

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL S. XXI:  
NUEVOS PROBLEMAS, NECESIDADES,  
RETOS Y OPORTUNIDADES**



MANUELA ORTEGA GIL

(EDIT.)

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL S. XXI:  
NUEVOS PROBLEMAS, NECESIDADES,  
RETOS Y OPORTUNIDADES**

**Editorial Síndéresis**

2022

1ª edición, 2022

© Manuela Ortega Gil (edit.)

© 2022, editorial Sindéresis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España  
Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal  
info@editorialsinderesis.com  
www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-18206-98-6

Depósito Legal: M-9996-2022

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

*Me gustaría dedicar este libro a M<sup>a</sup> Concepción Segovia  
por ser mi maestra en la búsqueda de conocimiento  
y a mi marido Jesús por estar ahí ayudándome  
y apoyándome a lo largo de todo el camino.  
Gracias de corazón.*



## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	15
INTRODUCCIÓN .....	17
CAPÍTULO 1. NOCIONES BÁSICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL: “DE LO GLOBAL A LO LOCAL”. ANÁLISIS DE CASOS .....	33
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS EDUCATIVAS POSTPANDEMIA .....	47
CAPÍTULO 4. PERCEPCIONES HACIA LA INMIGRACIÓN Y SUS DETERMINANTES: EL CASO DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA .....	69
CAPÍTULO 5. EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA. DIAGNÓSTICO DEL DESEMPLEO Y PROPUESTAS DE MEJORA .....	91
CAPÍTULO 6. LAS REDES SOCIALES Y EL MARKETING SOCIAL COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL .....	111
CAPÍTULO 7. POLÍTICA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA UNIÓN EUROPEA. EL SECTOR BIOTECNOLÓGICO .....	131
CAPÍTULO 8. TRIBUTACIÓN Y DISCAPACIDAD: EL FUTURO EN LA POLÍTICA FISCAL .....	153
CAPÍTULO 9. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO: RETOS Y OPORTUNIDADES .....	179
CAPÍTULO 10. LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN ESPAÑA: CLAVES PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN .....	203





## **DATOS DE AUTORES**

### **CAPÍTULO 1. Manuela Ortega Gil**

Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Cádiz (UCA). Profesora en el Área de Economía Aplicada del Departamento de Economía General de UCA. Es miembro del Grupo de Globalización y Dinámicas Territoriales, del INDESS y del Grupo Iberoamericano de Estudios Multidisciplinares sobre la Felicidad. Sus campos de investigación y publicaciones giran en torno a la aplicación de la teoría sistémica a los territorios, las políticas públicas, las redes, los ODS y el bienestar. Ha colaborado y participa como investigadora en proyectos internacionales como el “Estudio multidisciplinar de la influencia de la creatividad y la felicidad corporativa en el desarrollo sostenible - económica, social y medioambientalmente de los territorios”; “happiness management, la creatividad y el bienestar en la era de la industria 4.0 desde la perspectiva de las ciencias sociales y las humanidades” y “LAWGEN”. Ha realizado estancias de investigación en universidades nacionales y en el International Center for Public Policy Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University.

manuela.ortega@uca.es <https://orcid.org/0000-0001-7013-4133>

### **CAPÍTULO 2. M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez González**

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales; Profesora Titular del Área de Economía Aplicada del Departamento de Economía General de la Universidad de Cádiz; Coordinadora del Máster Oficial Interuniversitario en “Economía y Desarrollo Territorial” -Universidades de Cádiz, Huelva y Jaén- y de Doble Titulación con la Universidad de Bordeaux; responsable del Grupo de Investigación SEJ-313 “Globalización y Dinámica Territorial”. He participado en numerosos Congresos Internacionales y Nacionales, así como en la organización de diferentes Congresos. Publico en revistas económicas de impacto (JCR, Scopus, etc...). Soy revisora de diferentes revistas científicas de impacto; He realizado estancias en Universidades extranjeras –europeas y latinoamericanas-, como profesora invitada o visitante; Participo en diferentes proyectos de investigación, cooperación e innovación docente.

maricarmen.perez@uca.es <https://orcid.org/0000-0002-3028-5268>

### **CAPÍTULO 3. Julio Miguel Martín Puertas**

Doctor en Educación por la Universidad de Jaén (España). Master en Educación por la Universidad de Illinois (USA). Especialista en Gestión Universitaria por la Chulalongkorn University (Tailandia). Especialista en Gestión Universitaria por la Universidad de Buenos Aires (R. Argentina). Diploma en Calidad de la Educación Superior por la Universidad de Harvard (USA). Economista por la Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay). Ingeniero por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Profesor de Postgrado de las asignaturas de Economía de la Educación, Evaluación Educacional y Análisis del Entorno Económico. Consultor internacional en las áreas de Educación Superior y Evaluación de Proyectos Sociales para: Comisión Europea, Banco Mundial, BID, CYTED, OEA, UNESCO, GTZ, y otros organismos.

