

Políticas públicas

DESDE SU CONCEPCIÓN HASTA UNA MATRIZ EPISTÉMICA PROPOSITIVA

ALIXON DAVID REYES RODRÍGUEZ¹

Resumen

Empleando la técnica de la pregunta, este trabajo apunta a la comprensión de la política pública como un ethos sociocultural y político integral e integrado. Ello significa que la política pública no solo se entiende como la acción del Estado para la atención de problemas, necesidades y oportunidades, sino también como emergencia y constitución de un tejido funcional y sistémico en la construcción de ciudadanías emancipadas. Así, la política pública que se asume desde el nacimiento originario del ciudadano en ejercicio de su derecho, contempla su génesis desde la participación pública, el reconocimiento de la evidencia científica, la reunión de expertiz, un entramado público contextualizado y un Estado fuerte. La propuesta apunta a una matriz epistémica para explicar el comportamiento multidimensional y multifactorial de la política pública.

Palabras clave: política pública, Estado, sistema, tejido, matriz epistémica.

Resumo

Políticas públicas. De sua concepção a uma matriz epistêmica propositiva

Utilizando a técnica da interrogação, o trabalho visa compreender a política pública como um ethos sociocultural e político integral e integrado. Isso significa que a política pública não é entendida, apenas, como ação do Estado para defrontar problemas, necessidades e oportunidades, mas também como emergência e constituição de um tecido funcional e sistêmico na construção de uma cidadania emancipada.

Assim, a política pública assumida do nascimento originário da cidadania no exercício do seu direito, contempla a sua gênese a partir da participação pública, do reconhecimento da evidência científica, da reunião de especialistas, de um

¹ Doctor en Educación. Director de Posgrado de la Universidad Adventista de Chile, profesor del Magíster en Ciencias de la Motricidad Humana de la Universidad Adventista de Chile. Miembro de la Sociedad Chilena de Educación Científica. Investigador del Grupo de Investigación AFSYE, Chile. Correo electrónico: alixdavid79@gmail.com

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:
30/04/2023

Fecha de aprobación:
17/05/2023

Revista *Idelcoop*, N° 240,
Políticas públicas. Desde su concepción hasta una matriz epistémica propositiva

ISSN Electrónico
2451-5418

P. 34-57 / Sección:
Reflexiones y Debates

quadro público contextualizado e de um Estado forte. A proposta aponta para uma matriz epistêmica, que explique o comportamento multidimensional e multifatorial das políticas públicas.

Palavras-chave: política pública, Estado, sistema, tecido, matriz epistêmica.

Abstract

Public policies. From their conception to a propositional epistemic matrix

Using the technique of the question, this paper aims at understanding public policy as an integral and integrated sociocultural and political ethos. This means that public policy is understood not only as State action to address problems, needs and opportunities, but also as the emergence and constitution of a functional and systemic fabric in the construction of emancipated citizenship. Thus, the public policy that is assumed from the original birth of citizens in the exercise of their rights, contemplates its genesis from public participation, the recognition of scientific evidence, the gathering of expertise, a contextualized public framework and a strong State. The proposal points to an epistemic matrix to explain the multidimensional and multifactorial behavior of public policy.

Keywords: public policy, State, system, knitting, epistemic matrix.

INTRODUCCIÓN

Tanto que se dice sobre la política pública (en adelante, PP) como campo de estudio de las ciencias políticas, pero también en ámbitos de la sociología, antropología, jurisprudencia y otros de las ciencias sociales, que, en el ámbito de la agenda pública parece haberse difuminado un debate fundamental que apunta hacia dos flancos relevantes, esto es, hacia la sustancia del Estado, y hacia la condición bidireccional de la PP, esto es, la teoría y la práctica (Pastor, 2014), en el contexto de los estudios y análisis de constitución de la PP basada en evidencias. ¿Por qué esta afirmación? La respuesta da justificación a la lógica de existencia de las políticas públicas (en adelante, PPs). De allí que, en este artículo nos preguntamos: ¿qué es el Estado?, ¿qué es la PP?, ¿qué relación guardan el Estado y las PPs?, ¿para qué sirven las PPs?, ¿cuáles son los tipos y modelos de PPs?, al tiempo que se concreta la propuesta de una matriz epistémica para las PPs.

Si bien es cierto, este trabajo concibe la PP en general, podrá, quien lee, advertir que, al hablar de taxonomía de las PPs, irán engranándose los análisis que se desprenden de las concepciones presentadas, en tanto modelos, tipos y orientación de las mismas. Así, y si quisiera pensarse en PPs de Estado (por poner un ejemplo, en educación), habrá de considerarse la transversalidad de estas. De allí que, la premisa de la que se parte es que, las PPs se comportan como un tejido sistémico que no puede entenderse desde la exclusividad disciplinar o la soledad de la expertiz (Reyes, 2020). Así, no se puede pensar en PPs educativas (por ejemplo), si esto no viene acompañado de una imbricación global de otras dimensiones que vehiculan el hecho educativo; no puede pensarse la escuela si no se piensa en la cultura comunitaria, la vivienda, la familia, entre otros elementos que

terminan afectando lo que ocurre en la escuela. Esta concepción del comportamiento de las PPs es trasladable a otras dimensiones de la agenda pública.

En algunos círculos se piensa que el campo de las PPs debería ser cerrado y exclusivo de especialistas, expertos/as, y altos funcionarios y funcionarias de gobierno (Lahera, 2004). Según Ramírez (2010: 13), la PP, “al ser definida como producto del conocimiento experto, ha sido tratada y percibida por la sociedad como algo objetivo y neutral”. No obstante, si hay un campo que se encuentra en el vórtice del debate cotidiano, es este de la PP, y lo es, en tanto concierne a toda la ciudadanía de un país, campo que se en-

La premisa de la que se parte es que, las PPs se comportan como un tejido sistémico que no puede entenderse desde la exclusividad disciplinar o la soledad de la expertiz (Reyes, 2020). Así, no se puede pensar en PPs educativas (por ejemplo), si esto no viene acompañado de una imbricación global de otras dimensiones que vehiculan el hecho educativo; no puede pensarse la escuela si no se piensa en la cultura comunitaria, la vivienda, la familia, entre otros elementos que terminan afectando lo que ocurre en la escuela.

cuentra atravesado por un sistema basado en relaciones de poder (Boneti, 2017). Ahora, las PPs se definen como un tema transversal en tanto son la manifestación de la materialización del Estado a partir de la intervención pública (Torres-Melo y Santander, 2013), y lo son, además, porque todo lo que acontece en materia fiscal, o en educación, salud, justicia, economía, política exterior (entre otros sectores), afecta y concierne a todas las personas que habitan un país, sean conacionales o extranjeros/as. Y si bien esto es cierto, también lo es que nos apuntamos a la creencia de la necesidad de la repolitización y la democratización de asuntos tan vinculantes como son las PPs (Grassi, 2019; Montilla, 2021). Es necesario comprender que, tal y como ya lo habían mencionado Franco y Lanzaro (2006), la política ha determinado históricamente las PPs. Por ello, se hace tan sustancial comprender la noción que se tiene del Estado y la diferencia con la noción del gobierno, puesto que esta comprensión tiene implicaciones en las lógicas de asunción y de comportamiento de la PP (Franco y Lanzaro, 2006; Gutiérrez *et al.*, 2017; Reyes, 2020), y más aún cuando se trata de un tejido sistémico como lo pueden ser la educación, la alimentación, la economía, la justicia, la seguridad, entre otros. Siendo así, este trabajo tiene como propósitos, analizar la lógica de existencia de las PPs desde una noción de Estado, y generar una propuesta de matriz epistémica para la asunción de las PPs.

REVISIÓN DE LITERATURA

En la literatura es posible advertir libros, tesis de diverso grado académico, informes técnicos y artículos científicos que tratan el tema de las PPs desde su concepción, pasando por ejercicios taxonómicos, revisiones sistemáticas, propuestas de modelos de PPs y de análisis de PPs. No obstante, en relación con el interés del presente trabajo, nos enfoca-

remos en algunos textos que consideramos concluyentes para el análisis de la lógica de existencia de las PPs y la presentación de una propuesta de matriz epistémica de PPs, al tiempo que se plantea dicho abordaje a partir de la técnica de la pregunta y el texto argumentativo-ensayístico. El tal sentido, se inicia partiendo este ejercicio a partir de la pregunta por la diferencia entre Estado y gobierno.

¿QUÉ SON EL ESTADO Y EL GOBIERNO?

