

Políticas públicas, políticas educativas y el Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela



UNELLEZ

La Universidad que Siembra

Yudith del Carmen González Valecillos

Ediciones de la Universidad Ezequiel Zamora

Colección: **Documentos**

Yudith del Carmen González Valecillos

Políticas públicas, políticas
educativas y el Subsistema
de Educación Universitaria
en Venezuela

Autoridades universitarias

Adán Chávez Frías

Rector

Josneidi Rivas

Secretario General

Antonio Albarrán

Vicerrector de Servicios

Giselt Guillent

Vicerrectora de Planificación
y Desarrollo Social

Luis Eduardo Rosales

Vicerrector de Producción Agrícola

Tania Verónica Sandoval

Vicerrectora de Infraestructura
y Procesos Industriales

Marielida Rodríguez

Vicerrectora de Planificación
y Desarrollo Regional

Dalia González

Gerente del FEDUEZ

*Políticas públicas, políticas educativas y el
Subsistema de Educación Universitaria en
Venezuela*

© Yudith del Carmen González Valecillos

Primera edición, 2024

Dra. Yudith del Carmen González Valecillos

Editora

Dra. Dalia González

Dra. Yvone Vela

Dr. Alberto Sierra

Cuidado de la edición

MSc. Yelítza Roa

Traductora

Gustavo Quintana

Diseño de cubierta y maquetación

Depósito Legal: BA2022000008

ISBN: 978-980-248-291-7

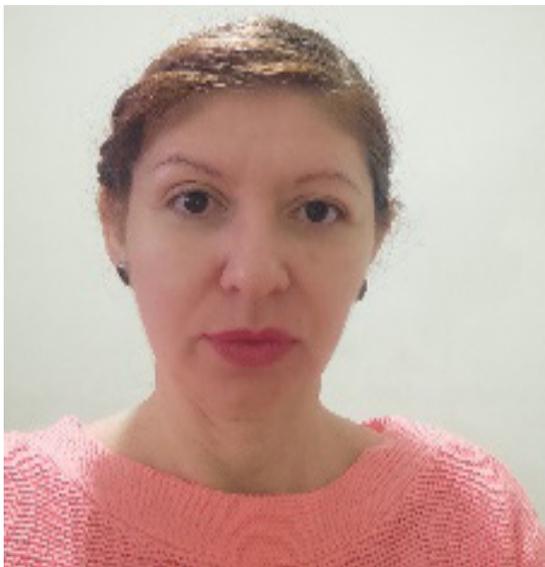


Esta obra fue sometida a un riguroso proceso de evaluación por académicos externos (doble ciego) en cuanto a: originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones, bibliografía, entre otros. De acuerdo con las normas y políticas establecidas por la Fundación Editorial Universidad "Ezequiel Zamora" (Feduez).

Esta obra está bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.



Copyright © 2024: Este libro no puede ser reproducido total ni parcialmente en ninguna forma, ni por ningún medio o procedimiento, sea reprográfico, fotocopia, microfilmación, mimeográfico o cualquier otro sistema, mecanismo, fotoquímico, electrónico, informático, magnético, electróptico, entre otros, cualquier reproducción sin el permiso previo de la editorial viola los derechos reservados, es ilegal. © 2024 Fundación Editorial Universidad Ezequiel Zamora.



Yudith del Carmen González Valecillos

Docente Asociada adscrita al Programa Ciencias de Ciencias Sociales y Económicas del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora - Unelvez - Venezuela. Formada en Relaciones Industriales, Administración de Empresas; postgrado en: Gerencia Pública, Políticas Sociales y Gestión Local, Doctora en Ciencias de la Educación. Doctora Latinoamericana en Educación: Políticas Públicas y Profesión Docente. Impartiendo los Subproyectos de Pregrado y Postgrado: Metodología de la Investigación, Investigación Social, Prácticas Profesionales I, Prácticas Profesionales II, Filosofía de la Ciencia, Política y Sociedad, Diseño y Formulación de Política Pública, Geopolítica del siglo XXI, Políticas Públicas, Políticas públicas, innovación curricular y medios tecnológicos, Planificación, Política y gestión pública y empresarial, Protocolo de tesis doctoral, Escritura de textos científicos académicos de investigación en Ciencias Sociales, entre otros. Investigadora B, acreditada por el Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (Oncti), investigadora principal para Venezuela del Centro Latinoamericano de Estudios en Epistemología, Pedagógica Paulo Reglus Neves. Editora - Fundadora de la Revista del Odlez. Asesora editorial de la revista científica Revepte. Adscrita a Centro Latinoamericano de Estudios en Epistemología, Pedagógica Paulo Reglus Neves, la The International Science Reserve (The New York Academy of Science) y a la Red Arandurá (Mercosur). Con publicaciones, conferencias y ponencias realizadas en Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Panamá, Perú, Suiza, Venezuela, entre otros. Dieciséis años de experiencia profesional en gestión privada, pública y social y dieciséis años de experiencia como docente investigadora y seis años de experiencia como editora. <https://orcid.org/0000-0002-0205-5094>

Línea de investigación: Estado, Política y Sociedad.