[jmartin@uaa.edu.py](mailto:jmartin@uaa.edu.py)    <https://orcid.org/0000-0002-0263-2947>

#### **Luis Ortiz Jiménez.**

Doctor en pedagogía y Psicopedagogía por la Universidad de Granada (España). Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Educación de la Universidad de Almería (España). Director del Grupo de Investigación (Plan Andaluz de Investigación) “Diversidad, Discapacidad y necesidades Educativas Especiales (HUM-782). Ha sido coordinador del Máster Oficial Interuniversitario en Estudios Migratorios, Desarrollo y Grupos Vulnerables. También fue director de la Unidad de Enseñanza Virtual de la Universidad de Almería. Ha realizado diversas estancias de carácter internacional en centros de investigación y universidades como profesor e investigador visitante.

[lortizj@ual.es](mailto:lortizj@ual.es)    <https://orcid.org/0000-0002-3943-1989>

### **CAPÍTULO 4. Francisco Javier Maza Ávila**

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas y Máster Interuniversitario en Economía y Desarrollo Territorial de la Universidad de Cádiz, España. Administrador Industrial de la Universidad de Cartagena, Colombia. En la actualidad, se desempeña como docente de tiempo completo e investigador de la Universidad de Cartagena, Colombia, adscrito tanto a la Facultad de Ciencias Económicas, como al Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Cuenta como más de 12 años de experiencia investigativa en las áreas económicas y sociales, en especial, en estudios sobre desarrollo territorial, conflicto y gestión pública. Ha sido también profesor invitado en la Universidad de Sevilla, España. Es Investigador Senior y Par Evaluador de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia -Minciencias-.

[fmazaa@unicartagena.edu.co](mailto:fmazaa@unicartagena.edu.co)    <https://orcid.org/0000-0002-3936-8246>

### **Diego Armando Murillo Ferrer**

Administrador Industrial (c) de la Universidad de Cartagena, Colombia. Ganador de la Beca del Banco Santander para cursar el programa “Leading Digital Transformation” ofertado por MIT Professional Education. Formación en programación, enfocada en el desarrollo de software y páginas web (Lenguaje en Python y Java), dentro del programa Misión TIC 2022, desarrollado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC). En la actualidad, es miembro activo del semillero del Grupo de investigación en estudios para el Desarrollo Regional -GIDER-.

dmurillof@unicartagena.edu.co    <https://orcid.org/0000-0001-8118-7951>

### **Sayi Carina Pérez Barrios**

Administradora Industrial (c) de la Universidad de Cartagena, Colombia. Formación en programación, enfocada en el desarrollo de software y páginas web (Lenguaje en Python y Java), dentro del programa Misión TIC 2022, desarrollado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC). También es Deportista de alto rendimiento, en la práctica de Taekwondo. En la actualidad, es miembro activo del semillero del Grupo de investigación en estudios para el Desarrollo Regional -GIDER-.

sperezb3@unicartagena.edu.co    <https://orcid.org/0000-0003-1892-7050>

### **CAPÍTULO 5. Miguel Blanco Canto.**

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Cádiz. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciado en Ciencias del Trabajo por la Universidad de Cádiz. Es profesor del Departamento de Economía Aplicada en esta misma Universidad. Su campo de investigación es el mercado de trabajo y la determinación del nivel de eficiencia de los Fondos Europeos como instrumento para disminuir las desigualdades laborales en Europa. Para ello ha publicado en diversas revistas nacionales e internacionales y presentado a Congresos especializados en esta temática los resultados de sus investigaciones.

