejas interacciones a lo largo del tiempo entre diversas coaliciones de actores que comparten creencias, valores e intereses comunes este modelo teórico reconoce la relevancia fundamental del proceso de aprendizaje y del manejo de conflictos en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Además, la gobernanza en

red propone que la política debe ser examinada como el producto de complejas interacciones entre diversos niveles y una amplia gama de actores, en lugar de ser concebida como un proceso lineal y secuencial.

Este enfoque teórico ha adquirido una importancia significativa en la región de América Latina para analizar y comprender fenómenos complejos como la descentralización administrativa y la involucración activa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Peters & Pierre, 2005). A pesar de las objeciones planteadas por algunos expertos, no se puede negar el impacto positivo que este enfoque ha tenido en la educación y en la administración gubernamental su notable sencillez y claridad lo convierten en una herramienta sumamente útil y efectiva para introducir a estudiantes, académicos y funcionarios de distintos niveles en la compleja y fascinante lógica que rige la acción estatal. Además, tal y como señalan las investigaciones de Roth (2010) y Aguilar (1992), el ciclo de planificación estratégica sirve como una herramienta normativa fundamental que facilita la identificación de posibles vacíos y contribuye a la estructuración detallada de los procesos de planificación, incluso cuando no logra describir de manera precisa la complejidad de la realidad política.

De hecho, en numerosos países latinoamericanos, la implementación parcial del ciclo de gestión ha contribuido significativamente al fortalecimiento de prácticas fundamentales, tales como la realización de exhaustivos diagnósticos iniciales, la elaboración detallada de planes estratégicos y la evaluación minuciosa de la efectividad de los programas sociales implementados esto claramente demuestra que, si bien es cierto que el modelo es limitado en su alcance, también es

importante destacar que desempeña un papel su mamente positivo como punto de partida y guía para impulsar procesos de mejora a nivel institucional.

3.3 El ciclo como herramienta heurística

El ciclo de las políticas públicas, a pesar de las críticas que recibe por su naturaleza lineal y simplificadora, ha logrado consolidarse como una de las herramientas más empleadas en el análisis y la enseñanza su permanencia se justifica porque, más que ser un reflejo fiel de la realidad política, constituye un instrumento heurístico: un recurso conceptual que facilita la descomposición de procesos complejos en fases comprensibles y que permite identificar los puntos críticos de intervención (Roth, 2010).

En primer lugar, el ciclo ha evidenciado un considerable valor como recurso pedagógico en el ámbito de la enseñanza universitaria, este enfoque permite introducir a los estudiantes en el campo de las políticas públicas de manera estructurada y accesible al segmentar el proceso en etapas como son: diagnóstico, formulación, decisión, implementación y evaluación se proporciona un esquema que facilita la identificación de conceptos, actores y dinámicas esta simplificación, en lugar de constituir un defecto, desempeña la función de facilitar la comprensión inicial antes de progresar hacia modelos más complejos (Parsons, 1995).

La utilidad pedagógica se manifiesta también en el ámbito de la gestión pública los funcionarios que enfrentan problemas cotidianos encuentran en el ciclo una guía fundamental para organizar acciones y proporcionar coherencia a los programas de este modo, el ciclo se establece como un

lenguaje común que facilita la comunicación entre académicos, gestores y ciudadanos más allá de la pedagogía, el ciclo funciona como un marco normativo que orienta cómo deberían desarrollarse las políticas, aun cuando no siempre se cumpla en la práctica sirve para recordar que todo proceso debe iniciar con un diagnóstico, que la formulación requiere de alternativas, que las decisiones deben ser transparentes, que la implementación debe ser monitoreada y que la evaluación es indispensable para el aprendizaje institucional (Vedung, 2010).

En este sentido, el ciclo no solo describe, sino que prescribe buenas prácticas de gestión su difusión en manuales, guías y programas de formación ha contribuido a institucionalizar la idea de que las políticas públicas deben ser planificadas, implementadas y evaluadas de manera sistemática uno de los principales atributos del ciclo es su flexibilidad. Aunque su origen se encuentra en el contexto estadounidense de mediados del siglo XX, es susceptible de adaptarse a diversas realidades en los países de América Latina, se ha empleado para estructurar planes de desarrollo, programas sociales y mecanismos de transparencia para el autor Fox (2007) demuestra que, en México, la implementación de principios del ciclo ha contribuido a mejorar la rendición de cuentas en comunidades rurales a través de la inclusión de mecanismos participativos en la formulación y evaluación de políticas.

La adaptabilidad se fundamenta en el hecho de que el ciclo no establece actores ni estructuras rígidas, sino que presenta fases lógicas que pueden ser interpretadas de acuerdo con el contexto en sociedades caracterizadas por una fuerte centralización, el ciclo puede poner énfasis

en la toma de decisiones gubernamentales en contraste, en democracias más participativas, puede resaltar la comunicación con la sociedad civil.

El ciclo también resulta beneficioso para promover la participación ciudadana y la transparencia. Al hacer visible cada fase, se facilita la inclusión de la ciudadanía en las diversas etapas del proceso la sociedad civil tiene la capacidad de participar en la identificación de problemas, proponer soluciones durante el proceso de formulación, supervisar la toma de decisiones, monitorear la implementación y solicitar evaluaciones independientes de esta manera, el ciclo se transforma en un instrumento que promueve la democratización del proceso político (Fox, 2007; Cunill-Grau, 2018).

En América Latina, donde la confianza en las instituciones es restringida, la utilización del ciclo como herramienta de participación ha facilitado la legitimación de políticas y el fortalecimiento de la gobernanza la inclusión de metodologías participativas en el diseño de políticas de inclusión social, por ejemplo, se fundamenta en la necesidad de someter cada fase a la deliberación ciudadana.

CAPÍTULO IV

4 ENFOQUES DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas se ha establecido como un campo independiente dentro de las ciencias sociales, con el propósito de comprender de qué manera los gobiernos identifican problemas, formulan alternativas, toman decisiones, implementan programas y evalúan resultados. Desde mediados del siglo XX, ha aumentado el interés por el análisis de la política desde un enfoque aplicado, en consonancia con la necesidad de disponer de instrumentos que optimicen la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de la acción gubernamental (Lasswell, 1951; Dror, 1990).

En sus inicios, el análisis estuvo considerablemente influenciado por el positivismo y el conductismo, lo que condujo a la formulación de enfoques racionalistas que pretendían proporcionar al proceso político una lógica científica. No obstante, a medida que se reconoció la complejidad de la actividad pública, surgieron nuevas aproximaciones que destacaron las dimensiones cognitivas, discursivas y estructurales estas corrientes han trascendido la perspectiva lineal y tecnocrática, enfatizando que las políticas no se limitan a ser decisiones técnicas, sino que constituyen construcciones sociales influenciadas por intereses, valores y marcos institucionales (Roth, 2010; Surel, 2006).

La importancia de analizar diversos enfoques radica en que cada uno de ellos destaca aspectos particulares del proceso político. Los modelos racionalistas subrayan la relevancia de la evidencia y la planificación, mientras que los enfoques discursivos ilustran de qué manera las

narrativas y creencias configuran la acción pública. Por su parte, las perspectivas estructurales ponen de manifiesto las limitaciones impuestas por la capacidad institucional del Estado. Los enfoques críticos incorporan el análisis del poder, las desigualdades y la hegemonía, aspectos que son fundamentales en sociedades caracterizadas por la inequidad y la exclusión (Cunill-Grau, 2018).

En el contexto latinoamericano, que se distingue por la fragilidad de sus instituciones, la persistencia de desigualdades y el aumento de las demandas de participación ciudadana, la adopción de enfoques múltiples facilita una comprensión más profunda de las dinámicas involucradas en el diseño e implementación de políticas. En consecuencia, este capítulo examina las principales perspectivas teóricas del análisis de políticas públicas, destacando sus supuestos, contribuciones, limitaciones y oportunidades de complementariedad.

4.1 El enfoque racionalista o de planeación racional

El enfoque racionalista en el análisis de políticas públicas constituye uno de los más antiguos y, al mismo tiempo, uno de los más influyentes en esta disciplina su origen está relacionado con los estudios de Harold Lasswell en la década de 1950, quien presentó el concepto de las ciencias de políticas como un ámbito interdisciplinario destinado a optimizar la calidad de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental (Lasswell, 1951). Posteriormente, autores como: Dror ampliaron esta perspectiva al proponer la planificación racional como un instrumento destinado a fortalecer la capacidad del Estado y a optimizar sus intervenciones en la sociedad (Dror, 1990).

El racionalismo se fundamenta en la premisa de que la política pública puede y debe ser el resultado de un proceso estructurado, sistemático y basado en evidencia. Se presume que los tomadores de decisiones disponen de información adecuada, objetivos definidos y la capacidad para identificar la opción más favorable entre las diversas alternativas disponibles. Herbert Simon, en su obra de 1957 sobre la teoría de la "racionalidad limitada", señalaba que el proceso de toma de decisiones nunca es completamente racional, dado que se encuentra condicionado por limitaciones en la información y en el tiempo.