Comprendiendo que la noción de Estado es compleja en tanto tiene características polimórficas (Jessop, 2014), el propósito es tener una aproximación teórico-conceptual en torno a lo que puedan ser el Estado y el gobierno para comprender las lógicas de funcionamiento político en la actualidad, y cómo, desde dicha comprensión, pueden pensarse las PPs.

Al considerar las nociones de Estado, gobierno, política, democracia, entre otras afines, básico es pensar en el legado griego, y ello por ser dicha cultura, nicho relevante en la construcción de la idea en torno a tales categorías (Jellinek, 2000).

Vale destacar que el Estado griego se comportaba desde la constitución de un imperio concebido, a su vez, desde la lógica de la ciudad Estado (federado) o las *polis*.² Esto implicaba que cada *polis* tuviese su propio gobierno, su propia legislación, su territorio, sus propias instituciones. Sin embargo, emergía una figura multiforme políticamente, porque convergían distintas manifestaciones; una especie de monarquía (lindando, en algunos

² Comunidad relativamente pequeña entre 2000 y 4000 habitantes con territorios que ocupan superficies que van desde los 75 kilómetros hasta los 115 km², teniendo sus excepciones entre las grandes poleis como Atenas, Esparta, Tebas, Corinto, entre otras (Gallego, 2016, 2017).

el Estado no son las instituciones *per se*, tampoco lo es el aparato jurídico sin más, y mucho menos podría reducirse al gobierno. Al contrario, el Estado tiene que ver con la conjunción de todos los actores ya determinados. La definición de cada uno de los componentes no puede representar, por separado, al Estado.

Se evidencia una confusión en la concepción del Estado, generalmente no se le confunde con las instituciones o con las leyes, tampoco con la población o con el territorio, sino que se le confunde mayoritariamente con el gobierno, y viceversa.

casos, las fronteras entre la monarquía y la tiranía), la noción de democracia, que se podía visualizar en la Asamblea de varias *polis*, la más famosa de ellas, la ateniense. En algunas otras *polis* emergía la oligarquía como una forma de expresión (Cartwright, 2018; Gallego, 2016; Paiaro, 2018).

No obstante, luego del desarrollo del mundo griego, el imperio medopersa, el mismo imperio romano en su dimensión política de la *civitas*, y en su transición que va desde la monarquía, pasando por la República y llegando al imperio, –y este último con la fase terminal del imperio de la Roma papal (fusión entre el Estado y la iglesia) [Bizarro, 2010; García, 2014]–, superado el feudalismo y viviendo en la lógica del escolasticismo, la noción moderna de Estado comienza a vislumbrarse un poco más

en Maquiavelo (1999),³ específicamente en *El Príncipe*. Desde Thomas Hobbes, pasando por John Locke, Jean Jacques Rousseau, Karl Marx, Georg Hegel, Max Weber, Emile Durkheim, Theodor Adorno, Pierre Birnbaum, Leslie Lipson, Hermann Keller, Hans Kelsen, Georg Jellinek, Carré de Malberg, se esgrimen teorías y concepciones del Estado, incluyendo a quienes taxonomizan el concepto según su naturaleza y composición (Gordillo, 2016). Concebido de forma dispersa como estructura, como organización, como sistema, como aparato, la idea de Estado ha permanecido presente. No obstante, al hablar de este, nos sustentaremos en Prieto (2006), quien (al igual que Ramírez, 2000), lo presenta como una organización política constituida por una comunidad de actores relevantes, constituyentes y determinantes, esto es: población, territorio, instituciones, legislación y gobierno. Se trata entonces de una constitución orgánica de los actores que le insuflan vida a la noción del Estado, operando bajo un sistema de relación de poder en equilibrio consensuado con el fin de concretar los compromisos asumidos como proyecto de país. Esta relación orgánica se comporta bajo la figura del poder originario, pero también a partir de las lógicas del denominado poder derivado (Blumenwitz, 1992), que es autónomo, soberano e independiente (Díaz, 2018), y esa noción de soberanía que reside en el pueblo, es, al mismo tiempo, el elemento que nuclea la relación de poder en equilibrio. Se trata entonces, de una noción de Estado que se basa en la lógica de la corresponsabilidad y el equilibrio de poderes (Hernández *et al.*, 2019).

Bartelson (2001), aportó dos elementos importantes a la discusión. El primero de ellos apunta a la no inocencia en la definición del Estado, y, el segundo, apunta a que el Estado no podría estar determinado por el carácter

³ Publicado originalmente en 1513.

de sus componentes semánticos. En relación con la primera idea, esto es, la no inocencia en la definición del Estado, valga considerar que el Estado es definido en dos ámbitos o territorios, esto es, el ámbito de la ciencia política, y el ámbito de la jurisprudencia (Dalla, 2013). Y ambos ámbitos comprenden las lógicas de ordenamiento social y político de una población en atención a los demás componentes del Estado, a saber, legislación, territorio, instituciones, gobierno. Apuntará, la noción de Estado, en definitiva, al acuerdo general de la sociedad en cuestión. Y, en relación con el segundo elemento apostado por Bartelson (2001), valdría la pena considerar que, si bien es cierto que se comprende que la noción de Estado por la que finalmente apueste una sociedad no es inocente por cuanto hay intencionalidades demarcadas (pero definidas y consensuadas socialmente), se entiende que los componentes semánticos del Estado, por separado, no pueden definirlo, sino que es, en su conjunción, cómo se le da forma y espíritu.

De lo recién descrito, se advierte que el Estado no son las instituciones *per se*, tampoco lo es el aparato jurídico sin más, y mucho menos podría reducirse al gobierno. Al contrario, el Estado tiene que ver con la conjunción de todos los actores ya determinados. La definición de cada uno de los componentes no puede representar, por separado, al Estado. Sin embargo, y aunque ocurra, cuando se evidencia una confusión en la concepción del Estado, generalmente no se le confunde con las instituciones o con las leyes, tampoco con la población o con el territorio, sino que se le confunde mayoritariamente con el gobierno, y viceversa. Y es que, como ya alertaran Torres-Melo y Santander (2013), hay una especie de amalgama conceptual que difumina las comprensiones. Pero, habrá que tomar en cuenta que “Estado y gobierno no son la misma cosa, aunque la convención (y confusión) lingüística lleve a utilizar los tér-

minos como sinónimos” (*Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 2010: 4).

El gobierno no es una entidad que se levanta por sobre el Estado, no es paralela, sino que se subordina a este último y no al revés. En todo caso, el gobierno es una entidad que representa la expresión del pueblo en el ejercicio del poder político que le ha sido delegado en/por un tiempo perentorio para ejercer las facultades correspondientes de representación del Estado. Se comprende como un “conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado” (Fernández, 2010: 84), cuyo asiento reside, en la mayoría de los Estados (no necesariamente en todos),⁴ en el Poder Ejecutivo, desde el que se ejerce el poder político, en diálogo y en subordinación a los demás poderes del Estado.

Podría ocurrir que la lógica de comportamiento de un gobierno apunte a la captura o a la cooptación del Estado (Garay, 2020), no solo de todos los poderes públicos, sino también de las dinámicas constituyentes del contrato social asumido (la constitución política de un país). Sin embargo, vale resaltar que no es ese el comportamiento esperado por parte de alguno de los constituyentes del Estado. Y esto es relevante, dado que se asocian las nociones de democracia, Estado, gobierno, poder y política, en una relación que va en desmedro de las proyecciones que la sociedad como conjunción tiene. Por ello es que:

Una deformación habitual de los gobiernos en las democracias débiles es la utilización del Estado para fines propios. Este fenómeno

⁴ Considerando que hay Estados monárquicos (absolutos, constitucionales, semi constitucionales), Estados federales, Estados condeferados, Estados centralizados, Estados descentralizados, Estados republicanos (repúblicas parlamentarias, repúblicas presidencialistas, repúblicas semipresidencialistas), Estados dependientes (Llata, 2011).

no, que es una tentación difícil de resistir en cualquier sistema político, deriva de una tremenda confusión entre Estado, gobierno y partido (*Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 2010: 5).