7 Presentación

10 La política pública

- 10 Contextualización de la política pública
- 21 Enfoques y teorías de las políticas públicas
- 24 Marcos filosófico de la política pública
- 28 Proceso de la política pública
- 28 Enfoques en el proceso de las políticas públicas
- 31 Aportes filosóficos al marco de la política pública
- 33 Aportes de Parsons al ciclo de la política pública
- 39 Aportes de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone
- 43 Aportes de Höchtl, Parycek y Schöllhammer
- 48 Marco conceptual de la política pública
- 51 Política pública educativa

53 Resumen

58 Gestión

- 58 Modelos de gestión pública
- 63 Gestión por procesos
- 63 Contextualización de la gestión por procesos
- 67 Gestión por procesos en las organizaciones públicas
- 73 Etapas de la gestión por procesos

79 Resumen

81 Políticas públicas, políticas educativas en América Latina y Venezuela

- 81 Modelos de desarrollo, políticas públicas y la gestión del sistema educativo en América Latina y Venezuela
- 86 Políticas públicas y el sistema educativo en Venezuela
- 92 Modelos de gestión de la administración pública en Venezuela
- 94 Sistema de organizaciones públicas en Venezuela
- 96 Sistema educativo en Venezuela
- 102 Venezuela: Relaciones entre el proceso de la política pública educativa y la gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria
- 106 Relaciones en función de la influencia
- 109 Relaciones en función de la intervención
- 110 Relaciones en función de la mediación

127 Resumen

130 Bibliografía

139 Anexos

En el año 2008, comencé los estudios de la política pública, y esto como una inquietud profesional producto de las vivencias dentro de un organismo de competencia local, donde llevé por cinco años, la aplicación de programas y proyectos en materia de infancia y adolescencia, en el Municipio Barinas, estado Barinas Venezuela. Esto implicó a tener que formarme en la llamada entonces gerencia pública. Sin embargo, a pesar de solucionar situaciones de índole administrativo, sentía que era insuficientes y siempre comentaba al equipo de trabajo, que estos programas no generaban el resultado esperado, pues por cinco años, realizamos análisis situacionales, planificación por proyectos, asignación de recursos, evaluación de proyectos, mediciones cualitativas y cuantitativas de las situaciones de niños, adolescentes y familias. Observando los productos, efectos e impactos de los programas y proyectos financiados. Pero, las estadísticas de las familias disfuncionales cada año aumentaban, así como la vulneración de derechos a niñas, niños y adolescentes, a pesar de todos los esfuerzos de los diferentes órganos que intervenían en estas situaciones de vulnerabilidad.

Por ello, realicé estudios de las políticas sociales y gestión local y tuve la oportunidad de hacer postgrados en Santiago de Chile, Chile, entre el 2008 y 2010. Desde entonces, las políticas públicas son mi objeto de estudio, no solo porque he tenido la oportunidad de estudiarlas desde una complejidad lógica en diferentes investigaciones, y desde la práctica de estar en varios roles profesionales, lo que me ha permitido la vivencia y valoración de las políticas públicas en cualquier sector, pero en especial el sector educativo—¿Por qué?

Cuando te haces docentes tienes la oportunidad de convivir en este caso con jóvenes, que se están formando y muchos de ellos, al igual que uno, apuesta por la educación como un dispositivo de transformación humana, no solo por el conocimiento que recibes, que se supone va a coadyuvar a mejorar tus condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, entre otras.

Pero esa aspiración no está tan real como una quisiera, ni se cristaliza tan rápido

como uno espera. Porque la vida y el mundo es cambiante. Sin embargo, apuesto y estoy segura que a medida que se generan políticas públicas más cercanas a las realidades, asociadas a las necesidades locales de cada territorio, de alguna manera estamos coadyuvando a mejorar las situaciones de la población y en consecuencia país. Por ello, hay que buscar los caminos que permitan de una forma eficiente, eficaz y efectiva se puede gestionar los sistemas educativos, finalmente en ellos también se gestiona procesos medulares y de apoyo para garantizar la educación como un derecho en un Estado docente, como es el caso de la Venezuela.

En este sentido, presento este aporte, en el cual se desarrolla en tres apartados fundamentales, el primero esta asociados a la política pública, en donde se desglosa: contextualización de la política pública, enfoques y teorías de las políticas públicas, marcos filosóficos de la política pública, enfoques en el proceso de las políticas públicas, aportes filosóficos al marco de la política pública.