No obstante, el ideal normativo de la racionalidad continúa guiando el análisis de políticas los principales supuestos del enfoque racionalista son los siguientes:

- Identificación precisa de objetivos: las políticas deben estar alineadas con propósitos claros y cuantificables.
- Disponibilidad de información: los responsables cuentan con acceso a datos confiables que respaldan la toma de decisiones.
- Evaluación de alternativas: se lleva a cabo un análisis de diversas opciones considerando sus costos y beneficios.
- Selección óptima: se selecciona la alternativa que maximiza los beneficios y minimiza los costos para la sociedad.
- Implementación ordenada: se espera que las políticas se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido en el plan.

Este esquema se manifiesta en metodologías tales como el análisis costo-beneficio, la planificación estratégica y la evaluación de impacto,

todas ellas fundamentadas en la lógica de la racionalidad instrumental (Weimer & Vining, 2017).

A pesar de sus contribuciones, el enfoque racionalista ha sido objeto de diversas críticas la primera de estas se refiere a un idealismo excesivo en la práctica, los responsables de la toma de decisiones frecuentemente no disponen de la información completa requerida ni del tiempo adecuado para evaluar exhaustivamente todas las alternativas la incertidumbre, la presión política y los intereses en conflicto hacen que las decisiones sean más el resultado de negociaciones que de cálculos racionales (Lindblom, 1959).

Una segunda crítica se dirige hacia el tecnocratismo que subyace en el racionalismo al subrayar la importancia de los expertos y técnicos, existe el riesgo de marginalizar a la ciudadanía y de limitar la política a un ejercicio de ingeniería social esta afirmación contrasta con la esencia democrática de las políticas públicas, las cuales deben desarrollarse a partir del debate y la participación (Fischer, 2003).

Un tercer aspecto para considerar es la subestimación del poder y del conflicto el modelo postula que los actores persiguen el bien común; sin embargo, en la práctica, las políticas se configuran como escenarios de confrontación entre diversos intereses sociales, económicos y político la racionalidad, más que un hecho, es muchas veces un recurso retórico utilizado para legitimar decisiones ya tomadas (Stone, 2012) en este sentido se cuestiona la concepción lineal y estática del proceso el racionalismo asume que las fases de diagnóstico, diseño, decisión, implementación y evaluación ocurren de manera ordenada, cuando en la

realidad estas etapas se superponen, se reconfiguran y están atravesadas por contingencias.

En América Latina, el enfoque racionalista ha ejercido una influencia significativa en la modernización de los Estados y en la implementación de sistemas de planificación desde la década de 1960, diversos organismos internacionales han impulsado la adopción de estas prácticas en el marco de programas de reforma administrativa y desarrollo económico (Cunill-Grau, 2018).

No obstante, la implementación de dicha aplicación ha encontrado restricciones asociadas a la fragilidad institucional, la inestabilidad política y la ausencia de continuidad en los planes gubernamentales. No obstante, herramientas fundamentadas en el racionalismo, tales como los planes nacionales de desarrollo, los presupuestos orientados a resultados y los sistemas de evaluación de programas sociales, continúan siendo elementos fundamentales en la gestión pública a nivel regional (CLAD, 2018).

La relevancia del racionalismo se fundamenta en su capacidad para proporcionar un marco normativo, a pesar de las críticas que ha recibido en este sentido, las decisiones públicas deben sustentarse en diagnósticos exhaustivos, en la comparación de alternativas y en la evaluación de resultados la política real, aunque implica la presencia de conflictos, intereses y limitaciones, se encuentra enmarcada por la racionalidad, la cual actúa como un ideal regulativo que guía la optimización de los procesos.

4.2 El enfoque cognitivo y discursivo

El enfoque cognitivo y discursivo se presenta como una alternativa crítica al racionalismo, al argumentar que las políticas públicas no deben ser comprendidas exclusivamente como procesos técnicos destinados a la selección de medios para alcanzar fines deben ser concebidas como construcciones sociales que contienen significados, creencias y narrativas, las cuales influyen en la acción gubernamental (Surel, 2006; Fischer, 2003) este enfoque postula que las decisiones públicas son el resultado de la manera en que los actores perciben, interpretan y comunican los problemas, en lugar de depender exclusivamente de un análisis objetivo de datos.

La perspectiva cognitiva se fundamenta en la premisa de que los marcos de referencia (frames) influyen en la manera en que los actores interpretan la realidad de acuerdo con Schön y Rein (1994), los conflictos políticos a menudo no se originan en discrepancias sobre los hechos, sino en las interpretaciones que se realizan sobre los problemas las políticas públicas constituyen marcos cognitivos que orientan la acción colectiva y establecen criterios sobre lo que se considera legítimo o deseable.

El componente discursivo subraya la importancia del lenguaje y de las narrativas en la configuración de las políticas para Fischer y Forester (1993) argumentan que el discurso político trasciende su función como simple medio de transmisión de información, constituyéndose en un ámbito en el cual se negocian significados y se legitiman decisiones específicas el análisis de las políticas requiere, por tanto, la

consideración de los argumentos, metáforas y narrativas que fundamentan la acción pública.

En este sentido, los aportes de Surel (2006) sostiene que las políticas públicas funcionan como "transportadoras de visiones del mundo" esto implica que, en el trasfondo de cada política, se encuentra un conjunto de creencias, valores y representaciones sociales que orientan las acciones de los actores involucrados una política de seguridad puede fundamentarse en la premisa de que el aumento de la fuerza policial contribuirá a la reducción de la criminalidad alternatively, otra política puede basarse en la perspectiva de que la prevención social resulta ser una estrategia más efectiva.

Este enfoque facilita la comprensión de la razón por la cual, ante un mismo problema, diferentes gobiernos pueden formular políticas que difieren de manera significativa no solo se observa una variación en la información disponible, sino también en el marco cognitivo y discursivo desde el cual se interpreta la realidad.

4.3 El enfoque estructural y de capacidades estatales

El enfoque estructural y de capacidades estatales se presenta como una respuesta a las limitaciones del racionalismo y del enfoque cognitivo-discursivo este enfoque subraya que el diseño y la implementación de las políticas públicas deben ser analizados en función de las condiciones institucionales y organizativas del Estado el enfoque se centra en la noción de que la acción gubernamental está significativamente influenciada por las estructuras burocráticas, los recursos disponibles y

las capacidades administrativas estos factores determinan, en gran medida, el éxito o el fracaso de las políticas (Evans, 1995; Roth, 2010).

Desde la perspectiva de la sociología política, Max Weber (1922/1978) destacó la relevancia de la burocracia como una modalidad de dominación caracterizada por su racionalidad y legalidad. Según Weber, el Estado moderno se caracteriza por su habilidad para organizar administrativamente el poder y por su capacidad para establecer normas impersonales que guían la acción. Este planteamiento establece las bases del enfoque estructural al evidenciar que la política no puede ser reducida a decisiones individuales o a narrativas discursivas. En su lugar, se sostiene que la política se fundamenta en instituciones, normas y procedimientos que condicionan la acción.

El enfoque estructural, que ha sido desarrollado en el ámbito de las políticas públicas, examina la influencia de la organización del Estado, la división del trabajo burocrático, los marcos legales y las capacidades técnicas en los resultados de las políticas. El objetivo de este análisis es examinar las razones por las cuales ciertos gobiernos consiguen implementar políticas exitosas, mientras que otros no logran alcanzar resultados similares, a pesar de enfrentar problemáticas análogas.

Un aporte fundamental de este enfoque es el concepto de capacidades estatales, el cual se define como la habilidad del Estado para formular e implementar políticas efectivas, asegurar el cumplimiento de normas y atender a las demandas sociales (Skocpol, 1985). En este sentido Evans (1995) clasifica la capacidad del Estado en tres dimensiones: la capacidad burocrática, que se refiere a los recursos humanos, técnicos y

organizativos; la capacidad extractiva, que implica la habilidad para obtener y administrar recursos fiscales; y la capacidad de implementación, que abarca la coordinación de programas y la ejecución de decisiones.

En América Latina, la noción de capacidades estatales ha adquirido una importancia significativa en el análisis de las políticas sociales y del desarrollo los estudios comparativos han evidenciado que los países que presentan una mayor capacidad burocrática, como es el caso de Chile y Uruguay, tienden a obtener resultados más favorables en los programas de salud y educación en contraste, en contextos caracterizados por burocracias débiles y altos niveles de corrupción, las políticas públicas enfrentan significativas dificultades en su implementación (Filgueira, 2005).

El enfoque estructural examina la manera en que los arreglos institucionales y de gobernanza condicionan la acción pública los sistemas federales presentan desafíos significativos en términos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en contraste con los sistemas centralizados, que tienden a concentrar el poder en el ámbito del ejecutivo las diferencias estructurales influyen en el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas (Peters, 2019).