miguel.blanco@uca.es    <https://orcid.org/0000-0003-2478-7269>

## **CAPÍTULO 6. Araceli Galiano Coronil**

Doctora y profesora de Marketing en la Universidad de Cádiz y pertenece al grupo de investigación Innovación Social en Marketing. Ha sido profesora invitada en varias universidades europeas de Alemania, Francia, Italia, Lituania y Portugal donde ha impartido conferencias sobre marketing social y redes sociales en ONGD. Es revisora de revistas como Sustainability. Además, es autora y coautora de ponencias en congresos internacionales sobre redes sociales y marketing social, y ha publicado en varias revistas internacionales.

araceli.galiano@gm.uca.es      <https://orcid.org/0000-0003-2270-0924>

Junto con Manuela Ortega Gil (aparece capítulo 1)

## **CAPÍTULO 7. Junto con Manuela Ortega Gil (aparece capítulo 1)**

### **Alejandro Sánchez García**

Licenciado en Ciencias Políticas en la Universidad de Granada cuenta con tres Maestrías en Estudios Europeos del College of Europe (Brujas); Relaciones Internacionales y Seguridad Global de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y Liderazgo en la Gestión Pública del IESE Business School. Cuenta con una experiencia de más de 14 años en el sector público dentro de la Administración española e instituciones europeas. Ha sido jefe de la delegación española en el Comité Permanente de Cooperación Operativa en Seguridad Interior de la UE (COSI). Actualmente es consultor especialista en asuntos públicos y regulatorias de la Unión Europea en el ámbito de la biotecnología aplicada al sector energético y los biocombustibles.

## **CAPÍTULO 8. Rosa Martínez López**

Es Profesora Titular del Área de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad Rey Juan Carlos. Es Licenciada en Sociología y en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y Doctora por la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro del Grupo de Investigación de Análisis Económico de Políticas Públicas y del Grupo Fiscal Innova adscritos a la Universidad Rey Juan Carlos. Ha participado en números proyectos de investigación sobre temas de desigualdad y pobreza. Cuenta con un sexenio de investigación y un sexenio de transferencia.

rosa.martinez.lopez@urjc.es      ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6897-8273>

## **Alfredo Cabezas Ares**

Es Profesor Contratado Doctor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la URJC. Recibió su Doctorado en Ciencias Financieras y Actuariales con “summa cum laude” por la Universidad de León, con la Tesis: “El Seguro de Responsabilidad Ambiental en la Industria”. Además, sus principales hitos se centran en los mercados de emisiones de CO<sub>2</sub>, más conocidos como “Mercados Cap & Trade”. También ha abordado cuestiones contables relacionadas con el medio ambiente, para la delimitación conceptual del mismo, así como la evolución y gestión de los riesgos ambientales. También ha investigado en la delimitación y medición del sector de la industria ambiental. En los últimos años se ha centrado en las emisiones de CO<sub>2</sub>, en el contexto del cambio climático, así como en su análisis del ciclo del carbono y su relación con el ciclo económico desde la perspectiva de las políticas públicas.

alfredo.cabezas@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0002-7065-3889>

## **María del Carmen Rodado Ruiz**

Licenciada en Filología Clásica, Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1999, es Profesora de Economía Pública y Régimen Fiscal del Área de Economía Aplicada en el Departamento de Economía de la Empresa, Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Desde 2013 es miembro del Comité científico de las Jornadas sobre Docencia en Economía. Es evaluadora habitual en revistas científicas de su área de especialización.

Sus líneas de investigación son el análisis económico de la imposición, la redistribución y la desigualdad de la renta. Asiduamente participa en congresos y encuentros nacionales e internacionales relacionados con su área de investigación. Tiene publicaciones en revistas científicas internacionales como *Journal of Housing Economics*, *International Tax and Public Finance*, en nacionales como *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, *Ekonomiaz*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, y en *working papers* como, *los de EUROSOCIAL (Programme for social cohesion in Latin America the European Union)*, *European Commission*, *Joint Research Centre, Seville*, *FEDEA*, *International Center for Public Policy (Georgia State University)* y *Society for the Study of Economic Inequality, (ECINEQ)*

mariacarmen.rodado@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0002-6670-0347>

### **María Jesús Delgado Rodríguez.**

Es Profesora Titular en el Departamento de Economía de la Empresa (ADO), Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Rey Juan Carlos. Sus áreas de investigación se centran en el análisis y estimación del ciclo económico, la evaluación de políticas públicas y la elaboración de indicadores de calidad de vida y medio ambiente. Sus investigaciones se han publicado en numerosas revistas académicas internacionales: *Energy*, *Journal of Cleaner Production*, *Economic Modelling*, *Applied Economics*, etc. Participa en la red Iberoamerican Group of Multidisciplinary Studies on Happiness ([/www.ups.edu.ec/igomsoh](http://www.ups.edu.ec/igomsoh)) y en la Red Universitaria de la Felicidad <https://felicidad-indess.uca.es>. Actualmente es la coordinadora del Grupo de Análisis Económico de Políticas Públicas y del Grupo Fiscal Innova adscritos a la Universidad Rey Juan Carlos.