Esta última cita revela una expresión, o trata de la manifestación de la cooptación del Estado por estructuras de gobierno y de representación política en la figura de partidos políticos que se constituyen en plataformas políticas en y del gobierno. La cooptación del Estado es, a decir de Valenzuela y Yévenes (2015), una herramienta de control político

En este trabajo, la PP es entendida como una construcción colectiva que se genera a partir de acuerdos, asignación de roles y el necesario ejercicio dialéctico y tensionado de las relaciones entre quienes interactúan en su diseño, implementación, gestión y evaluación. Esa construcción colectiva constituye una práctica ético-política, un posicionamiento, no solo político e ideológico, sino que también implica una forma de comprender y asumir el ejercicio ciudadano. La PP se diferencia, a su vez, de la gestión pública, ya que implica la línea de acción del Estado para atender una necesidad, y la gestión pública es la forma en la que se operativiza y se ejecuta la PP.

que se emplea a fin de consolidar correajes de poder en las estructuras de gobierno, asimilando y haciendo uso de la democracia interpretativa en la legislación para aprovecharse de puntos ciegos de la jurisdicción y así usar en beneficio particular, sistemas de adjudicación de fondos y proyectos, de privilegios en la asignación de cuotas de poder (por cargos y funciones de confianza), de instancias jurídicas, de participación política, injerencia legislativa, entre otros. En ocasiones, esto se alcanza sin la necesidad de ‘acomodos’ a la jurisdicción, sino que se violenta y se trasgrede la ley de forma visible. Y ello no quiere decir que lo anterior no constituya un delito, sino que se enmascara bajo la lógica jurídica a partir de los puntos ciegos o ángulos muertos que pueden hallarse en instrumentos de ese orden (Sales y Marullo, 2018).

Confundir el Estado con el gobierno es una tentación a la que se podría sucumbir, bien sea por ignorancia, como podría estar ocurriendo en parte de la ciudadanía (porque no está habituada a una lógica de formación política por el Estado formativo –como lo apuntaría Gramsci, 1984), bien sea por ejecución, esto es, porque se está inmerso en prácticas políticas que flirtean permisivamente con este tipo de asunciones. De allí que, el debate por la naturaleza del Estado, pero también de cada uno de los actores constituyentes del mismo, sea tan determinante para la comprensión de las PPs y su comportamiento.

POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN?

Comprendiendo la particularidad del Estado y el comportamiento del gobierno en relación con la noción misma de Estado, pasamos a la noción de política pública (PP). En este trabajo, la PP es entendida como una construcción colectiva que se genera a partir de acuerdos, asignación de roles y el necesario ejercicio dialéctico

De acuerdo con Reyes (2020), y González (2005), la PP es una construcción colectiva, pudiendo favorecer, según la idea de Estado y el modelo de PP encarnada, la constitución de un sujeto político desde el marco de la participación ciudadana. La participación ciudadana ya no puede seguir siendo vista como regresiva, sino como una condición *sine qua non*, para el éxito de las PPs. Además de ello, y como referencia, la PP tiene la implicancia mayor de incidir en la satisfacción de las necesidades de un colectivo humano, en la garantía de los derechos consagrados, apuntando a contextos de desarrollo y bienestar esperados.

co y tensionado de las relaciones entre quienes interactúan en su diseño, implementación, gestión y evaluación (Reyes, 2020; Torres-Melo y Santander, 2013). Esa construcción colectiva constituye una práctica ético-política, un posicionamiento, no solo político e ideológico, sino que también implica una forma de comprender y asumir el ejercicio ciudadano (González, 2005). La PP se diferencia, a su vez, de la gestión pública, ya que implica la línea de acción del Estado para atender una necesidad, y la gestión pública es la forma en la que se operativiza y se ejecuta la PP (Roth, en Rivera, 2019).

Las políticas públicas (PPs) tienen su razón de ser y existir. Se amparan en la lógica de las ne-

cesidades sociales, políticas, culturales, técnicas y económicas de un país, de su población, de los territorios, del funcionamiento óptimo del Estado y su estructura. Estas necesidades son advertidas, declaradas y/o diagnosticadas. Ahora, si bien es cierto que para algunos/as autores y autoras, la PP es advertida como una acción del Estado en la que la ciudadanía es percibida como beneficiaria, como quien acepta, no es menos cierto que, esta es, si se quiere, una acepción que reporta, *a priori*, a un modelo de PP, a una noción de Estado y a una noción de ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con Reyes (2020), y González (2005), la PP es una construcción colectiva, pudiendo favorecer, según la idea de Estado y el modelo de PP encarnada, la constitución de un sujeto político desde el marco de la participación ciudadana. Esto último es fundamental. De hecho, la participación ciudadana ya no puede seguir siendo vista como regresiva, sino como una condición *sine qua non*, para el éxito de las PPs (Torres-Melo y Santander, 2013). Además de ello, y como referencia, la PP tiene la implicancia mayor de incidir en la satisfacción de las necesidades de un colectivo humano, en la garantía de los derechos consagrados, apuntando a contextos de desarrollo y bienestar esperados. En todo caso, su objetivo es la solución de problemas públicos, pero también a la generación de escenarios de lo posible considerando el desarrollo integral de una comunidad, región y/o país (Dávila y Soto, 2011; Irrázaval *et al.*, 2020; Reyes, 2020), en distintas dimensiones que han sido consideradas por el Estado mismo como prioritarias, como necesarias, y como estructurales (Reyes, 2018).

Las dimensiones prioritarias son dimensiones básicas, esto es, salud, educación, justicia, seguridad, economía, servicios, entre otras. Es decir, se trata de dimensiones de lo público que tienen que ser atendidas, provistas, satisfechas sin dilación, dado que garantizan condiciones materiales, sociales, políticas y técnicas

para la vida. Las dimensiones necesarias son aquellas que, sin perder de vista las anteriores, las complementan y las potencian, a saber: vivienda, empleo, participación ciudadana, etc. Y las dimensiones estructurales apuntan a los ámbitos de desarrollo que son considerados por el Estado para el desarrollo global de la comunidad, de la región, o del país y que, se entiende, terminan siendo el sustento económico y político de las dimensiones prioritarias y las dimensiones necesarias de la PP. Alcanzan a explorar los nichos tradicionales de desarrollo y exploran a su vez alternativas. Por ejemplo: un país que exporta petróleo y que tiene ese nicho de desarrollo, a su vez va explorando

alternativas para ensanchar la economía, diversificar los ingresos y desarrollar otros nichos productivos (Reyes, 2018).

¿QUÉ TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE CONOCEN?

La PP comprende una taxonomía relevante y variada. No obstante, podría categorizarse según diversas situaciones, dimensiones y contextos. Por lo que, las PPs (en plural), pueden clasificarse según quien las genera, según la cobertura de las mismas, según el contexto de acción (o sector de intervención), según su efecto, según el beneficio, tal y como advierte en la tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de PPs

Según quién las genera (García, 2019; Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2010)	
PPs DE ESTADO	PPs DE GOBIERNO
Son PPs que transversalizan la acción pública y que congregan a todos los constituyentes del Estado. Al ser así, las PPs de Estado definen estrategias centrales de un país, líneas de acción que no cambian a pesar de los cambios de gobierno. Por tanto, apuntan a la multifactorialidad, a la multidimensionalidad, trascienden en el tiempo y tocan sensiblemente la estructura de Estado y las nociones que se tienen de las instituciones y el comportamiento social.	Son PPs que atienden marcos situacionales concretos y que responden a posicionamientos institucionales desde la lógica del comportamiento ideológico del gobierno de turno. Puede ocurrir que (siendo esto lo deseable), estas coincidan con las líneas de interés del Estado (por tanto, del consenso con los demás constituyentes del Estado). Ahora, estas PPs pueden ser aplicadas por cuanto el gobierno ejerce el poder público que le ha sido refrendado por la vía que el Estado en cuestión ha garantizado para las representaciones democráticas y el comportamiento de las instituciones.
Según la cobertura	
PPs NACIONALES	PPs TERRITORIALES
Son políticas de extensión, alcance y cobertura nacional, es decir, PPs que son transversales al territorio nacional y a toda la población.	Son políticas destinadas a atender las necesidades de un territorio en particular. Por ejemplo: PPs específicas para pueblos fronterizos o zonas costeras, o para zonas protegidas por el Estado, o quizá para asentamientos particulares.

Según el contexto de acción o sector de intervención

PPs SECTORIALES	PPs INTERSECTORIALES	PPs GLOBALES
Se trata de políticas dirigidas a la atención de un sector en particular. Por ejemplo: educación, salud, deporte, economía, etc.	Generalmente trata de políticas de dos sectores que se interdimensionan. Por ejemplo: políticas asociadas al ámbito cultural y la educación, como un plan lector en el sector escolar.	Se trata de políticas que involucran un conjunto de sectores atendidos. Por ejemplo: una política de registro y censo destinada al estudio de las condiciones socioeconómicas de la población para diseñar políticas en educación, salud, vivienda, empleo, juventud, entre otros.