El grado de autonomía burocrática ejerce una influencia significativa en la capacidad de las instituciones para resistir presiones políticas y para implementar criterios técnicos en la gestión pública los estados que presentan burocracias profesionalizadas y meritocráticas tienden a implementar políticas más estables y eficaces en contraste, en los

sistemas clientelares, las decisiones frecuentemente se orientan hacia intereses de corto plazo (Grindle, 2012).

En el contexto latinoamericano, el enfoque estructural revela limitaciones profundas y significativas en el funcionamiento del Estado, las cuales han sido objeto de análisis y debate en diversos ámbitos académicos y políticos. Tres problemas recurrentes que merecen ser destacados son los siguientes:

Debilidad institucional: en numerosas ocasiones, las estructuras burocráticas se ven limitadas por la insuficiencia de personal capacitado y de herramientas técnicas necesarias para desarrollar y llevar a cabo políticas de forma eficiente y efectiva, tal como señala Cunill-Grau en su estudio del año 2018.

Fragmentación administrativa: la superposición de competencias, la falta de coordinación y la ausencia de mecanismos de colaboración generan una duplicidad de funciones que impacta negativamente en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

La corrupción y el clientelismo son prácticas políticas altamente perjudiciales que distorsionan gravemente la asignación de recursos públicos y minan de manera significativa la legitimidad de las instituciones gubernamentales estas conductas inmorales y deshonestas socavan la confianza de la ciudadanía en el sistema político y obstaculizan el desarrollo socioeconómico de una nación.

Estos problemas son los responsables de explicar por qué las políticas, a pesar de estar bien diseñadas en teoría, suelen fracasar

estrepitosamente una vez implementadas en la realidad la carencia de habilidades para llevar a cabo la implementación de medidas, más que los posibles fallos en el proceso de diagnóstico, representa uno de los desafíos más significativos en la región.

Aunque es innegable que el enfoque estructural aporta una comprensión fundamental y profunda sobre la importancia de las instituciones y las capacidades en el desarrollo de una sociedad, también es importante reconocer que este enfoque no está exento de críticas y cuestionamientos por parte de diversos sectores académicos y expertos en la materia una de las críticas más comunes hacia esta corriente de pensamiento es su excesivo énfasis en el aparato estatal, lo cual puede conducir a subestimar el papel fundamental que desempeñan la sociedad civil, los movimientos sociales y los actores internacionales en la formulación e implementación de políticas públicas.

Además, es importante destacar que varios estudiosos han señalado la posibilidad de que este enfoque pueda incurrir en una visión determinista, al presuponer que las estructuras estatales tienen una influencia excesiva en los resultados, sin tener en cuenta la capacidad de acción de los actores políticos involucrados en el proceso (Rhodes, 1997). Por consiguiente, se sugiere complementarlo de manera integral con enfoques que integren diversas dinámicas de poder, discursos y complejas redes de actores involucrados en el proceso.

A pesar de las diversas limitaciones identificadas, el enfoque estructural y de capacidades estatales continúa manteniendo su relevancia y centralidad en la agenda de investigación académica y en las prácticas

de gestión pública y privada en un contexto global cada vez más complejo y desafiante, marcado por la presencia de crisis de diversa índole tales como la crisis sanitaria, la crisis climática, la crisis migratoria y la crisis económica, la habilidad de los Estados para desarrollar y ejecutar estrategias y medidas eficaces se ha erigido como un factor determinante en la evaluación de su capacidad de gobernanza.

En la región de América Latina y el Caribe, es de suma importancia el fortalecimiento de las capacidades estatales como un desafío perentorio para poder progresar en el proceso de consolidación de la democracia, la disminución de las disparidades socioeconómicas y la ejecución de políticas públicas que sean inclusivas, equitativas y sostenibles a largo plazo. esto implica la necesidad de profesionalizar las estructuras burocráticas, implementar medidas para mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental y establecer garantías sólidas en cuanto a mecanismos de control y transparencia.

El enfoque estructural y de capacidades estatales resalta la importancia de la fortaleza institucional y de la capacidad administrativa de los Estados para el éxito de las políticas públicas. Se enfatiza que no basta con tener diagnósticos precisos o narrativas persuasivas, sino que es fundamental contar con instituciones sólidas y una capacidad administrativa eficaz al centrarse de manera detallada en las diversas estructuras organizativas y en las complejas capacidades individuales y colectivas, este enfoque proporciona una visión sumamente esclarecedora y fundamental para comprender a fondo los límites y las amplias posibilidades inherentes a la acción pública en cualquier contexto dado.

En América Latina, una región caracterizada por la presencia de instituciones débiles que representan un desafío significativo para el progreso socioeconómico, este enfoque ofrece un conjunto integral de herramientas conceptuales y normativas que pueden ser utilizadas estratégicamente para guiar procesos de transformación institucional destinados a potenciar la capacidad del Estado y potenciar la efectividad de las políticas públicas implementadas.

4.4 4.4. Enfoques críticos y alternativos

El enfoque estructural y de capacidades estatales subraya la relevancia de la robustez institucional y de la capacidad administrativa de los Estados en la efectividad de las políticas públicas. Se subraya que la obtención de diagnósticos precisos y la elaboración de narrativas persuasivas son insuficientes por sí solas; es esencial disponer de una estructura sólida y de una gestión eficiente para alcanzar resultados efectivos. Al examinar con atención las diversas estructuras organizativas y las complejas capacidades tanto individuales como colectivas, este enfoque ofrece una perspectiva esclarecedora y esencial para una comprensión profunda de los límites y las múltiples posibilidades inherentes a la acción pública.

En América Latina, la fragilidad institucional se presenta como uno de los principales obstáculos al progreso y al crecimiento. Este enfoque proporciona herramientas conceptuales y normativas esenciales para orientar reformas destinadas a fortalecer la estructura estatal y mejorar la eficacia de las políticas públicas implementada en este sentido se retoma la teoría crítica, que tiene sus raíces en la Escuela de Frankfurt,

se enfoca en la problematización de la supuesta objetividad de la ciencia y de las prácticas sociales según Habermas (1981), es fundamental analizar la política pública desde la perspectiva de la comunicación y la deliberación democrática, dado que el conocimiento se encuentra siempre mediado por intereses. Este enfoque sugiere la necesidad de evaluar no únicamente la eficacia de las políticas, sino también su potencial para fomentar la inclusión, la participación y la emancipación social.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas se conceptualizan como prácticas que tienen la capacidad de reproducir desigualdades o, en contraposición, de generar oportunidades para la transformación social este análisis tiene como objetivo trascender la cuestión del “cómo hacer políticas” para indagar en aspectos como “para quién” se elaboran dichas políticas y “con qué fines” se implementan.

El neo-institucionalismo crítico se presenta como una corriente de pensamiento que examina las instituciones desde una perspectiva analítica y reflexiva esta corriente se centra en la comprensión de cómo las estructuras institucionales influyen en el comportamiento de los actores sociales y en la configuración de las dinámicas de poder a diferencia de enfoques más tradicionales, el neo-institucionalismo crítico cuestiona las premisas subyacentes de las instituciones y sugiere que estas no son entidades estáticas, sino que están en constante evolución y son moldeadas por interacciones sociales y contextos históricos.

Este enfoque también pone de relieve la importancia de los factores culturales y simbólicos en la construcción de las instituciones, así como su papel en la legitimación de prácticas y normas sociales al considerar las instituciones como productos de procesos sociales complejos, el neo-institucionalismo crítico permite una comprensión más matizada de las relaciones de poder y de las dinámicas de cambio social por lo tanto, el neo-institucionalismo crítico ofrece un marco teórico que invita a una reflexión profunda sobre la naturaleza de las instituciones y su impacto en la sociedad, promoviendo un análisis que trasciende las explicaciones superficiales y busca desentrañar las interrelaciones entre estructura y agencia.

El neo-institucionalismo emerge como una respuesta a las limitaciones inherentes a los enfoques conductistas y estructuralistas. A diferencia del institucionalismo clásico, que conceptualiza las instituciones como estructuras rígidas, el neo-institucionalismo resalta su naturaleza dinámica y su impacto en los comportamientos de los actores (Peters, 2019).

Desde una perspectiva crítica, este enfoque enfatiza que las instituciones no operan de manera neutral, sino que reflejan y perpetúan relaciones de poder y jerarquías sociales. North (1990) argumenta que las instituciones tienen la capacidad de perpetuar desigualdades tanto económicas como políticas por su parte, Thelen (2004) subraya la relevancia de los procesos históricos y de las trayectorias de dependencia en la configuración de las políticas.

El neo-institucionalismo crítico se presenta como una herramienta analítica valiosa para comprender las razones por las cuales reformas que se consideran progresistas en América Latina, tales como la descentralización, tienden a reproducir dinámicas de clientelismo o exclusión. Este fenómeno puede ser atribuido a los arreglos institucionales preexistentes (Grindle, 2012).