[mariajesus.delgado@urjc.es](mailto:mariajesus.delgado@urjc.es)

<https://orcid.org/0000-0003-3830-2701>.

### **CAPÍTULO 9. Antonio Mata García**

Profesor en el Área de Economía Aplicada del Departamento de Economía General de la Universidad de Cádiz (UCA). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Máster Universitario en Economía y Desarrollo Territorial por la Universidad de Cádiz. He realizado tareas de auditor senior de empresas privadas e instituciones públicas, así como asesor de planes económicos para ayuntamientos. Mis trabajos de investigación se centran en el gasto público de entidades públicas en España.

[Antonio.mata@uca.es](mailto:Antonio.mata@uca.es)

<https://orcid.org/0000-0003-1908-1165>

### **CAPÍTULO 10. Juan Francisco Casero Cepeda**

Es Profesor del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla. En esta misma Universidad es Coordinador Académico del Máster en Evaluación de Políticas Públicas y del Curso de Experto en Evaluación de Políticas Públicas. Ha participado en numerosos proyectos como experto internacional en evaluación de políticas públicas, recibiendo además diversos premios de investigación, como el otorgado por el Ayuntamiento de Valencia en 2021. Entre otras muchas publicaciones, es coautor del Informe Socioeconómico de Andalucía y autor del Barómetro de la Evaluación en España.

[jcasero@us.es](mailto:jcasero@us.es)

<https://orcid.org/0000-0003-1820-2236>

## PRÓLOGO

La presente obra, que tenemos el agrado de poner a consideración de nuestros distinguidos lectores, es el resultado de la compilación de diez capítulos, en donde se pone de manifiesto el trabajo de brillantes académicos, pertenecientes a prestigiosas universidades de España, Paraguay y Colombia que han contribuido en investigaciones relacionadas con “Las Políticas Públicas en el Siglo XXI”.

Cada territorio presenta particularidades que lo hacen diferente. Por ello, las políticas globales requieren ser adaptadas a las realidades de cada territorio para que puedan ser aplicadas con mayor garantía de éxito en cuanto a la obtención de resultados, bajo estos parámetros la obra recoge diez capítulos.

En el primero, la autora, nos presentan de manera rigurosa, las nociones básicas de las políticas públicas con un análisis de su base teórica la misma que orienta al lector para una correcta comprensión de los siguientes aportes.

Para el segundo capítulo, tras el análisis del marco teórico de las políticas territoriales, se tratan dos ejemplos de aplicación de lo global a lo local y, de lo local a lo global, en cuanto al establecimiento de dichas políticas mediante el análisis de casos, que concluyen con el diseño y realización de la Estrategia de Desarrollo Local de Campiña de Jerez.

Durante el desarrollo del capítulo tres, los autores analizan las políticas educativas postpandemia, tema que no está exento de términos de ideologías políticas; en donde se abordan tres factores importantes; el primero relacionado con los avances de la teoría pedagógica, posteriormente las prácticas educativas que se realizan en los centros, y, para concluir con las decisiones políticas que se van adoptando en función de las distintas realidades por las que va evolucionando la sociedad.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados de un trabajo de investigación de actualidad e impacto, el tema de la migración; particularmente de Venezuela, en donde, dada su situación económica y política, millones de personas han salido del país en la búsqueda de mejores opciones para solventar las necesidades básicas de sus familias, y lo continúan haciendo; se analiza, el caso particular de las percepciones de la migración en Cartagena de Indias en Colombia.

Al llegar al capítulo cinco, el autor realiza una investigación sobre uno de los indicadores que, por efectos de la pandemia más se han deteriorado en el mundo, el empleo, con mayor impacto en las mujeres; se estudia el mercado de trabajo en España, con un diagnóstico del desempleo, concluyendo con el planteamiento de propuestas de mejora.