Según su efecto (Delgado, 2009; Flores, 2015)

PPs DISTRIBUTIVAS	PPs REDISTRIBUTIVAS	PPs REGULATORIAS	PPs CONSTITUYENTES
Se trata de PPs orientadas a la entrega de licencias, bienes y servicios a particulares o a diferentes grupos poblacionales, según sea el concepto de aquello por lo cual se adjudica.	Son PPs orientadas a la redistribución de riquezas, ingresos, bienes y propiedades. Marcan una relación tensa en tanto modifican relaciones establecidas de poder y/o propiedad.	Son PPs orientadas a la regulación de conductas sociales. Por ejemplo: leyes, reglamentos, decretos, resoluciones.	Son PPs orientadas a la generación de una organización o reorganización de las estructuras del Estado.

Según el beneficio (Delgado, 2009)

PPs MATERIALES	PPs SIMBÓLICAS
Asociadas generalmente a aquellas PPs que generan la concreción material de recursos, beneficios y alcances. Por ejemplo: construcción de obras públicas (viviendas, escuelas, hospitales, carreteras), servicios, entre otros.	Asociadas generalmente a aquellas PPs que se evidencian en dimensiones culturales, por ejemplo: construcción de legitimidades, recuperación de la memoria histórica, lucha contra la segregación, salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, entre otras manifestaciones.

Fuente: elaboración propia (2023).

Existen algunas otras categorizaciones como, por ejemplo, aquella que caracteriza la PP según los destinatarios: alguna PP destinada a personas de tercera edad, a trabajadores y trabajadoras, a la juventud, a perso-

nas en situación de discapacidad, a niñas, niños y adolescentes, entre otros. No obstante, generalmente este tipo de políticas, puede encontrarse subsumido en las tipologías anteriormente destacadas.

¿CUÁLES SON LOS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

En la literatura es posible advertir trabajos en relación con los modelos de PP. Sin embargo, pocos/as autores/as los reconocen y definen en concreto. Generalmente, quien lee se encuentra con 'modelos de análisis de PPs' (Gutiérrez *et al.*, 2017; Jaime *et al.*, 2013; Knoepfel *et al.*, 2007; Peño, 2013), que no son precisamente modelos de PPs, sino modelos de análisis, o lo mismo ocurre con los 'modelos de evaluación de las PPs' (Torres-Toukoudidis *et al.*, 2017). Igualmente se encuentra quien leer con 'modelos de toma de decisiones en la PP' (Mejía, 2012), que no es lo mismo que 'modelo de PP' (Diez *et al.*, 2013). Incluso, podrán encontrarse con modelos de implementación de PPs como los modelos de Laswell, el modelo de Kingdom, el modelo de Hoppe, Van de Graff y Van Dijk, el modelo de Grindle y Thomas (Molina, 2002). Sin embargo, estos modelos recaen en la dinámica sistémica de implementación, en el paso a paso, pero no apuntan a la médula espinal de la PP, esto es, desde que nace, dónde nace, cómo nace y cómo evoluciona. Entonces, hay una diferencia relevante entre todo este bosque taxonómico que es necesario reconocer a fin de no confundir conceptos, pero, sobre todo, para no confundir prácticas y orientación de las PPs en el diseño, gestión, ejecución, evaluación y evolución de las mismas.

En el marco de los modelos de PPs, se reconoce en la literatura una tríada de modelos que se constituyen en los más conocidos, siendo empleados a discreción, y estando determinada su implementación por el ejercicio político en un país (Diez *et al.*, 2013; Franco y Lanzaro, 2006; Gutiérrez *et al.*, 2017; Reyes, 2020). ¿Qué significa esto último? Pues, que históricamente el Estado ha apuntado al diseño e implementación de

Históricamente el Estado ha apuntado al diseño e implementación de PPs según sus orientaciones políticas e ideológicas, y, dado que la construcción de la PP implica también una noción y una apuesta por el modelo económico, entonces, sus concepciones de economía se basan, sobre todo, en su definición y orientación política.

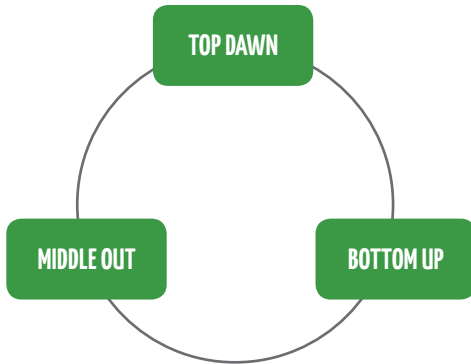
Un Estado liberal apuntará a la concepción global de la economía, al paradigma del libre mercado, mientras que un Estado social (o de bienestar) apuntará a una concepción de economía social en la que el Estado es quien regula, ordena y motoriza el mercado, teniendo participación decisoria en el modelo productivo de un país.

PPs según sus orientaciones políticas e ideológicas, y, dado que la construcción de la PP implica también una noción y una apuesta por el modelo económico, entonces, sus concepciones de economía se basan, sobre todo, en su definición y orientación política. Según Diez *et al.* (2013), un Estado liberal apuntará a la concepción global de la economía, y ello, apuntando al paradigma del libre mercado, mientras que un Estado social (o de bienestar) apuntará a una concepción de economía social en la que el Estado es quien regula, ordena y motoriza el mercado, teniendo participación decisoria en el modelo productivo de un país. Por supuesto, entre

una concepción y otra hay matices en los modelos existentes, pero básicamente son las grandes concepciones globales en la teoría política y en la economía política (Sanz, 2016), teniendo la distribución y la concentración del poder, un lugar angular en el ejercicio de las PPs.

La tríada de modelos de PPs a la que se ha hecho referencia, está conformada de la siguiente manera:

Figura 1. Modelos de PPs



Fuente: elaboración propia (2023).

Es necesario destacar que, para esta ocasión, el 'modelo' (así, de forma genérica), está siendo considerado como la representación primigenia, esquemática, funcional y operativa que demarca la acción de la construcción, gestión y evolución de la PP. El modelo se construye sobre la base de la noción que se tiene del Estado, y, a su vez, por una noción determinada de ciudadanía, pero también por comprensiones básicas de lo público, de lo que como sociedad se reconoce como ejercicio político y derechos políticos, de la idea de servicio, de la gestión, de la continuidad o no de la PP, de las diferencias resultantes entre inversión y gasto público, entre otros casos.

Es importante comprender las diferencias fundamentales de cada modelo, puesto que ello permite entender la lógica operativa de la PP y el funcionamiento del Estado. De allí que los modelos de PPs apunten a una visión global del ejercicio político de la ciudadanía en tanto conformante del Estado. Esto es, que, cuando se apuesta por un modelo, se está apostando, en el fondo, por una noción de ciudadanía, por un modo de comportamiento social, por una lógica de distribución y desempeño de las relaciones de poder, y por una idea básica de la naturaleza del Estado (González y Gallego, 2018; Reyes, 2020). Entonces, ¿quiénes son interlocutores/as en la construcción de la PP? La respuesta a esta pregunta se encuentra en el ejercicio de la PP, y, al mismo tiempo, es lo que permite reconocer en el comportamiento del Estado su lógica funcional y a quiénes considera válidos para todo el ejercicio de diseño, gestión, ejecución, monitoreo, evaluación y evolución de la PP.

Hay tres modelos de PPs reconocidos, entre estos: *Top Down*, *Middle Out* y *Bottom Up*. Siendo así, pasemos a caracterizarlos sin orden de prioridad en un ejercicio comparativo.

Cuando se apuesta por un modelo se está apostando, en el fondo, por una noción de ciudadanía, por un modo de comportamiento social, por una lógica de distribución y desempeño de las relaciones de poder, y por una idea básica de la naturaleza del Estado.

Tabla 2. Modelos de PPs.