Los enfoques feministas constituyen un conjunto de teorías y prácticas que analizan y critican las estructuras de poder y las desigualdades de género en diversas esferas de la vida social, política y económica. Las perspectivas mencionadas se sustentan en la premisa de que la opresión de las mujeres constituye un fenómeno sistémico que demanda un análisis crítico de las normas culturales, las instituciones y las relaciones interpersonales. Dentro de los enfoques feministas, es posible identificar diversas corrientes. El feminismo liberal se centra en la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades. Por su parte, el feminismo radical cuestiona las bases patriarcales que estructuran la sociedad. Finalmente, el feminismo interseccional examina cómo las diferentes identidades sociales, tales como la raza, la clase y la orientación sexual, se entrelazan y afectan la experiencia de la opresión.

El análisis feminista se extiende a la producción de conocimiento, desafiando las narrativas dominantes y promoviendo la inclusión de voces históricamente marginadas. Este enfoque crítico no solo busca visibilizar las desigualdades de género, sino que también propone alternativas que fomenten una sociedad más equitativa y justa. Asimismo, el feminismo ha ejercido una influencia creciente en el análisis de políticas públicas, evidenciando de qué manera estas pueden

perpetuar desigualdades de género o, en contraposición, promover la equidad. Autoras como Fraser (2019) sostienen que la evaluación de las políticas debe realizarse no solo en términos de redistribución económica, sino también teniendo en cuenta factores relacionados con el reconocimiento cultural y la representación política.

Los enfoques feministas subrayan la relevancia del concepto de mainstreaming de género, el cual se refiere a la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de políticas, desde la identificación de problemas hasta la evaluación de resultados. Además, se cuestiona la supuesta neutralidad de los instrumentos de política, evidenciando que los indicadores, los presupuestos y los marcos normativos pueden contener sesgos que favorecen los intereses masculinos predominantes (Lombardo & Meier, 2006).

En América Latina, los enfoques feministas han sido fundamentales en la promoción de legislaciones dirigidas a la erradicación de la violencia de género, así como en la formulación de políticas vinculadas a la salud sexual y reproductiva y en el desarrollo de programas que buscan fomentar la paridad política, sin embargo, se ha observado que muchas de estas políticas permanecen ancladas en enfoques asistencialistas, los cuales tienden a perpetuar estereotipos tradicionales.

Los enfoques decoloniales constituyen un conjunto de perspectivas críticas que analizan las estructuras de poder y conocimiento establecidas por el colonialismo, así como sus efectos persistentes en las sociedades contemporáneas estos enfoques se centran en la desarticulación de las narrativas hegemónicas que han predominado en

el discurso académico y cultural, promoviendo una revalorización de las epistemologías y prácticas de conocimiento de los pueblos colonizados en este argumento, la decolonialidad se propone como un proceso de descolonización del pensamiento, orientado a cuestionar y desafiar las formas en que el colonialismo ha influido en la construcción de identidades, saberes y relaciones sociales.

Este enfoque trasciende la mera crítica de las estructuras coloniales, proponiendo, además, la creación de alternativas que reconozcan y valoren la diversidad cultural y epistemológica es aquí donde se subraya la relevancia de la interseccionalidad y la pluralidad de experiencias, lo que posibilita una comprensión más matizada de las dinámicas de opresión y resistencia los enfoques decoloniales invitan a una reflexión crítica sobre las prácticas académicas y las políticas públicas, promoviendo un diálogo que incluya voces históricamente marginadas y que fomente la justicia social y el reconocimiento de la diversidad.

El enfoque decolonial proporciona una crítica sustancial al análisis de políticas al señalar que los marcos predominantes tienen su origen en una epistemología eurocéntrica esta perspectiva tiende a marginalizar las experiencias, conocimientos y demandas de los pueblos del Sur Global. Quijano (2000) y Mignolo (2007) argumentan que las políticas públicas tienden a perpetuar la "colonialidad del poder" al implementar modelos de desarrollo que refuerzan la dependencia y la exclusión de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas.

Este enfoque sugiere una revisión de las políticas desde una perspectiva intercultural, la cual reconoce las epistemologías locales y promueve

procesos de autonomía comunitaria en América Latina se han llevado a cabo análisis sobre las políticas educativas interculturales, los programas de desarrollo territorial indígena, así como debates vinculados al extractivismo y al cambio climático (Escobar, 2010). Sin embargo, los enfoques críticos han sido objeto de diversas críticas y enfrentan múltiples desafíos en su implementación y desarrollo.

Entre las críticas más relevantes se destaca la percepción de que estos enfoques pueden resultar excesivamente teóricos y, por ende, desvinculados de la práctica real se sostiene que, en ciertas ocasiones, se incurre en la sobreinterpretación, lo que complica la identificación de soluciones prácticas a problemas específicos otro desafío relevante radica en la resistencia que estos enfoques pueden enfrentar en contextos académicos y profesionales más tradicionales, donde predominan metodologías convencionales esta resistencia puede restringir la difusión y aceptación de perspectivas críticas, así como su integración en el discurso académico y profesional.

Además, se ha observado que los enfoques críticos suelen demandar un elevado nivel de formación y comprensión teórica, lo que puede limitar su accesibilidad a un público más amplio la situación descrita suscita interrogantes acerca de la efectividad de los enfoques críticos en la promoción de un cambio social significativo, estos enfoques enfrentan críticas respecto a su aplicabilidad, así como desafíos relacionados con su aceptación y accesibilidad en diversos contextos. A pesar de que los enfoques críticos han contribuido de manera significativa al enriquecimiento del campo, también han sido objeto de diversas críticas.

Uno de los riesgos asociados radica en el exceso de normatividad, lo cual sugiere una inclinación a centrarse más en lo que "debería ser" que en lo que "es". ciertos críticos sostienen que los enfoques feministas y decoloniales pueden fragmentar el análisis al otorgar prioridad a identidades específicas, lo que dificulta la elaboración de marcos generales de política (John, 2012). No obstante, su contribución más significativa radica en la visibilización de dimensiones que los enfoques tradicionales han pasado por alto, tales como el poder, la hegemonía, la desigualdad y la exclusión socioeconómicas caracterizados por desigualdades significativas en dimensiones sociales y culturales, como es el caso de América Latina, se torna esencial la consideración de estos enfoques para realizar un análisis exhaustivo de la política pública en toda su extensión y complejidad.

4.5 Síntesis comparativa de enfoques

El reconocimiento de los enfoques del análisis de políticas públicas revela la ausencia de un paradigma único que pueda abarcar de manera integral la complejidad inherente al proceso político cada enfoque proporciona una perspectiva única sobre diversas dimensiones del fenómeno en estudio, al tiempo que exhibe limitaciones inherentes que deben ser abordadas a través de la integración con otros marcos teóricos.

Tabla 1. Enfoques de análisis de las políticas públicas en América Latina

Enfoque	Supuestos centrales	Ventajas	Limitaciones	Aplicaciones en A. Latina
---------	------------------------	----------	--------------	------------------------------

Racionalista o de planeación	La política es un proceso lógico, secuencial y basado en evidencia; se busca la opción más eficiente.	Aporta métodos técnicos (costo-beneficio, planeación estratégica); impulsa profesionalización de la gestión.	Idealista; subestima el poder y el conflicto; riesgo de tecnocratismo.	Planes nacionales de desarrollo, presupuestos por resultados, evaluación de programas sociales.
Cognitivo-discursivo	Las políticas son construcciones sociales y discursivas; los problemas se definen por narrativas y marcos cognitivos.	Visibiliza creencias, discursos y metáforas; explica la legitimidad de políticas.	Riesgo de relativismo; puede descuidar factores materiales.	Análisis de políticas de género, pobreza y cambio climático.
Estructural y capacidades estatales	Los resultados dependen de la capacidad burocrática, recursos y arreglos institucionales.	Destaca la importancia de la institucionalidad y la gobernanza; útil para diagnósticos.	Riesgo de determinismo o institucional; subestima agencia social.	Estudios sobre burocracia, descentralización, implementación de políticas sociales.

Críticos y alternativo	Las políticas reflejan relaciones de poder, desigualdades y hegemonías; deben evaluarse en términos de inclusión y justicia social.	Introducen perspectivas de equidad, diversidad cultural y democracia deliberativa.	Riesgo de normatividad excesiva; fragmentación del análisis.	Políticas interculturales, de paridad de género, derechos indígenas y ambientales.
-------------------------------	---	--	--	--

Fuente: *Elaboración propia con base en Roth (2010), Aguilar Villanueva (1992), Torres y Santander (2013), y Franco (2013).*

El enfoque racionalista proporcionó una primera sistematización de las políticas, conceptualizándolas como procesos secuenciales y planificados la principal aportación se encuentra en la incorporación de herramientas técnicas y de evidencia empírica como fundamentos de la acción pública (Lasswell, 1951; Dror, 1990) en escenarios latinoamericanos, que se caracterizan por una alta incertidumbre, inestabilidad institucional y conflictos sociales, la pretensión de objetividad se torna difícil de mantener no obstante, continúa siendo un ideal normativo que motiva los esfuerzos de planificación y evaluación, tales como los presupuestos por resultados y los sistemas de monitoreo de programas sociales (CLAD, 2018).