También es precisado el proceso de la política pública como una subclase de esta, donde se despliega tres aportes considerados importantes en dicho tópico, ellos fueron los de: Parsons (2007), Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) y Höchtl, Parycek y Schöllhammer (2015). Seguidamente se presenta el marco conceptual de la política pública y finalmente la política pública educativa.

La segunda estructura está vinculada con la gestión, donde se esboza los modelos de gestión pública, y luego se describe lo asociado a la gestión por proceso, contextualización de la gestión por procesos, gestión por procesos en las organizaciones públicas, y finalmente las etapas de la gestión por procesos desde: Medina (2005), Pérez (2009a) y Mata (2016).

El tercer apartado se contextualiza los modelos de desarrollo, políticas públicas y gestión del sistema educativo en América Latina, este análisis presenta en una línea de tiempo desde varias dimensiones (educativa, social y económica), pero también se explana los principales acontecimientos desde una complejidad lógica para poder fijar las hiperconexiones entre la política pública educativa y la gestión por procesos de los sistemas educativos, estudiando las complejidades de Venezuela, pero en especial el Subsistema de Educación Universitaria.

En marco se presenta las relaciones entre el proceso de la política pública educativa y la gestión por proceso del Subsistema de Educación Universitaria, como resultado de lo explicitado en los apartados anteriores. Y se desarrolla la descripción y explicación de las correspondencias entre el proceso de las relaciones encontradas en función de: la influencia, de la intervención y de la mediación de ambas subclases. Esto se hizo desde las proposiciones teóricas, que permiten las derivaciones partiendo el análisis lógico de las correspondencias encontradas entre las variables y dimensiones a partir de la teoría formal de las relaciones y la teoría de conjunto.

Cabe señalar que estas relaciones se pueden establecer asumiendo un nivel de realidad desde el enfoque racionalista deductivo, donde el sistema conceptual trata de organizar y explicar la realidad de este estudio y las relaciones de las estructuras de análisis desarrolladas en las diferentes subclases, es entonces, estas relaciones dan pie a un modelo de diseño racional. Y desde esta moldura se aclara que es un producto inacabado, pues representa la cosmovisión de una parte de la realidad que ha sido abordada asumiendo los procesos (etapas o ciclos) desde las relaciones interteórica entre ambas subclases las cuales se encuentran mediadas por la teoría de la organización y sistema. También representa una ideal planteado del cómo debería funcionar desde el deber ser.

La política pública

Contextualización de la política pública

La política se ha ocupado a lo largo de la historia de todo aquello que se le considerado público, desde un ámbito o nivel de realidad de la vida que es colectiva. Por tanto, requiere una regulación gubernamental en marco del principio de imperio del poder del Estado. Para comprender la evolución de la política pública se debe ubicar en dos contextos: (a) la racionalidad del Estado y (b) la actividad en que se formulan las políticas públicas. Entonces desde un contexto histórico encontramos los primeros precedentes en Roma y Grecia, como uno de los más conocidos pues el concepto de lo público y lo privado proviene desde los antiguos romanos.

En el siglo XVII, “fueron los métodos propios de las ciencias naturales aportó el marco básico para el desarrollo del estudio de la sociedad y la “administración pública”, Miller (citado por Parsons, 2007, p. 50). El mundo se basaba en suposiciones por tanto era necesario aplicar la razón y el conocimiento humano para comprender la sociedad y a su vez coadyuvo al desarrollo de las políticas públicas, las cuales buscaron formular soluciones a problemas con el uso del conocimiento estudiando los hechos. Este cambio se produjo como producto de la racionalidad industrial (racionalidad burocrática propuesta por Weber). Fue necesario racionalizar el Estado, comercio e industrial.

En este siglo también se generaron cambios en los gobiernos especialmente en la maquinaria administrativa y el servicio de los ciudadanos, con ello “la concentración de medios en el gobierno para el cumplimiento de sus deberes le confirió total preponderancia a la maquinaria, con lo cual la racionalidad administrativa y organizacional se apoderó de los asuntos estatales” (Mascareño, 2010, p. 3) tanto en la naciones europeas como las colonia americanas y por ende al aparato estatal se le impuso un orden racional (organización y administración). La razón administrativa fue impuesta en este siglo y el siguiente para promover cambios económicos y sociales desde el Estado ejerciendo el control de sus recursos por medio de las acciones de gobierno.

Desde los aportes de Weber, “surgiría la separación entre la formulación de la

política pública como una función política y la administración como una función burocrática” (Parsons, 2007, p. 51). Esto sentó la base para dar una mirada legítima a los problemas sociales, así como la expansión de la capacidad del Estado en cuanto al uso de información y el desarrollo de investigaciones empíricas. Desde la función política por darse acuerdos asociados a pactos o consensos que pudiera verse reflejado en leyes, acuerdos, convenios, entre otros argumentos legales productos del acuerdo político entre los actores de poder y la función administrativa (planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar) basada en principios para gestionar las acciones o tareas en una organización.