TOP DOWN	MIDDLE OUT	BOTTOM UP
<p>Referentes teóricos: Araya (2019), Díez et al. (2013), Ramírez (2011), Rocha (2010), Sabatier (1986).</p> <p>Modelo también denominado ‘arriba-abajo’.</p> <p>Tiene una orientación vertical.</p> <p>Tiene un alto nivel de cualificación del equipo técnico.</p> <p>La administración es centralizada, dirigida, construida, implementada y evaluada por un equipo técnico de alta cualificación.</p> <p>Cobertura priorizada y focalizada.</p> <p>Dependencia socio-técnica.</p> <p>La contraloría es centralizada y dispuesta por expertos/as y técnicos/as del área.</p> <p>Presencia de un Estado subordinado al comportamiento del ‘mercado’. No regula, y su comportamiento es pasivo.</p> <p>Escaso agenciamiento de experiencia con las comunidades (formación popular, cogobierno, presupuesto colaborativo, etc.) [Reyes y Federico-Tuccelli, 2020].</p>	<p>Referentes teóricos: Reyes y Federico-Tuccelli (2020).</p> <p>Considerado como un modelo híbrido entre el <i>Top Down</i> y el <i>Bottom Up</i>.</p> <p>Asume el concepto de la participación ciudadana a nivel de la consulta popular, pero sin excederla.</p> <p>El Estado funge como regulador, más no como participante en el modelo económico ni en el sector productivo.</p> <p>Cobertura priorizada y focalizada.</p> <p>La administración es centralizada, dirigida, construida, implementada y evaluada por un equipo técnico de alta cualificación.</p> <p>Dependencia socio-técnica.</p> <p>La contraloría es centralizada y dispuesta por expertos/as y técnicos/as del área. En el marco regulatorio, se incorpora la consulta ciudadana.</p>	<p>Referentes teóricos: Araya (2019), Díez et al. (2013), Fernández (1996), Paípe (2016).</p> <p>Modelo también denominado ‘abajo-arriba’ (Araya, 2019).</p> <p>Orientación horizontal.</p> <p>Democratizador de procesos: hace de la participación ciudadana el punto de inflexión de la PP.</p> <p>Incorporación de organizaciones, movimientos sociales, colectivos organizados, etc..</p> <p>La administración es colectiva, implicando la incorporación de expertos/as políticos, expertos/as técnicos/as, profesionales, expresión de movimientos sociales y organizados, etc..</p> <p>Hay contraloría social.</p> <p>Presencia de un Estado que regula el ‘mercado’, participando, además, en el ejercicio público y en la activación del sector económico y productivo.</p> <p>Genera un saldo orgánico: formación popular, organización popular, cogobierno (Reyes y Federico-Tuccelli, 2020).</p>

Fuente: elaboración propia (2023).

Diferenciar entre los tres modelos dominantes de generación y concepción de PPs es determinante si lo que se pretende es hacer un seguimiento y un análisis de la PP. Y es que hay una imbricación muy fuerte entre el modelo político y el modelo económico de un país

(Olmedo, 2013; Tansini, 2003). Comprender el modelo ayuda a comprender el porqué de los comportamientos de la PP.

En el caso de las PPs asumidas desde el modelo *Top Down*, estas son:

(...) concebidas e instrumentadas “desde arriba”: esto se debe a que son diseñadas por técnicos y burócratas en oficinas ministeriales, en base (sic) a planteos teóricos e información secundaria, pero sin un involucramiento real con las problemáticas propias del terreno en el cual han de ser ejecutadas (Diez et al., 2013; p. 201).

Las PPs nacientes de un modelo *Middle Out*, constituyen una especie de hibridación, haciendo un guiño a la participación ciudadana. Sin embargo, este modelo solo llega al

El modelo *Bottom Up*, vuelve visibles a los y las invisibles. La participación ciudadana deja de ser enunciativa y nominal, implica una intervención mucho más decisoria y potente, habida cuenta de que la ciudadanía participa en la generación de diagnósticos, propuestas, gestión, ejecución, evaluación en terreno, contraloría, reevaluación para la evolución de la PP. Es decir, hay un ejercicio cooperativo en la generación de la PP como tendencia en el comportamiento orgánico de la ciudadanía y de la noción misma del Estado. Esto equilibra las relaciones de poder, al tiempo que permite la organización social y la instalación de nuevos mecanismos para la producción social.

nivel de la consulta ciudadana incorporando el ejercicio del presupuesto participativo, la rendición de cuentas y la noción de transparencia, pero nada más que eso. Finalmente, el modelo *Bottom Up*, vuelve visibles a los y las invisibles (Grzybowski, 2004), apunta a una implicación de la concepción de Estado en su más fuerte ejercicio legitimando la acción política (Hütt, 2022); además, así, la participación ciudadana deja de ser enunciativa y nominal, implica una intervención mucho más decisoria y potente, habida cuenta de que la ciudadanía participa en la generación de diagnósticos, propuestas, gestión, ejecución, evaluación en terreno, contraloría, reevaluación para la evolución de la PP. Es decir, hay un ejercicio cooperativo en la generación de la PP como tendencia en el comportamiento orgánico de la ciudadanía y de la noción misma del Estado. Esto equilibra las relaciones de poder, al tiempo que permite la organización social y la instalación de nuevos mecanismos para la producción social (Busso, 2021; Imen, 2021, 2022). Ahora, vale destacar que la participación ciudadana no anula la participación de una contraparte técnica y experta. Le hace contrapeso y la equilibra, dado que, en el fondo, es la ciudadanía quien conoce en experiencia propia las condiciones sociales y materiales a atender.

Una participación nominal no es más que una ilusión de participación (Eco, 2015; Reyes, 2020), y ello es expresión de violencia simbólica (Bourdieu y Wacquant, 2001; Peña, 2009). De allí que sea tan necesario comprender modelos participativos y constructivos de PPs.

Nótese que, en las definiciones de los tres modelos, la participación ciudadana pasa de ser, de nula a transversal. Esto es, las lógicas de distribución del poder en un sistema de relaciones definido como democrático, es fundamental en tanto y cuanto es lo que per-

mite el equilibrio del que se ha hablado con anterioridad, y más allá de eso, es lo que termina somatizando la concepción del Estado.

TEJIDO-SISTEMA DE PPS

Luego de contrastar ciertos referentes teóricos, y, dado que lo que se pretende es sustentar la lógica de una matriz epistémica para las PPs, lo primero que necesitamos presentar es la secuencia de un tejido que comprende el proceso de alimentación y flujo de la PP, tal y como se puede advertir en la figura 2. Se habla de un tejido por cuanto la PP emerge como bucle de procesos en secuencia, imbricándose y fusionándose entre las diversas manifestaciones y dimensiones de la PP. No nos parece acertado pensar la PP desde la parcela técnica, desde un sector exclusivo, o pensarla desde la coyuntura. Un tejido implica un sistema, y este sugiere la lógica del proceso en el emerger, la construcción y la ejecución de las PPs. Este tejido, necesariamente apuesta por un modelo de PP. En este caso: *Bottom Up*. Es así, en tanto el interés de este trabajo apunta a la sistematización de una matriz epistémica consus-

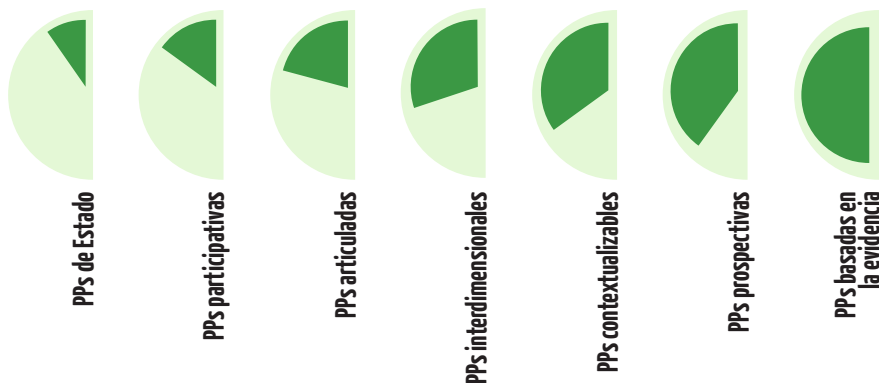
La PPs de Estado tiene que ver con la transversalidad y dicho interés debe expresarse como máxima aspiración en la constitución nacional o constitución política de un país.

tanciada con la participación ciudadana y la construcción de PP desde la noción de esta como una construcción colectiva en tanto práctica ético-política y proceso de subjetivación política.

A continuación, se define la visión de la PP como tejido y como sistema que podría ayudar a pensar este ámbito en contextos que son, necesariamente, complejos y modernos.