El enfoque cognitivo-discursivo, en contraposición a otras perspectivas, centra su atención en la dimensión simbólica de la política. Al evidenciar que los problemas no poseen una existencia objetiva, sino que son contruidos a través de marcos cognitivos y narrativas, este enfoque facilita la comprensión de las razones por las cuales diferentes gobiernos implementan políticas divergentes ante situaciones similares (Surel, 2006; Fischer, 2003).

En el contexto de América Latina, es pertinente examinar cómo las políticas de inclusión social han sido conceptualizadas como derechos ciudadanos en ciertos países, mientras que en otros se manifiestan en forma de asistencialismo, no obstante, su limitación radica en la posibilidad de incurrir en un relativismo excesivo, al subestimar las condiciones materiales y estructurales el enfoque estructural y el análisis de las capacidades estatales reintroducen al Estado como un actor central en el ámbito de estudio correspondiente.

Desde la perspectiva de la tradición weberiana y el neo-institucionalismo, se enfatiza que la efectividad de una política está condicionada por la solidez institucional y la capacidad administrativa para llevar a cabo la implementación de decisiones (Evans, 1995; Roth, 2010). En el contexto de América Latina, se ha evidenciado que la debilidad burocrática, la corrupción y la fragmentación institucional constituyen factores explicativos de numerosos fracasos en las políticas sociales y de desarrollo (Cunill-Grau, 2018) no obstante, el énfasis excesivo en las estructuras puede conllevar el riesgo de desestimar la capacidad de agencia de los actores sociales y políticos.

Los enfoques críticos y alternativos han contribuido significativamente al análisis al incorporar perspectivas relacionadas con el poder, la desigualdad y la hegemonía la teoría crítica de Habermas (1981) establece la importancia de evaluar las políticas a través de la deliberación democrática en este contexto, los enfoques feministas (Fraser, 2019; Lombardo & Meier, 2006) cuestionan la supuesta neutralidad de las políticas y abogan por la incorporación de la transversalidad de género.

Por su parte, los enfoques decoloniales (Quijano, 2000; Escobar, 2010) critican la persistencia de epistemologías eurocéntricas y proponen la revalorización de saberes locales en América Latina, estas perspectivas han sido fundamentales para el análisis de políticas interculturales, ambientales y de equidad de género la principal limitación se encuentra en la tendencia a priorizar lo normativo, lo cual puede obstaculizar la elaboración de diagnósticos operativos.

En términos comparativos, se puede afirmar que, en líneas generales, los resultados obtenidos son coherentes con las expectativas iniciales del estudio.

El racionalismo, como corriente filosófica que enfatiza la primacía de la razón en la adquisición del conocimiento, proporciona un conjunto de herramientas técnicas y metodológicas esenciales para el análisis y la comprensión de la realidad. Estas herramientas, fundamentadas en la lógica y el razonamiento deductivo, facilitan a los investigadores y pensadores la formulación de argumentos. Por su parte, el enfoque cognitivo-discursivo examina de manera minuciosa la utilización de

marcos simbólicos y conceptuales en la legitimación y justificación de decisiones en diversos contextos sociales y políticos.

El enfoque estructural destaca la relevancia de las condiciones institucionales que son necesarias para llevar a cabo una implementación efectiva y sostenible a lo largo del tiempo. Por otro lado, los críticos y pensadores alternativos subrayan la importancia de la equidad, la justicia social, la diversidad cultural y la inclusión de diversas perspectivas en el debate público. Estos enfoques, en lugar de ser considerados de manera excluyente, deben ser entendidos como complementarios, con la capacidad de enriquecerse mutuamente.

Un análisis exhaustivo y detallado de las políticas públicas requiere la integración coherente y consistente de la evidencia empírica disponible, los marcos discursivos que orientan la toma de decisiones, los diagnósticos institucionales que identifican fortalezas y debilidades, así como las reflexiones críticas que cuestionan y sugieren mejoras en el diseño e implementación de estas políticas. La articulación estratégica en el contexto de América Latina reviste una importancia considerable, dado que la precariedad institucional, las significativas disparidades estructurales y la rica diversidad cultural demandan enfoques integradores. Estos enfoques deben combinar un análisis técnico detallado con una comprensión profunda de las dinámicas políticas y sociales.

El análisis de políticas públicas ha experimentado una evolución considerable a lo largo del tiempo, pasando de enfoques tradicionales y racionalistas a perspectivas críticas y alternativas las últimas

investigaciones tienen como objetivo cuestionar y replantear los paradigmas establecidos en el ámbito de la gestión pública la amplia diversidad de enfoques y perspectivas en este campo de estudio pone de manifiesto la complejidad intrincada que lo caracteriza esta situación resalta la necesidad de establecer marcos teóricos y metodológicos que sean flexibles y complementarios, con el fin de abordar de manera integral los diversos aspectos y dimensiones que lo componen.

La síntesis comparativa detallada demuestra que ninguna perspectiva analítica es completamente adecuada de manera aislada. El desafío fundamental radica en la capacidad de integrar de manera efectiva las diversas visiones, con el propósito de alcanzar una comprensión más profunda esta integración es crucial para facilitar una transformación significativa de la acción pública en contextos sociales marcados por profundas desigualdades y una dinámica de cambio constante.

CAPÍTULO V

5 INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de los enfoques de políticas públicas presentado en el capítulo anterior evidencia que la comprensión de la acción del Estado implica considerar tanto la racionalidad técnica como los marcos discursivos, las capacidades institucionales y las relaciones de poder, la inclusión y la exclusión social emergen como temas en los cuales la convergencia de diversos enfoques teóricos se manifiesta de manera más clara estas categorías son fundamentales en la teoría sociológica y adquieren una relevancia creciente en el diseño de políticas contemporáneas.

La inclusión social se ha consolidado como un objetivo explícito en múltiples programas gubernamentales y en iniciativas de organismos internacionales. Se la considera una condición fundamental para garantizar la cohesión social, el desarrollo sostenible y la legitimidad democrática (CEPAL, 2022; UNESCO, 2020). La exclusión social representa uno de los desafíos más significativos que enfrentan las sociedades contemporáneas, dado que perpetúa desigualdades estructurales en el acceso a la educación, el empleo, la salud y la participación política (Sen, 2000).

Desde la perspectiva de la sociología clásica, Émile Durkheim (1915) estableció una relación entre la cohesión social y la capacidad de integrar a los individuos en estructuras de solidaridad en este contexto, Georg Simmel (1918) formuló la paradoja que sostiene que toda inclusión conlleva, de manera simultánea, procesos de exclusión.

Posteriormente, Niklas Luhmann (1990) amplió esta discusión al señalar que los sistemas sociales contemporáneos operan a través de mecanismos de inclusión y exclusión funcional, lo que implica que no todos los individuos logran integrarse de manera plena en los subsistemas económicos, políticos o educativos.

En el ámbito de las políticas públicas, las categorías de inclusión y exclusión adquieren un carácter operativo las políticas inclusivas tienen como objetivo la creación de condiciones que fomenten la igualdad y el reconocimiento de grupos que han sido históricamente marginados en contraste, las políticas excluyentes, ya sea de manera intencionada o involuntaria, tienden a agravar las brechas sociales existentes. Carvajal y Mascareño (2015) sostienen que inclusión y exclusión no deben ser consideradas como categorías opuestas en términos absolutos, sino como procesos simultáneos y dinámicos que determinan la posición de los individuos dentro de la estructura social.

En América Latina, la inclusión social se vincula de manera directa con la lucha contra la pobreza, la reducción de desigualdades y el reconocimiento de la diversidad cultural la región enfrenta tensiones persistentes, donde las políticas orientadas a la ampliación de derechos coexisten con estructuras institucionales débiles y prácticas de exclusión que afectan a diversos grupos, tales como mujeres, pueblos indígenas, migrantes y jóvenes esta ambivalencia en el contexto actual transforma la inclusión y la exclusión en categorías fundamentales para la evaluación no solo de los resultados, sino también de la orientación ética y política de las políticas públicas (Fraser, 2019).

En este capítulo, se realizará un análisis de los fundamentos conceptuales de la inclusión y exclusión social, así como de su traducción en políticas públicas y su aplicación en contextos latinoamericanos se procederá a examinar casos específicos en áreas como la educación, el género, la interculturalidad y el acceso digital el objetivo de este análisis es ilustrar cómo las políticas pueden operar como instrumentos de integración o, en contraposición, como mecanismos de exclusión.