El capítulo seis, en el ámbito de la generación de políticas públicas, las autoras plantean la utilización de herramientas actuales, las redes sociales y el marketing social, como instrumentos orientados al diagnóstico de una política medioambiental; el estudio refleja que, a pesar de la importancia para el planeta del cambio climático y el deterioro del medio ambiente, los recursos económicos que se destinan para enfrentarlo son insuficientes.

En el capítulo siete, se destaca la importancia de las políticas de innovación tecnológica en la Unión Europea; su estudio se basa en un diagnóstico del sector biotecnológico que se complementa con un análisis sistémico preliminar con el objeto de detectar las necesidades, los problemas, las carencias y los fallos del sistema biotecnológico desde una perspectiva integral.

En el capítulo ocho los autores abordan un relevante tema: la tributación y la discapacidad. En primer lugar, se ofrece una panorámica de las principales cifras que ofrecen sobre la discapacidad las instituciones que estudian y aportan información sobre este tema en España; posteriormente, se revisa la fiscalidad de las personas con discapacidad y se reflexiona sobre si son suficientes y adecuados los ajustes que la normativa introduce en los impuestos dentro de este ámbito.

Llegamos al capítulo nueve con un análisis de la descentralización del gasto público sus retos y oportunidades en particular del Estado español; se cuestiona el centralismo con el fin de efectuar un nuevo modelo de Estado basado en complementar con los agentes privados y sociales.

Finalmente, en el capítulo diez, el autor destaca la importancia de la política de evaluación y sus claves para su institucionalización; ya que, al constituirse como una herramienta de valor para un mejor uso de los recursos públicos disponibles, impulsa la transparencia y fomento de la rendición de cuentas; en donde es importante la generación de espacios abiertos de participación de toda la sociedad en el diseño y ejecución de las políticas públicas, hacia una mayor participación.

Estamos convencidos que esta magnífica obra, satisfará las más exigentes expectativas sobre este apasionante tema de “Las políticas públicas en el siglo XXI” que ha captado la atención de académicos e investigadores a nivel mundial al ser un tema de amplio debate sobre el nivel de intervención que adopta el Estado en diversas economías; y de ahí, la generación de políticas públicas que contribuyan a una mejor y más equitativa distribución del ingreso y la riqueza que posibilite se reduzcan los niveles de desigualdad que se han incrementado con la presencia de la pandemia del COVID-19.

Luis Tobar Pesántez  
Rafael Ravina Ripoll



## INTRODUCCIÓN

**Manuela Ortega Gil**

Universidad de Cádiz

A medida que he profundizado en el estudio de las Políticas Públicas, ha aumentado mi conocimiento sobre la complejidad que la envuelve y la aleja del ciudadano. Los diferentes enfoques y campos de estudios ayudan a crear un caos de conocimiento que confunde al lector. A partir de una revisión literaria en todas las disciplinas he podido extraer que el enfoque filosófico “filósofos políticos” se centra principalmente en la moralidad, la ética, los valores, la religión y el poder (Kraut, 2002; Wolff, 2011). Por su parte su dimensión sociológica “sociología política” focaliza su estudio, entre otros en la organización del Estado como institución, las interrelaciones entre los actores, el impacto en los individuos y en la sociedad, así como, en las relaciones del poder y los intereses (Durkheim y Giddens, 1986; Meny, 1992; Thoenig, 1997; Weber, 2017).

Asimismo, dentro de las ciencias sociales, hay autores como Alenti y Flores (2009) que muestran dos enfoques de conocimientos, la Ciencias de las Políticas Públicas (Policy Sciences) y las Políticas Públicas (Public Policy). La primera se encarga del conocimiento del proceso de las políticas con una orientación hacia los problemas mientras que la segunda estudia los aspectos decisionales junto a la publicidad del impacto de las acciones de diversos agentes sociales. Las Ciencias de las Políticas Públicas se dividen a su vez en dos categorías el “conocimiento de las políticas” y “conocimiento en las políticas” según el enfoque respecto al proceso de decisiones. La primera categoría se centra en las causas y efectos y analiza el proceso. La segunda se centra en el proceso mismo de la elaboración de las políticas públicas (policy analysis).