- **PPs de Estado:** trascienden a las lógicas transitorias de los gobiernos, dado que se piensa en función del Estado y no del gobierno, siendo que es este último quien las operativiza. Una de las falencias políticas en América Latina pasa precisamente por la no comprensión de esta realidad. Generalmente,

Figura 2. Tejido-sistema de PPs



Fuente: elaboración propia (2023).

cuando hay cambios de gobiernos, también hay cambios en la conducción política, y es esperable que ello suceda. Lo que no debería ocurrir es que, en relación con los temas y los ámbitos que son estructurales y transversales, las políticas sigan cambiando con los cambios de gobierno tan solo por falta de afinidad política. La PP de Estado tiene que ver con la transversalidad y dicho interés debe expresarse como máxima aspiración en la constitución nacional o constitución política de un país. Entonces, la PP tiene que tratarse en un campo mucho mayor para el alcance nacional, con la participación de todos los componentes del Estado, garantizando no solo legitimidad y gobernabilidad, sino también trascendencia en la PP, continuidad en la PP, disminución de gasto público, y por supuesto, resultados efectivos en las condiciones materiales.

- **PPs participativas:** son aquellas en las que toda la constitución del Estado se hace presente, esto es, el Estado concebido como la conjunción de una estructura política de la que forman parte activa y protagónica los siguientes constituyentes: población, territorio, instituciones, aparato jurídico, gobierno. Al hablar de PPs participativas, no estamos refiriéndonos al cuartel cerrado de especialistas y expertos/as para la elaboración e implantación de políticas que impactarán a millones de personas, tampoco nos referimos a la cuota de participación ilusoria que algunos gobiernos permiten a través de la lógica de instrumentos como: presupuestos ciudadanos, consultas públicas, rendición de cuentas, elecciones. Nos estamos refiriendo en realidad a la transversalidad de la participación que debe generarse en un circuito abierto, público, permanente y transparente, no solo desde la enunciación de procesos diagnósticos, sino también en la constitución de equipos técnicos, políticos y ciudadanos, así como en la elaboración de las grandes directrices constructoras de PPs, en su diseño, ejecución, evaluación constante y en la evolu-

ción de las mismas según corresponda. La participación transversal (desde la noción conceptual original del Estado), implica un ejercicio político que hace de la cooperación, un pilar fundamental en el comportamiento orgánico y sistémico de la PP (Imen, 2022). Según Barandiaran *et al.* (2022), la escucha de los y las líderes políticos al sector público, genera aportes que revitalizan la acción de gobierno. Esto que parece ser básico, lo es mucho más cuando se piensa en la instalación de los modelos de PPs que privilegian el ejercicio ciudadano.

- **PPs articuladas:** se trata en realidad de un acto político trascendental y permanente. Es un ejercicio político que implica un esfuerzo

La transversalidad de la participación debe generarse en un circuito abierto, público, permanente y transparente, no solo desde la enunciación de procesos diagnósticos, sino también en la constitución de equipos técnicos, políticos y ciudadanos, así como en la elaboración de las grandes directrices constructoras de PPs, en su diseño, ejecución, evaluación constante y en la evolución de las mismas según corresponda. La participación transversal (desde la noción conceptual original del Estado), implica un ejercicio político que hace de la cooperación, un pilar fundamental en el comportamiento orgánico y sistémico de la PP.

constante e integrador, que permita la articulación de PPs que, aun siendo de diversos campos, pueden dialogar. Por ejemplo: si bien es cierto se hace necesario generar políticas de atención particulares en educación en el contexto de la pospandemia, es imprescindible vincularlas con las políticas en el ámbito de la tecnología de las comunicaciones. Eso significa que los ministerios ejecutivos responsables no pueden sentarse por separado para analizar e invertir. Y, a su vez, estas acciones no serán posibles si no se hace viable a partir de la conducción de políticas económicas que piensen y prioricen la inversión pública. De allí que sea tan prioritario generar un modelo de PPs que sean dialogantes, articuladas, vehiculizadoras de las acciones a emprender. Esta vinculación o articulación en red es lo que permite un tejido o un sistema de PPs (Reyes, 2020). Es lo mismo que pensar en PPs asociadas al sector de la vivienda, si no hay un plan estratégico para el desarrollo de la zona geográfica, o pensar la PP en salud si no se piensa la PP en el ámbito de las obras civiles, o la formación de profesionales en el campo, entre otros casos. Existe la necesidad de un enfoque integral para la solución de los problemas. “Es necesario un enfoque sistémico integral en la elaboración de las decisiones importantes” (Kuzmak y Osintsev, 1987: 6).

- **PPs interdimensionales:** asumen el recurso de la participación y la vinculación de distintos ejes dimensionales en la figura del Estado, esto es, la población, el territorio, el aparato jurídico, las instituciones y el gobierno. Al mismo tiempo, este ejercicio interdimensional es lo que, de alguna forma, constituye el saldo orgánico en la marcha del Estado y permite el andar de las PPs de forma concertada.

- **PPs contextualizables o territoriales:** se plantean y se constituyen a partir de las necesidades que son sentidas y advertidas en los espacios y tiempos específicos y particulares.

Es decir, responden a situaciones específicas en zonas y grupos poblacionales. No es igual generar PPs en educación para una zona como la capital del país, a generar PPs en educación para una zona fronteriza, o para una zona habitada por una comunidad de pueblos originarios, o quizá una zona en conflicto. Y si se piensa en una ciudad metrópoli, la capital de un país, tampoco será igual el diseño de PPs para atender los barrios populares, a pensar en el diseño de PPs para la zona industrial de la ciudad.

- **PPs situacionales:** atienden una situación específica y apuntan a períodos concretos de tiempo, dado que se espera que la aplicación de la PP dé solución terminal al problema a atender a corto, o mediano plazo. Al mismo tiempo pueden comportarse como políticas territoriales, siempre y cuando apunten a períodos especiales.

- **PPs prospectivas:** las PPs deben estar pensadas no solo en lo inmediato, sino que deben atender proyecciones en los diversos contextos. Por ejemplo, si hablamos de la pandemia y la pospandemia, pensar en PPs educativas, posiblemente ya nos haya llevado a entender que la virtualidad llegó para quedarse, y que las inversiones que se hacen, que deben ser cada vez más inclusivas dadas las brechas socioeconómicas que se amplían, deben pensarse en la consolidación de estructuras político-sociales que perduren y permitan atender bajo condiciones para las que no estábamos

La PP tiene que pensarse en función de una política de Estado más que en función de una política de gobierno.

preparados y que podríamos volver a vivir. Lo que se destaca es que, la PP tiene que pensarse en función de una política de Estado, más que en función de una política de gobierno.

- **PPs locales:** son aquellas que, aun siendo pensadas en un territorio y en un contexto inmediato, responden en forma de tejido articulador, con proyecciones de desarrollo social-cultural, político-económico de mayores dimensiones geoespaciales estructuralmente. Esto permite pensar lo local desde lo global y viceversa.

- **PPs basadas en la evidencia:** el ejercicio de enunciación y construcción de la PP debe considerarse desde la expresión de comprensiones multifactoriales y multidimensionales. La evidencia científica es una manifestación de ello. La toma de decisiones en PP debe ser informada, y eso tiene que ser comprendido por todos los actores participantes, dado que una tentación es apuntar a la definición de PPs desde la base político-ideológica, sin más. La investigación aporta insumos necesarios que permitirán cursos de acción basados en evidencia científica y no solo en posicionamientos y posturas particulares. Se comprende que esta última textura siempre irradia la toma de decisiones en materia de PP, no obstante, esto no tiene por qué excluir la evidencia científica, que se ha ido convirtiendo en un enfoque fundamental en este contexto (Chaverri y Arguedas, 2020; Flores-Crespo, 2013; Jaime y Vaca, 2017; Kababe, 2014; Núñez-Samudio y Landires, 2020). De hecho, este enfoque ha generado beneficios robusteciendo las PPs, especialmente para quienes terminan siendo beneficiarios y beneficiarias (Chaverri y Arguedas, 2020).

Un tejido-sistema de PPs puede ofrecer y dar pie a un constructo consolidado para cubrir la demanda política. De allí que, a continuación, se presente, a modo de propuesta, una matriz

epistémica que define la PP, desde la asunción de ámbitos que pueden considerarse que sean interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios.

Cada una de estas tres connotaciones tienen su nivel de incidencia y alcance. Entonces, cuando se vincula la PP con una lógica interdisciplinaria, una lógica multidisciplinaria y una lógica transdisciplinaria, es porque se entiende que la PP tiene una concepción mucho más global que permite dimensionar la acción de la gestión pública de forma mucho más integrada, sin perder de vista los territorios, la localidad, los contextos y las particularidades.