5.1 Fundamentos conceptuales: aportes clásicos y contemporáneos sobre inclusión y exclusión social.

El estudio de la inclusión y exclusión social se fundamenta en teorías sociológicas de gran relevancia las categorías mencionadas no deben ser consideradas meramente como conceptos abstractos; en cambio, constituyen herramientas analíticas que facilitan la comprensión de los mecanismos mediante los cuales las sociedades modernas integran o marginan a ciertos grupos a lo largo del tiempo, diversos autores han contribuido con perspectivas complementarias y, en ocasiones, contradictorias sobre la dinámica de inclusión y exclusión esta diversidad de enfoques proporciona un marco conceptual sólido que puede ser aplicado en el ámbito de las políticas públicas.

Retomando los conceptos de Durkheim, reconocido como uno de los padres fundadores de la sociología, formuló una relación directa entre los conceptos de cohesión social, integración e inclusión en "Las formas elementales de la vida religiosa" (1915) y "La división del trabajo social" (1893), Durkheim examina la necesidad de mecanismos de

solidaridad en las sociedades modernas para preservar el orden social la inclusión de los individuos en comunidades morales y en instituciones colectivas se considera fundamental para garantizar la estabilidad, según su perspectiva.

Durkheim establece una diferenciación entre la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica en las sociedades tradicionales, la inclusión se fundamenta en la similitud, ya que todos los individuos comparten valores y roles análogos en la segunda categoría, característica de las sociedades modernas, la inclusión se fundamenta en la interdependencia funcional en este contexto, cada individuo desempeña un rol diferenciado que resulta complementario a los de los demás la exclusión se manifiesta cuando ciertos individuos o grupos no logran integrarse en la red de funciones sociales, lo que puede dar lugar a la anomia, entendida como la ausencia de normas y la desintegración social (Durkheim, 1893/2000).

En este contexto específico, las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como herramientas estratégicamente planificadas con el propósito fundamental de fortalecer la cohesión social, ya sea a través de mecanismos de redistribución equitativa de recursos o mediante la promoción activa de principios y valores comunes compartidos por la sociedad en su totalidad en otras palabras, estas políticas buscan fomentar la solidaridad y la inclusión social, contribuyendo así al bienestar general de la población y al desarrollo sostenible a largo plazo.

En este sentido se retoma los aportes de Simmel quien ofreció una perspectiva más dinámica y relacional en el análisis social en su obra

Sociología (1918), se argumenta que los procesos de inclusión y exclusión no deben ser considerados como opuestos absolutos, sino que coexisten de manera simultánea de acuerdo con Simmel, la pertenencia a un grupo conlleva la existencia de fronteras que determinan la inclusión y exclusión de sus miembros en consecuencia, toda manifestación de inclusión conlleva, de manera inherente, un cierto grado de exclusión.

La paradoja de Simmel se revela como una herramienta analítica valiosa para el estudio de fenómenos relacionados con la integración de migrantes este enfoque permite observar que, simultáneamente, los migrantes son incorporados en determinados contextos, como el mercado laboral informal y ciertos barrios, mientras que, por otro lado, pueden experimentar exclusión en ámbitos como los derechos políticos y el acceso a servicios públicos este planteamiento sugiere que la inclusión debe ser conceptualizada no como un estado absoluto, sino como un proceso que es parcial, condicionado y sujeto a una constante negociación.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, es fundamental reconocer que incluso aquellas políticas formuladas con objetivos inclusivos pueden generar efectos excluyentes los programas de subsidios focalizados pueden beneficiar a determinados sectores vulnerables; sin embargo, también pueden excluir a aquellos que no satisfacen criterios burocráticos, a pesar de que se encuentren en situaciones de necesidad.

Los aportes de Luhmann (1990) elevó el debate a una dimensión sistémica desde la perspectiva de su teoría de sistemas sociales, se

sostiene que las sociedades modernas se estructuran mediante subsistemas diferenciados, tales como la economía, la política, el derecho y la educación, cada uno de los cuales opera bajo una lógica específica la inclusión y la exclusión se conceptualizan como la capacidad de los individuos para participar en dichos subsistemas.

Según Luhmann, la inclusión debe entenderse como un fenómeno parcial una persona puede estar integrada en el sistema educativo, mientras que puede estar excluida de otros sistemas, como el político o el económico esto sugiere que la exclusión no se limita a la marginación total, sino que puede manifestarse en diversos grados y contextos exclusión debe ser entendida no solo como una deficiencia del sistema, sino también como un resultado funcional en este sentido, las sociedades enfrentan la imposibilidad de incluir a todos los individuos en todas las esferas de manera simultánea.

En el ámbito de las políticas públicas, este enfoque posibilita la comprensión de que los programas inclusivos deben abordar no solo la incorporación formal de los individuos, como es el caso de la matriculación en instituciones educativas, sino también su permanencia y éxito en diversos sistemas, incluyendo el rendimiento académico, el acceso al empleo y la participación cívica.

En el ámbito de la literatura contemporánea, se establece una diferenciación entre la exclusión estructural y la exclusión coyuntural (Carvajal & Mascareño, 2015). La primera categoría se relaciona con situaciones que son permanentes y están profundamente arraigadas en las estructuras sociales, tales como la pobreza crónica, la discriminación

de género y la marginación de los pueblos indígenas la segunda se refiere a situaciones transitorias, tales como la exclusión temporal de un trabajador debido al desempleo o la exclusión de un estudiante por la falta de recursos momentáneos.

La distinción mencionada es de suma importancia, ya que las respuestas en materia de política pública deben ser diferenciadas en este sentido, la exclusión coyuntural puede ser abordada mediante la implementación de medidas compensatorias inmediatas por otro lado, la exclusión estructural demanda transformaciones profundas en las instituciones, así como en las normas y prácticas sociales.

La integración de estas perspectivas proporciona un marco conceptual amplio que facilita el análisis de políticas inclusivas desde la perspectiva de Durkheim, se destaca la relevancia de la cohesión social como un objetivo fundamental de la acción pública. Por su parte, Simmel enfatiza la necesidad de reconocer la simultaneidad de los procesos de inclusión y exclusión en la sociedad, los conceptos de Luhmann aportan a este análisis la noción de la diferenciación funcional que caracteriza a las sociedades modernas.

En el contexto de América Latina, estos conceptos son esenciales para el análisis de fenómenos como la persistencia de la pobreza, la exclusión educativa, la discriminación de género y la brecha digital las políticas públicas orientadas a promover la inclusión deben abordar la paradoja inherente a su implementación, en la que, simultáneamente a la integración, existe el riesgo de generar nuevas formas de exclusión.

En este tejido, Fraser (2019) enfatiza que las políticas inclusivas deben trascender la mera redistribución económica, integrando también el reconocimiento cultural y la representación política de este modo, se puede abordar el concepto de inclusión plena en sociedades caracterizadas por su diversidad y desigualdad.

5.2 De la teoría a la práctica: inclusión social y su institucionalización en las políticas públicas

La inclusión social ha evolucionado de ser un ideal normativo a constituirse en un eje fundamental en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el siglo XXI la relevancia de la exclusión social se manifiesta en su impacto no solo en el bienestar de los individuos marginados, sino también en la debilitación de la cohesión social, la erosión de la legitimidad democrática y la limitación del potencial de desarrollo de los Estados en los espacios gubernamental y en organismos internacionales, la inclusión se considera una condición esencial para la consecución de sociedades justas, equitativas y sostenibles (CEPAL, 2022; UNESCO, 2020).

Dentro del marco de la teoría social, el concepto de inclusión se refiere al proceso a través del cual los individuos o grupos obtienen acceso a recursos, oportunidades y derechos que les facultan para participar en condiciones de igualdad en los ámbitos económico, político y cultural (Sen, 2000). En el ámbito de las políticas públicas, esta definición se manifiesta a través de estrategias orientadas a la eliminación de barreras de acceso y a la garantía de igualdad de oportunidades la inclusión social se manifiesta en dos dimensiones interrelacionadas:

- La redistribución económica se orienta a la reducción de las desigualdades materiales a través de la implementación de políticas relacionadas con los ingresos, el empleo, la seguridad social y el acceso a servicios básicos.
- El reconocimiento cultural y político implica la valoración de identidades diversas, la garantía de representación en los procesos de toma de decisiones y la lucha contra las discriminaciones estructurales (Fraser, 2019).

Las dos dimensiones mencionadas son interdependientes no es suficiente con incrementar los ingresos si continúan existiendo prácticas discriminatorias, ni con reconocer la diversidad cultural si no se garantiza la igualdad material en este sentido los gobiernos han implementado diversos instrumentos destinados a fomentar la inclusión social entre los elementos más relevantes se incluyen:

- Los programas de transferencias condicionadas, como Bolsa Familia en Brasil y Prospera en México, tienen como objetivo garantizar derechos básicos mediante la vinculación de apoyos económicos a la asistencia escolar y médica (Hall, 2010).
- Las políticas educativas inclusivas tienen como objetivo principal ampliar el acceso a la educación para grupos marginados, asegurar la permanencia escolar y fomentar la educación intercultural (UNESCO, 2020).