Por su parte, en el ámbito económico se encuentra la Política Económica como actividad intelectual, la cual incluye en su objeto de estudio a la política económica como “praxis”. Existen muchas definiciones que confluyen en que es la decisión de una autoridad que realiza una acción deliberada que toma como referencia “unos fines u objetivos deseados, y para lograrlos emplea determinados medios o instrumentos” (Cuadrado et al, 2010: 20). Esta política práctica requiere un conocimiento analítico previo, el cual, junto a unos concretos juicios de valor, guiará coherentemente aquella intervención estatal en el proceso económico. Por otra parte, la política económica como “praxis” forma parte de la política general y, como tal, supone un proceso conflictivo de elaboración de

decisiones para la resolución de problemas (Jordan, 1984). Por tanto, la política pública es un conjunto de diferentes políticas: políticas sociales, políticas económicas, políticas culturales, política de defensa, etc... que se relacionan entre sí y son realizadas por los gobiernos.

En este contexto tan complejo, hay que resaltar que este libro se va a centrar en las políticas públicas desde la praxis “el hacer” centrándose sobre todo en la fase de elaboración y en el diagnóstico de los fenómenos con el objeto de detectar los problemas y las necesidades a los que se enfrenta la sociedad del siglo XXI. Además, pretende mostrar nuevos retos y oportunidades que están surgiendo como consecuencia del cambio tecnológico, medioambiental, social, económico, etc. Hay que tener en cuenta que “no hay problemas políticos *per se* (o muy pocos), sino asuntos sociales (hechos neutrales) que son convertidos en problemas (que pueden entrar en la agenda pública)” (Harguindéguy, 2015: 41).

El análisis de los hechos mediante datos ayuda a los acuerdos para la aprobación de las políticas. Por ello, su elaboración debe estar basada en el conocimiento del fenómeno a partir de datos y aplicar la teoría para elaborar un diagnóstico lo más objetivo posible. Aunque según José María Jordán (1984) se elige entre distintas estructuras teóricas aquellos factores y relaciones que interesan en el diagnóstico y se ocultan o excluyen otros. Pero mi experiencia docente me ha mostrado que la objetividad en el diagnóstico ayuda al consenso, al discurso y acerca a los alumnos a la política. Por ello, este libro se centra en la parte técnica de la creación de una política y aporta ejemplos y diferentes métodos de análisis para que ayuden a realizar diagnósticos más completos utilizando nuevas herramientas.

## Bibliografía

- Alenti Nigrini, Giovanna, & Flores Llanos, Ulises. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(spe), 167-191. Recuperado en 30 de noviembre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000500007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500007&lng=es&tlng=es).
- Cuadrado Roura, J. R., Mancha, T., Villena, J. E., & Casares, J. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Durkheim, E., & Giddens, A. (1986). *Durkheim on Politics and the State*. Stanford University Press.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Jordán Galduf, J. M. (1984). Teoría y política económica: la consideración de la economía como una ciencia aplicada y prescriptiva. *Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, 12(33), 53-69.
- Kraut, R. (2002). *Aristotle: political philosophy*. New York: Oxford University Press. ISBN: 9780198782001.
- Mény, Yves. (1992). *Las Políticas Públicas*. España: Ariel Editorial.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, 19-37.
- Weber (2017). *La Política Como Vocacion (Spanish Edition)*. NoBooks Editorial. ISBN: 9788826015361.
- Wolff, J. (2011). *Ethics and Public Policy a Philosophical Inquiry*. London: Routledge. ISBN 9781351128667. <https://doi.org/10.4324/9781351128667>



CAPÍTULO 1  
NOCIONES BÁSICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MANUELA ORTEGA GIL  
Universidad de Cádiz

## 1. Introducción

La intervención del Estado en la economía y en la sociedad se desarrolla a partir de tres acontecimientos políticos y económicos sucedidos en el s.XX; la revolución rusa de 1917, la crisis de 1929 con la gran depresión de los años 30 y la disolución de los imperios coloniales. Anteriormente, se habían producido pequeñas intervenciones del Estado para paliar los efectos del mercado como los Poor Laws en Gran Bretaña, Las leyes sociales de Bismarck en el Imperio Austrohúngaro y la Social Security Act también en Gran Bretaña. Y se habían escrito grandes obras como las de Piguó "Walth and Welfare" y "The Economics of Wealth" cuyo centro era el bienestar (Bharadwaj, 1972).