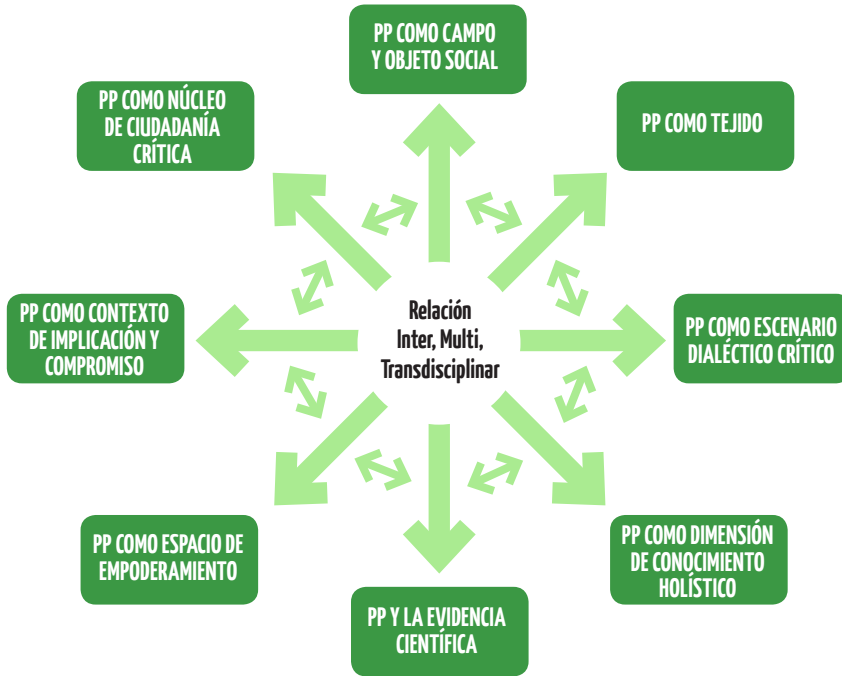
Según Paoli (2020: 349), la dimensión multidimensional "implica la participación de más de dos disciplinas en una investigación o estudio, sin perder cada una su caracterización o abandonar su metodología propia". Y, de acuerdo con Pérez y Setién (2008: 1 – 2):

La interdisciplinariedad implica puntos de contacto entre las disciplinas en la que cada una aporta sus problemas, conceptos y métodos de investigación. La transdisciplinariedad, sin embargo, es lo que simultáneamente le es inherente a las disciplinas y donde se termina por adoptar el mismo método de investigación. La transdisciplinariedad está entre las disciplinas, en las disciplinas y más allá de las disciplinas.

Tal como se advierte en Paoli (2020) y Pérez y Setién (2008), las lógicas inter, multi y transdisciplinarias, permiten englobar, enmarcar y concretar la gestión pública considerando los saberes disciplinares, pero también desde, y en los pliegues de las disciplinas de las que se trate (Ver figura 3).

La premisa básica parte de un supuesto ontoepistemológico (Ojeda y Sifuentes, 2014) en el que la PP es asumida como un campo y

Figura 3. Matriz epistémica



Fuente: elaboración propia (2023).

objeto social (Capera y Galeano, 2017). Al ser campo social, la PP está comprendida desde su capacidad de transversalidad e imbricación con dimensiones que la traspasan generando un conocimiento que se nutre a partir de la convergencia interdimensional e interdisciplinar (Muñoz, 2011). Así las cosas, la PP puede constituir un tejido social que se plantea desde un escenario dialéctico-crítico justo por la misma convergencia interdimensional e interdisciplinar ya comentada (Ver figura 1). Ahora, lo dialéctico-crítico viene apoyado en la posibilidad y en la necesidad de avanzar y transformar las realidades sociales constituyendo instancias de conocimiento holístico y complejo, que deviene de la necesaria evidencia científica (Chaverri y Arguedas, 2020;

Flores-Crespo, 2013; Jaime y Vaca, 2017) y de la democratización de la PP como contexto de espacio público-político (Jaime *et al.*, 2013), generando así tres puntos focales cuando hablamos de la constitución del sujeto, esto es, el empoderamiento, la implicación de los sujetos politizados, el compromiso social y la formación de una ciudadanía crítica que debe ser eje fundamental en todo Estado (Reyes, 2020).

CONCLUSIONES

Entre las conclusiones de este trabajo, podemos considerar las PPs como un bucle, destacando la noción de que las PPs tienen un génesis en las nociones políticas que se tienen del Estado, de la ciudadanía, participación po-

lítica, comunidad, pero que, no pueden estar disociadas de la necesidad de la conjunción del Estado, además de la incorporación relevante de un enfoque basado en evidencias.

Una segunda conclusión advierte que el comportamiento de las PPs viene determinado por la misma asunción de las relaciones en el contexto del consenso colectivo. Las PPs no están

Lo dialéctico-crítico viene apoyado en la posibilidad y en la necesidad de avanzar y transformar las realidades sociales constituyendo instancias de conocimiento holístico y complejo, que deviene de la necesaria evidencia científica y de la democratización de la PP como contexto de espacio público-político, generando así tres puntos focales cuando hablamos de la constitución del sujeto, esto es, el empoderamiento, la implicación de los sujetos politizados, el compromiso social y la formación de una ciudadanía crítica que debe ser eje fundamental en todo Estado.

exentas de las relaciones de poder, de hecho, estas generan campos de tensiones sobre los que se determinan y se concretan las PPs, siendo la distribución equilibrada del poder y la gobernabilidad, las bases para los acuerdos políticos y consensos necesarios a fin de echar andar PPs con una base mínima de éxito proyectivo.

Los modelos de PPs necesariamente vienen determinados por las concepciones y comportamiento del Estado. Esto se observa en las concreciones de las medidas asumidas a nivel gubernamental en cualesquiera de las dimensiones y ámbitos de las PPs. Y justo allí es donde habrá que advertir si se difumina la noción de Estado y gobierno.

Asumimos que las PPs de gobierno son políticas de corto plazo, mientras que las PPs de Estado se advierten como transversales y trascendentales. Además, estas últimas se conciben como articuladas, políticas medulares focalizadas en dimensiones glocales de gran impacto poblacional, territorial, político y económico. Tanto las unas como las otras son necesarias, pero deben ser dialogantes y proyectivas.

Las PPs entienden modelos para la generación, construcción, implementación, gestión y evaluación. No obstante, cada modelo viene siendo traspasado por una direccionalidad en la asunción de la participación ciudadana. De allí que la propuesta de matriz epistémica entiende las PPs como un tejido sistémico integral e integrador, en el que la participación ciudadana se constituye como eje transversal.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya A., I. (2019). "Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile". Cuervo, L. M-D. y M. D-P. (Eds.). *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I*, pp. 35-59. Chile: CEPAL.
- Barandiaran, X.; Murphy, A. y Canel, M. J. (2022). "¿Qué aporta la escucha al capital social? Lecciones de un proceso de aprendizaje de líderes públicos". *Gestión y PP*, XXXI(1), 1-30.
- Bartelson, J. (2001). *A critique of the state*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Bizarro, L. (2010). "La teoría de los Cuatro Imperios como elemento opositor al Helenismo y a Roma". *Antíteses*, 3(5), 395-418.
- Blumenwitz, D. (1992). "Poder constituyente originario y poder constituyente derivado". *Política*, 29, 211-221.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. CLACSO & Mercado de Letras.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. J. (2001). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Busso, H. (2021). "Ciudadanía, cooperación y solidaridad. Comentarios y reflexiones acerca del libro Ciudadanías Alternativas". *Revista Idelcoop*, N° 234, 43-61. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/234/ciudadania-cooperacion-y-solidaridad-comentarios-y-reflexiones-acerca-del-libro>
- Capera F., J. J. y Galeano D., H. J. (2017). "Las políticas públicas: un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública latinoamericana". *TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 19(2), 366-387.
- Cartwright, M. (2018). *Gobierno de la Grecia Antigua*. World History Encyclopedia. [Consulta: 23-11-2022].
- Chaverri C., P. y Arguedas R., A. (2020). "Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características". *Revista ABRA*, 40(60), 49-76.
- Dalla V., A. R. (2013). *Instituciones de derecho político y constitucional. Teoría del Estado y de la Constitución*. Tomo IA. Argentina: Abeledo Perrot.
- Dávila, M. y Soto S., X. (2011). "¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario". *Revista Chilena de Administración Pública*, 17, 5-33.
- Delgado G., L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Consejería de Administraciones Públicas & Escuela de Administración Regional.
- Díaz R., F. J. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Diez J. I.; Gutiérrez R. R. y Pazzi A. (2014). "¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 4(2), 199-235.
- Eco, U. (2015). *La estrategia de la ilusión*. DeBolsillo.
- Fernández, A. (1996). "Las políticas públicas". Caminal, M. (Comp.). *Manual de Ciencia Política*. España: Tecnos.