- Los programas de empleo y capacitación están orientados a la inclusión de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad en el mercado laboral formal (OIT, 2019).
- Las reformas legales e institucionales que amplían los derechos políticos y sociales incluyen, entre otras, las leyes de paridad de género en los parlamentos y el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas (CEPAL, 2022).

Las políticas en cuestión se basan en la premisa fundamental de que la inclusión social y económica requiere no solo intervenciones redistributivas, sino también transformaciones significativas en las normativas y estructuras institucionales existentes.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible posiciona la promoción de la inclusión social y económica como un elemento central de la agenda global este enfoque subraya la relevancia de asegurar la participación equitativa de todos los sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, así como en el acceso a oportunidades que propicien un desarrollo sostenible los Objetivos de Desarrollo Sostenible que presentan una relación más directa son aquellos que abordan cuestiones fundamentales tales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental.

- El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS 1) se centra en la erradicación de la pobreza extrema, entendida como una condición esencial para alcanzar la inclusión social y económica de toda la población a nivel global.

- El ODS 5 (Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre Igualdad de Género) fomenta la equidad y la justicia en diversos ámbitos de la sociedad, abarcando las esferas política, económica y cultural.
- El Objetivo de Desarrollo Sostenible número diez (ODS 10) establece un conjunto de acciones concretas y estratégicas orientadas a reducir las disparidades económicas y sociales que se presentan entre distintos grupos de la población.
- El ODS 16, que se centra en la paz, la justicia y el fortalecimiento de instituciones sólidas, subraya la relevancia de establecer instituciones que sean tanto robustas como transparentes. Estas instituciones deben asegurar un acceso equitativo a la justicia y promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

La inclusión social debe ser entendida no como un objetivo sectorial específico, sino como un principio transversal fundamental que orienta y coordina el cumplimiento integral de todos los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU, 2015).

En la región de América Latina, la promoción de la inclusión social se ha consolidado como una tarea fundamental y urgente, en virtud de la persistente presencia de disparidades socioeconómicas que han perdurado a lo largo del tiempo en los primeros veinte años del siglo XXI, diversas naciones implementaron políticas de redistribución de la riqueza que condujeron a avances significativos en la reducción de los índices de pobreza es fundamental señalar que los avances alcanzados han evidenciado ser vulnerables y desiguales en su desarrollo en ciertas circunstancias, estos progresos han sufrido retrocesos significativos,

atribuibles a crisis económicas y políticas que han tenido un impacto negativo en la región (CEPAL, 2022).

Entre los pilares fundamentales de la inclusión social y laboral, es esencial destacar lo siguiente:

- La implementación de programas de becas y políticas de gratuidad en el ámbito educativo ha tenido un impacto considerable en la democratización del acceso a la educación superior es relevante señalar que la calidad educativa y la retención de los estudiantes continúan siendo influenciadas por disparidades geográficas y socioeconómicas.
- La implementación de reformas orientadas a alcanzar una cobertura universal en el sistema de salud ha generado un impacto favorable en el acceso a los servicios médicos, no obstante, la continua segmentación de los sistemas de salud representa un obstáculo considerable para la consecución de la equidad en la atención sanitaria.

El género constituye un ámbito de estudio relevante en la evaluación de políticas públicas la aprobación de leyes específicas orientadas a la erradicación de la violencia de género, así como la implementación de medidas que promuevan la igualdad de género, tales como la adopción de cuotas y la búsqueda de paridad en los parlamentos, ha contribuido de manera significativa al reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres no obstante, a pesar de estos avances, la persistencia de la brecha de género en el ámbito laboral representa un desafío considerable que demanda la adopción de acciones más

contundentes y efectivas para alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades (Fraser, 2019).

La diversidad cultural constituye un elemento esencial en el análisis de la sociedad contemporánea ciertas constituciones, como las de Bolivia y Ecuador, han progresado en el reconocimiento del carácter plurinacional de los Estados. Este avance se manifiesta a través de la inclusión de principios de interculturalidad en las políticas educativas, territoriales y sociales este enfoque propicia la valoración y el respeto por las diversas identidades culturales presentes en un país, al tiempo que fomenta la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

En la región, se observan tensiones significativas y conflictos entre las políticas inclusivas orientadas hacia la equidad y las estructuras de exclusión que están profundamente arraigadas en la sociedad. Estas estructuras incluyen la informalidad laboral, las brechas digitales que contribuyen a la desigualdad, la discriminación étnica y racial, así como la falta de acceso equitativo a la justicia, factores que perpetúan dichas disparidades.

Desafíos de la inclusión en las políticas públicas la inclusión en las políticas públicas representa un tema de considerable relevancia en el ámbito de la gobernanza y el desarrollo social a pesar de los avances logrados en diversas regiones, persisten múltiples obstáculos que dificultan la implementación efectiva de estrategias inclusivas. Entre estos desafíos se encuentran la falta de representación adecuada de grupos marginados, la insuficiencia de recursos destinados a programas

de inclusión y la resistencia cultural hacia la diversidad. Además, es fundamental considerar la fragmentación de las políticas públicas, que a menudo resulta en la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sectores.

Esta situación puede limitar la efectividad de las iniciativas diseñadas para promover la inclusión asimismo, la medición y evaluación de los resultados de dichas políticas presentan dificultades, lo que complica la identificación de buenas prácticas y la replicación de modelos exitosos por lo tanto, es imperativo que las políticas públicas se diseñen y ejecuten con un enfoque integral que contemple la diversidad de la población y promueva la participación activa de todos los sectores sociales.

Esto requiere un compromiso sostenido por parte de los responsables de la formulación de políticas, así como la colaboración entre instituciones, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general los desafíos contemporáneos para alcanzar una inclusión efectiva abarcan los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad financiera de los programas redistributivos depende de la disponibilidad de recursos estables, lo cual presenta un desafío significativo en economías que son dependientes de la exportación de materias primas.
- La debilidad institucional se manifiesta en la limitada capacidad del Estado, lo cual obstaculiza la implementación de políticas amplias y coherentes.

- La participación ciudadana en diversos programas presenta una tendencia hacia un enfoque vertical, lo que implica una insuficiente incorporación de los beneficiarios en las etapas de diseño y evaluación.

La brecha digital se manifiesta como un fenómeno que, a través de la transformación tecnológica, amplía las desigualdades en el acceso a la información, la educación y el empleo esto genera nuevos desafíos para la inclusión (OECD, 2021).

5.3 Políticas de exclusión: el reverso oculto del diseño público

A pesar de que se haga hincapié en la importancia de la inclusión, es importante reconocer que, en la realidad, muchas políticas públicas pueden desencadenar procesos de exclusión social, ya sea de forma deliberada o accidental la exclusión social puede manifestarse de diversas maneras, ya sea como un efecto colateral no anticipado como lo identificó Merton (1936), al referirse a las "consecuencias no intencionales de la acción social" o como producto de decisiones políticas deliberadas que favorecen a determinados sectores en detrimento de otros.

La exclusión intencional se manifiesta cuando los gobiernos elaboran políticas con objetivos restrictivos un ejemplo de ello son las políticas migratorias que restringen el acceso de los extranjeros a derechos laborales o a servicios básicos estas medidas se justifican frecuentemente en función de la seguridad nacional o la protección del mercado interno; sin embargo, producen procesos de marginación que impactan a colectivos enteros (Haas & Miller, 2014).

La exclusión no intencional se manifiesta cuando políticas diseñadas con el objetivo de ser inclusivas resultan en la exclusión de determinados sectores este fenómeno puede ser atribuido a criterios burocráticos, limitaciones técnicas o sesgos implícitos presentes en el proceso de implementación de dichas políticas un ejemplo de ello son los programas de transferencias condicionadas en América Latina estos programas tienen como objetivo integrar a las familias en situación de pobreza a los sistemas educativos y de salud sin embargo, en numerosos casos, se observa la exclusión de aquellos que no cumplen con requisitos formales, tales como la posesión de documentos de identidad o la residencia fija (Hall, 2010).

En este escenario se retoman los aportes de Merton (1936) señalaba que las políticas pueden dar lugar a efectos no deseados, es decir, resultados que se oponen a las expectativas iniciales un caso ilustrativo en América Latina es el análisis de las políticas de subsidios a combustibles, las cuales tenían como objetivo la reducción de desigualdades en el acceso a la energía, sin embargo, en la práctica, estas políticas beneficiaron en mayor medida a los sectores de mayores ingresos. Además, se ha observado que estas medidas fomentaron el contrabando y contribuyeron a la contaminación ambiental (CEPAL, 2019).

Las políticas urbanísticas diseñadas para "ordenar" las ciudades han generado exclusiones espaciales, resultando en el desplazamiento de poblaciones vulnerables hacia periferias que presentan un acceso limitado a servicios en este contexto, el derecho a la vivienda se encuentra restringido por decisiones de planificación que perpetúan la segregación socioespacial (Harvey, 2012).