La crisis de 1929 provoca una gran depresión económica y social en los años 30. Es una crisis integral en la que quiebran todos los sectores económicos y conlleva un aumento desorbitado del paro y de la pobreza. Esta crisis inicialmente americana se traslada a Europa como consecuencia de las interrelaciones comerciales y financieras entre ambas economías y posteriormente se globaliza (Serrano, 2010). Ante esta situación, el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt puso en marcha un programa denominado New Deal mediante el cual el Estado intervenía en el mercado económico reformando el sistema financiero, subvencionando a la industria e indemnizando a la agricultura para disminuir la producción y ajustar los precios. Además, incluyó un conjunto de medidas con el objeto de mejorar las condiciones sociales y laborales tales como el establecimiento de un salario mínimo, una jornada máxima y la creación del Social Security Act<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Es una Ley federal de los Estados Unidos de Seguridad Social aprobada por el Congreso el 14 de agosto de 1935. Su objetivo era promover el bienestar general mediante el establecimiento de un sistema de beneficios federales para la vejez, y para permitir a los diversos Estados hacer provisiones más adecuadas para las personas de edad, las personas ciegas, los niños dependientes y lisiados, el bienestar materno e infantil, la salud pública y la administración de sus leyes de compensación por desempleo; para establecer una Junta de Seguridad Social; para recaudar ingresos; y para otros fines (Social Security Act, 1935)

Ante esta crisis, la economía liberal que primaba en ese momento se queda sin respuesta y nace un nuevo pensamiento económico encabezado por John Keynes y su libro publicado en 1936 “la Teoría General de Keynes”. Con él se produce un cambio en la interpretación del funcionamiento de la economía de mercado y nace la macroeconomía. En esta nueva teoría económica, el mercado viene marcado por la demanda en vez de por la oferta. Keynes propugna políticas fiscales y monetarias anticíclicas para hacer frente a las crisis y, por tanto, la intervención del Estado en la economía. A partir de ese momento, el papel del Estado en la economía y en la sociedad de un país es fundamental para su desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos. “No hay estudio de las políticas del “Welfare State” que no insista en la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado y el desarrollo socioeconómico” (Meny y Thoenig, 1992:3).

Pero los tiempos cambian y la sociedad actual está cada día más digitalizada y las redes sociales son el punto de encuentro de millones de ciudadanos donde prima más la política del escándalo que el “hacer” y el “saber hacer” de la política (Castell, 2001). Es difícil de discutir que las políticas (policies) no son fruto de la decisión política (politics) realizadas por personas que para mantenerse en el poder necesitan atender las demandas de los ciudadanos creando “productos, las políticas” que cubran las necesidades o solucionen los problemas (Meny y Thoenig, 1992). “La política pública es un proceso de revisión y adecuación constante, ya que implica muchas variables que deben estar ajustándose continuamente y no perder el objetivo y el norte en el proceso” (Molina, 2017: 71). En ese proceso se encuentra el “hacer” de la política.

Desde este enfoque se puede distinguir entre la política pública como programa de acción (policy) y la política como actividad general (politics) (Muller, 1998). La acción pública se caracteriza por la forma en que una sociedad “construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más en la sociedad en general, no solo en la esfera institucional del Estado” (Thoenig, 1997: 28). En ella, el Estado<sup>2</sup> toma decisiones públicas en interacción con otros actores y crea políticas públicas tanto sociales como económicas mediante un proceso en el cual estas se elaboran, se implementan y se evalúan.

## **2. La política como ciencia.**

Otro aspecto ampliamente debatido es la consideración de la política como una ciencia. La ciencia es un conjunto organizado y sistemático de conocimien-

---

<sup>2</sup> Entendido como el conjunto de Instituciones Públicas.

tos, adquiridos mediante el método científico, susceptible de cuestionamiento y perfeccionamiento constante, capaz de describir la realidad y su funcionamiento y de predecir su comportamiento. “La ciencia aspira a ser racionales y objetivos: son críticos y aspiran a coherencia (racionalidad), e intentan adaptarse a los hechos en vez de permitirse especulaciones sin control (objetividad)” (Bunge, 2017:471)

Según Bunge (2017) la ciencia se clasifica en:

- Ciencias Formales. Son aquellas que tratan de las ideas. Integran aquellas áreas de conocimiento que se caracterizan porque tanto su enfoque básico como sus estructuras son esencialmente formales, lo que implica que su construcción y aceptación no precisan contrastarse con la realidad. Entre ellas, se encuentran la Lógica y la Matemática.
- Ciencias Empíricas o Factuales. Se centra en los hechos. Estudia la realidad, es decir, los acontecimientos que se suponen que suceden en el mundo tanto para plantearse problemas como para probar las teorías y explicaciones que el científico obtiene. Necesita de la experiencia para contrastar sus hipótesis. Su último objetivo es el establecimiento de leyes. A su vez las ciencias empíricas o factuales se pueden clasificar en:
  - Ciencias de la Naturaleza (entre otras, la Física, la Química, la Biología, la Medicina).
  - Ciencias Sociales que son aquellas que “incluyen un conjunto de campos analíticos muy variado, cuyo centro lo ocupan el hombre, como individuo, y la sociedad en su conjunto, así como sus interrelaciones, comportamientos, actitudes, etc.” (Cuadrado et al, 2010: 6).

Las Ciencias Sociales a diferencia de las Ciencias de la Naturaleza<sup>3</sup> son ciencias semiexperimentales ya que, se centra en el ser humano, en lo social, en sus acciones, sus reacciones y sus relaciones (Gibson, 1982). Por tanto, es difícil establecer leyes generales a menos que sean de carácter probabilístico sobre los hechos y los comportamientos sociales ya que la conducta humana es difícil de predecir. Consecuentemente, es una ciencia compleja con problemas en la predicción y dificultad para cuantificar los hechos. Además, presenta condicionantes como la relatividad histórica, los problemas en la identificación terminológica y las corrientes interpretativas (Cuadrado et al, 2010). En este tipo de Ciencias se encuentran, entre otras, la Economía, la Sociología, las Ciencias Políticas y la Psicología Social. A su vez, las Ciencias Económicas se clasifican en Eco-

---

<sup>3</sup> Son ciencias experimentales.

nomía Positiva y Economía Normativa. La Economía Positiva estudia “el ser” los hechos económicos desde:

- Lo abstracto (la Teoría Económica: Macroeconomía y Microeconomía).
- Lo concreto desde tres enfoques temporales:
  - Pasado “lo que fue”, Historia Económica.
  - Presente “lo que es”, Estructura Económica, Economía de los factores de producción (E<sup>a</sup> del trabajo, E<sup>a</sup> monetaria, E<sup>a</sup> de los recursos naturales, etc.), Economía sectorial (E<sup>a</sup> Agrícola, E<sup>a</sup> Industrial, E<sup>a</sup> del Transporte, E<sup>a</sup> del Turismo, etc.) y Economía Territorial (E<sup>a</sup> Mundial, E<sup>a</sup> Española, E<sup>a</sup> Regional, E<sup>a</sup> Local, etc.).
  - Futuro “lo que puede ser” o “lo que será”, Prospectiva Económica.

Desde la perspectiva de la praxis, la Política Económica es una Ciencia Económica Normativa que “se centra en el deber ser” de los hechos económicos (Cuadrado et al, 2010) mientras que la Ciencia Política y las Ciencias de las Políticas o Políticas Públicas son ciencias sociales normativas (Valencia y Álvarez, 2008). La política económica, en cuanto «praxis» es el resultado de una decisión de una autoridad (el Gobierno o de niveles inferiores); es una acción deliberada por parte de dicha autoridad y; parte de unos fines u objetivos deseados, y para conseguirlos emplea medios o instrumentos.

### **3. El sistema de mercado y la política pública.**

Desde una perspectiva económica la necesidad de la intervención del Estado en la economía nace como consecuencia de los fallos del mercado. La mayoría de los países se encuentran inmerso en un sistema económico al que denominamos sistema de mercado o sistema capitalista. En él, el mercado es el punto de encuentro y confrontación de intereses entre diversos agentes económicos, unos son oferentes y otros demandantes de algún bien o servicio y el precio de los productos se equilibra a partir de las decisiones individuales de la oferta y la demanda. Se pueden clasificar en dos grandes grupos: el mercado de bienes y servicios (la demanda son los consumidores y la oferta los productores) y el mercado de factores que es el mercado de los factores de producción y lo forman, entre otros, el mercado de trabajo, el mercado financiero, el mercado de materias primas, el mercado energético. Este último fue el causante de la crisis de 1973. También denominada “Crisis del Petróleo”.