Fernández R., J. (2010). *Tratado de Derecho Electoral*. México: UNAM.

Flores C., T. (2015). *Tipos de políticas públicas*. [Consulta: 22-7-2022]. Recuperado de: <https://politicapublica.cl/tipos-de-politicas-publicas/>

Flores-Crespo, P. (2013). "El enfoque de la política basada en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56), 265-290.

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). "Política y políticas públicas: determinación y autonomía". R. Franco y J. Lanzaro. (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, (pp. 13-40). Argentina: Miño y Dávila.

Gallego, J. (2017). *La polis griega: orígenes, estructuras, enfoques*. Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Gallego, J. (2016). "La Polis griega: población, territorio y modelos políticos". *Sociedades Precapitalistas*, 6(1), e014, 1-14.

Garay S., L. J. (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Colombia: Fundación Heinrich Böll.

García G., C. (2019). "Efectos de las políticas en educación superior en México: mirar las prácticas académicas y educativas". De Sierra N., M. T. y Navarrete C., Z. (Coords.). *Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada*, pp. 111-132. México: Universidad Pedagógica Nacional.

García, J. T. (2014). *Iconografías del arte antiguo: Grecia y Roma*. España: Cuadernos de Bellas Artes.

González F., A. M. (2015). "Poder, política y políticas modos de empoderamiento del maestro". *Educación y Ciudad*, 9, 59-72.

González I., M. y Gallego M., J. (2018). "Aproximación cualitativa para abordar la construcción de ciudadanía y su incidencia en políticas públicas. Los ejemplos de Pereira, en Colombia, y de la Ciudad de México". *Espacio Abierto*, 27(2), 47-70.

Gordillo P., L. I. (2016). "¿Por qué surge el Estado? Una metodología holística". *Pensamiento*, N° 72.

Gramsci, A. (1984). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Argentina: Nueva Visión.

Grassi, E. (2019). "Neoliberalismo y sentido común. Despolitización y repolitización de la cuestión social". *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 21, 1-28.

Grzybowski, C. (2004). "El rol de la sociedad civil". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2ª ed., p. 123. Argentina: Aguilar; Altea; Taurus & Alfaguara, S.A.

Gutiérrez, J. A.; Restrepo, R. D. y Zapata, J. S. (2017). "Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado". *Revista CES Derecho*, 8(2), 333-351.

Hernández G. D-V., J. J.; Chumaceiro H., A. C.; Ravina R., R. y Del Río G., N. (2019). "Gestión ciudadana como corresponsabilidad del desarrollo social. Construcción desde la política pública en Colombia". *Opción*, 35(89-2), 706-730.

Hütt H., H. (2022). "Participación ciudadana y gestión de las políticas públicas". *Espacios Públicos*, 23(58), 151-165.

Imen, P. (2022). "Cooperativismo y Educación. Aportes a la construcción de una pedagogía de inspiración emancipadora". *Revista Idelcoop*, N° 236, 147-165. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/236/cooperativismo-y-educacion-aportes-construccion-una-pedagogia-inspiracion-emancipadora>

Irarrázaval, I.; Larrañaga, O.; Rodríguez, J.; Silva, E. y Valdés, R. (2020). "Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile". *Temas de la Agenda Pública*, 15(120), 1-26.

Jaime, F. M.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jaime, F. y Vaca Á., P. (2017). "Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas". *Estado Abierto. Revista Sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(1), 51-76.

Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Jessop, B. (2014). "El Estado y el poder". *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35.

Kababe, Y. (2014). "La interacción entre investigación y política: aproximaciones conceptuales". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 9(25), 205-226.

Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. y Hinojosa, M. (2007). "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". *Ciencia Política*, 2(3), 6-29.

Kuzmak, B. S. y Osintsev, A. A. (1987). *Problemas socioeconómicos de la cultura física y el deporte*. Cuba: Editorial Científico-Técnica.

Lahera P., E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Chile: CEPAL.

Llatas R., L. (2011). "Noción de Estado y los derechos fundamentales en los tipos de Estado". *Lex*, 9(8), 175-194.

Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. [Consulta: 12-12-2022]. Elaleph. Em línea: Recuperado de: <https://www.elaleph.com/libro/El-Principe-de-Nicolas-Maquiavelo/704/>

Mejía J., J. (2012). "Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social". *Analecta Política*, 2(3), 141-164.

Molina, C. G. (2022). *Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase*. [Consulta: 12-12-2022]. Recuperado de: <https://cutt.ly/D9GgmWI>

Montilla P., Y. N. (2021). "Ciudadanos e intelectuales en la construcción de políticas públicas: gobernanza". [Consulta: 10-7-2022]. *Revista vinculando*.

Núñez-Samudio, V. y Landires, I. (2020). "Políticas públicas basadas en evidencia científica: el caso de la seguridad vial infantil". *Archivos Argentinos de Pediatría*, 118(3), e252-e257.

Ojeda, A. y Sifuentes, M. (2014). "Correspondencia entre la postura onto-epistemológica y teleológica del investigador y su método de investigación en el patrimonio". *Cinta de Moebio*, 51, 156-170.

Olmedo Ll., O. (2013). "Bolivia: modelos económicos y sistema político". *Perspectivas*, 31, 133-156.

Paiano, D. (2018). "La poli, el Estado y los ciudadanos de la democracia ateniense como comunidad indivisa". *Mare Nostrum*, 9(2), 1-39.

<https://doi.org/10.11606/issn.2177-4218.v9i2p1-39>

Paipe, G. (2016). *Políticas públicas desportivas. Estudo centrado em municípios de Moçambique*. Portugal: Universidade do Porto.

Paoli B., F. J. (2020). "Multi, inter y transdisciplinariedad". *Problema Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 13, 347-357.

Peña C., W. (2009). "La violencia simbólica como reproducción biopolítica del poder". *Revista Latinoamericana de Bioética*, 9(2), 62-75.

- Pérez M., N. E. y Setién Q., E. (2008). "La interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en las ciencias: una mirada a la teoría bibliológico-informativa". *ACIMED*, 18(4), 1-19.
- Prieto, L. B. (2006). *El Estado docente*. Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
- Ramírez, C. C. (2011). *Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina*. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas.
- Ramírez, M. C. (2010). "La antropología de la política pública". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 13-17.
- Ramírez M., J. (2000). *Derecho constitucional sinaloense*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario (2010). "La confusión entre Estado y gobierno". *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 98(1511), 4-5.
- Reyes, A. y Federico-Tuccelli, L. (2020). "Políticas públicas en actividad física, deporte y recreación en Venezuela en el período 1958-2014". Ponencia presentada en el *XVIII Encuentro Nacional y XIII Internacional de Investigadores en Educación Física*, 21 al 23 de octubre de 2020. Instituto Superior de Educación Física, Uruguay.
- Reyes R., A. (2020). "Políticas públicas educativas y constitución del sujeto político". *Revista Educación y Sociedad*, 18 (3), 30-44.
- Reyes, A. (2018). *Pensar la recreación. Entre tensiones políticas y paradojas socioculturales de la América Latina. Una apología en claves heréticas*. Venezuela: Vol. I. Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte; Centro de Investigación en Pedagogía del Movimiento "Prof. Darwin Reyes" & Universidad de la República.
- Rivera, J. (2019). "Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. Entrevista a André-Noël Roth". *Estudios de la Gestión. Revista Internacional de Administración*, 5, 223-229.
- Rocha, J. A. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Portugal: Escolar Editora.
- Sabatier, P. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sales P., L. y Marullo, M. C. (2018). "El «ángulo muerto» del derecho Internacional: las empresas transnacionales y sus cadenas de suministro". *Persona y Derecho*, 78, 261-291.
- Sanz B., R. (2016). "El Estado liberal, el Estado social y el Estado constitucional". R. Sanz Burgos (Coord.). *Retos a la eficiencia de los derechos humanos en España y la Unión Europea*, pp. 13-41. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Tansini, R. (2003). (Ed.). *Economía para no economistas*. Uruguay: Universidad de la República.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Colombia: IEMP Ediciones.
- Torres-Toukoumidis, A.; Romero-Rodríguez, L. M.; Aguaded, I.; Pérez-Rodríguez, A. y Sandoval, Y. (2017). "Modelo procedimental de la evaluación de las políticas públicas a través de la ludificación". *Revista de Administração Pública*, 51(5), 810-827.
- Valenzuela V. T., E. y Yévenes A., P. (2015). "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas". *Polis*, 14(40), 469-488.