La educación constituye uno de los ámbitos en los que se evidencia de manera más nítida el carácter excluyente de políticas que se presentan como inclusivas a pesar de que diversos países de América Latina han llevado a cabo reformas dirigidas hacia la gratuidad y la universalización, persiste una insuficiencia en la calidad de los servicios y una distribución desigual de los recursos, lo que perpetúa las desigualdades existentes.

Las políticas de expansión de la educación superior, tales como la creación de universidades públicas en áreas rurales, han propiciado un incremento en la matrícula, sin embargo, este aumento no ha garantizado que se mantengan condiciones de calidad comparables a las de las instituciones urbanas consolidadas (Rama, 2009). Este fenómeno se puede conceptualizar como "inclusión precaria": los estudiantes logran acceder al sistema educativo, sin embargo, lo hacen en condiciones que perpetúan la exclusión en el mercado laboral.

Las políticas de flexibilización laboral implementadas en diversos países de la región en las últimas décadas han tenido como objetivo principal el incremento de la competitividad y la generación de empleo, no obstante, se observó como efecto colateral la expansión del trabajo informal y la precarización de las condiciones laborales, lo cual impactó de manera particular a jóvenes y mujeres (OIT, 2019).

Los programas de capacitación y empleo tienden a beneficiar a individuos que poseen un nivel educativo relativamente alto o que disponen de redes de apoyo, lo que resulta en la exclusión indirecta de

aquellos que enfrentan barreras estructurales significativas, como es el caso de las personas con discapacidad o los migrantes indocumentados.

En el contexto de la digitalización, las políticas públicas que no abordan la brecha digital se transforman en instrumentos de exclusión social durante la pandemia de COVID-19, las políticas educativas que se basaron exclusivamente en plataformas digitales contribuyeron a la ampliación de desigualdades aquellos estudiantes que carecían de acceso a internet o dispositivos adecuados se vieron excluidos de los procesos de enseñanza-aprendizaje (OECD, 2021).

La exclusión digital se encuentra intrínsecamente relacionada con las desigualdades socioeconómicas y territoriales, siendo las poblaciones rurales e indígenas las más impactadas por esta problemática la brecha digital se configura como una manifestación contemporánea de exclusión estructural, lo que implica la necesidad de implementar políticas específicas orientadas a la mejora de la conectividad y la alfabetización digital las políticas pueden perpetuar la exclusión de género y la discriminación hacia los colectivos de diversidad sexual.

En ciertos países de la región, los programas sociales dirigidos a mujeres han sido estructurados sobre supuestos tradicionales, lo que ha contribuido a consolidar el papel de cuidadoras sin fomentar oportunidades para la autonomía económica (Fraser, 2019). La falta de reconocimiento legal de las identidades de género diversas conlleva la exclusión de las personas trans de servicios básicos, empleo formal y derechos políticos la ausencia de políticas inclusivas en este ámbito

representa una forma de exclusión institucionalizada que vulnera los derechos humanos (ONU Mujeres, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Bebbington, A. (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en América Latina*. Lima: IEP.
- Brewer, G. D. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239–244.
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983). *The foundations of policy analysis*. Homewood: Dorsey Press.
- Brunner, J. J., & Searle, L. (2013). *Políticas públicas: teoría y práctica*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Carvajal, C., & Mascareño, A. (2015). Inclusión y exclusión social: debates contemporáneos. *Revista Internacional de Sociología*, 73(3), 127–145. <https://doi.org/10.3989/ris.2015.73.3>
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- CEPAL. (2019). *La ineficiencia de los subsidios a los combustibles fósiles en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

- CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina 2022*. Santiago: Naciones Unidas.
- CLAD. (2018). *La profesionalización de la función pública en Iberoamérica*. Caracas: CLAD.
- Cobb, R., & Elder, C. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Allyn & Bacon.
- Cunill-Grau, N. (2018). La evaluación de políticas públicas en América Latina: entre avances y resistencias. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 71, 5–38.
- Dror, Y. (1990). *Public policymaking reexamined* (2nd ed.). Transaction Publishers.
- Escobar, A. (2010). *Territories of difference: Place, movements, life, redes*. Duke University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Filgueira, F. (2005). Estados de bienestar en América Latina: reformas, modelos y paradojas. *Revista de la CEPAL*, 86, 87–102.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.

- Fraser, N. (2019). *Los talleres ocultos del capital: Un mapa para la crítica feminista*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fox, J. (2007). *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*. Oxford University Press.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hall, A. (2010). From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38(4), 689–709.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- John, P. (2012). *Analyzing public policy* (2nd ed.). Routledge.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins.

- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences* (pp. 3–15). Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier.
- Leach, M., Scoones, I., & Stirling, A. (2010). *Dynamic sustainabilities: Technology, environment, social justice*. Routledge.
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lombardo, E., & Meier, P. (2006). Gender mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading? *European Journal of Women’s Studies*, 13(2), 151–166.
- Luhmann, N. (1990). *Sociedad y sistema: La ambición de la teoría*. Barcelona: Paidós.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.

- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904.
- Mignolo, W. (2007). *La idea de América Latina*. Gedisa.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2010). *Better regulation in Europe: An OECD assessment*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Bridging the digital divide*. OECD Publishing.
- OIT. (2019). *Informe mundial sobre salarios 2018/2019*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2020). *La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres*. Naciones Unidas.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3rd ed.). University of California Press.

- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 52(168), 583–591.
- Rama, C. (2009). La tercera reforma de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1), 1–22.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Roth, A.-N. (2010). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Barcelona: Anthropos.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334–347.
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Simmel, G. (1918). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza Editorial.

- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior*. Free Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge University Press.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W.W. Norton.
- Surel, Y. (2006). El análisis de las políticas públicas entre la construcción de marcos cognitivos y la coordinación de acciones. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(1), 39–77.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- UNESCO. (2020). *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and education*. París: UNESCO.
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263–277.
- Walsh, C. (2012). Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Revista Educación y Pedagogía*, 24(63), 25–36.
- Weber, M. (1978). *Economy and society* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Trabajo original publicado en 1922).

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). Policy analysis: Concepts and practice (6th ed.). Routledge.

Weiss, C. H. (1998). Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd ed.). Prentice Hall.



**Políticas públicas: orígenes, enfoques y desafíos de inclusión en
América Latina, se publicó en el mes de diciembre de 2025.**

ISBN: 978-9907-0-0454-0

**Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
<https://grupoblir.com/>
publicaciones@grupoblir.com**

BIOGRAFÍA DE LOS AUTORES

Fernando Fredi Rea García:

Es Licenciado en Sociología por la Universidad Estatal de Bolívar, Magíster en Gobierno y Gestión Local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y candidato a Doctor (Ph.D.) en Políticas Públicas por la Universidad Estatal Politécnica del Carchi, especializado en análisis sociopolítico y gestión pública.

Sheila Janet Rangel Gómez

Docente de la Carrera de Sociología y coordinadora de la Maestría en Sociología en la Universidad Estatal de Bolívar. Especialista en género, es autora de publicaciones en revistas de alto impacto. Actualmente cursa el doctorado en Gobierno y Gestión Pública.

Edgar Lenin Bayas Romero:

Doctor PhD en Ciencias de la Educación, Máster en Formación Internacional del Profesorado y Licenciado en Ciencias de la Educación. Docente e investigador en Lengua, Comunicación y Redacción Jurídica, especializado en pensamiento lógico-crítico, innovación metodológica y desarrollo de competencias académicas y comunicativas en estudiantes de bachillerato y educación superior.

Francisco David Sánchez Macías:

Magíster en Criminalística y Ciencias Forenses en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Doctorando en Ciencias Forenses e Investigación criminal en el Instituto Colimense de Ciencias Forenses - México. Especialista en Investigación Criminal. Docente de la Universidad Estatal de Bolívar.

POLÍTICAS PÚBLICAS: ORÍGENES, ENFOQUES Y DESAFÍOS DE INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA

Estimado lector, el libro aborda la gran paradoja del turismo actual: su dinamismo económico coexiste con un impacto ambiental significativo, posicionando al ecoturismo como una alternativa urgente para lograr un futuro sostenible. La obra enriquece la comprensión del ecoturismo al analizarlo desde una perspectiva sociológica, trascendiendo lo meramente ambiental.

Lo presenta como un hecho social complejo lleno de valores, prácticas y tensiones entre turistas, comunidades y el mercado. El libro es fundamental porque, lejos de simplificarlo como una fórmula mágica, aborda sus potencialidades (como herramienta de conservación y desarrollo frente al cambio climático) y sus riesgos (como la sobreexplotación o su reducción a marketing). En esencia, ofrece herramientas analíticas para repensar el turismo como una práctica cultural transformadora que exige una reflexión crítica.

Agradecemos a todos los lectores que se acercan a esta obra con ánimo de aprender, aplicar y transformar.



Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
<https://grupoblrl.com/>
publicaciones@grupoblrl.com

ISBN: 978-9907-0-0454-0