En el siglo XIX, se acentúa la regulación social del Estado, las ciencias sociales comenzaron a establecer una nueva relación entre política y gobierno, con los aportes de los economistas políticos que colaboraron con una fórmula para resolver el dilema de lo público y lo privado, problematizando la relación en ambas esferas hasta el debate contemporáneo de la función de la política pública. Expresa Habermas (citado por Parsons, 2007, p. 38) “a principios del siglo XIX, la “esfera pública” se desarrolló en la Gran Bretaña a partir de una clara diferenciación entre el poder público y el ámbito de lo “privado” (...) Gracias a las fuerzas del mercado” aunado a la maximización del interés individual lo cual promovería el interés público.

Donde la función del Estado y de la política era coadyuvar a garantizar el interés público, el Estado moderno fue inspirando en el racionalismo administrativo, no suministraría servicios públicos sino marcaría el límite de la libertad económica (desregularización del Estado), supuesto plasmado por Smith. El gobierno se desarrolla desde una mentalidad liberal. Esta postura en contraria a la posición Europea continental, donde el público abarca lo comercial, empresarial y la vida privada en mucha medida que, en Gran Bretaña y Estados Unidos, esto comenzó a derrumbarse a partir de fines del siglo XIX. Entonces, lo social comenzó a tener intervención y regulación estatal (educación, salud, vivienda, entre otros), teniendo lugar en varias naciones consideradas industrializadas.

A mediados del siglo XIX, con los aportes de Mill (citado por Parsons, 2007, p. 39) “el problema era que la noción de lo que se consideraba “prejuicio” cambiaba y se ampliaba a medida que surgía más y más información acerca de los problemas sociales (...) las consecuencias que podía tener en lo público las acciones realizadas en lo privado”.

A principios del siglo XX, desde los aportes de Weber, “surgiría la separación entre la formulación de la política pública como una función política y la administración como una función burocrática” (Parsons, 2007, p. 51). Desde Weber se genera la organización materializada llamada burocracia (una estructura compleja, legítimamente aceptada y basada en la autoridad racional). Esto sentó la base para dar una mirada legítima a los problemas sociales, así como la expansión

de la capacidad del Estado en cuanto al uso de información y el desarrollo de investigaciones empíricas.

Aunado a ello las contribuciones de Mill y Bentham (citado por Parsons, 2007, p. 39) en cuanto busca la mayor felicidad del número de individuo, en consecuencia, a principios del siglo XX, esta concepción liberal sufrió un cambio muy profundo. El nuevo liberalismo fue representado por Dewey (Estado Unidos) Hobhouse y Keynes (Gran Bretaña) coincidían que el conocimiento era capaz de aportar los medios para equilibrar y promover las esferas y los intereses públicos y privados, lo sustancia era resolver el conflicto entre las demandas de ambos sectores (público y privados), este enfoque se desarrolló en el nuevo liberalismo como una expresión práctica de la administración y la reforma en tiempo de guerra, la política pública después de la segunda guerra mundial fue una adaptación de los postulados de estos autores.

Entonces la política pública fue formulada partiendo de la creencia que el Estado, es una entidad administradora de lo público y sus problemas para ocuparse de lo que el mercado no era capaz de resolver (lo económico y social), la clave del desarrollo fue la política pública y la toma de decisiones partiendo de estas.

Algunos autores expresan que la política pública que conocemos hoy día tuvo su antecedente en la planificación entre los años 1920 en la antigua Unión Soviética y 1930, en Estados Unidos, de acuerdo a Ascher (citado por Olavarría, 2007, p. 7), ya que producto de la Gran Depresión era necesario prestar apoyo a los gobiernos y la toma de decisiones. Con los aportes de Keynes se levanta el supuesto que los intereses políticos eran los que definían las tomas de decisiones.

También Heller en 1930 en Alemania “se adelantó a abogar por la necesidad de una regulación extraeconómica de la economía por parte del Estado dentro de un determinado territorio” (Mascareño, 2010, p. 4). De ese autor proviene la idea del Estado social y derecho, la solución estaba en dotar al Estado de contenido económico y social, un nuevo orden laboral y distribución de bienes, entre otros. El Estado interventor en los espacios públicos. En virtud de esto, las políticas públicas se han desarrollados por dos enfoques: (a) el enfoque conductista donde es considerado los actores de la política pública que desarrollan conductas racionales y (b) el enfoque pluralista donde existe una relación de la política pública como resultado político.

El enfoque conductista, resurge a partir de 1940 como neoconductismo, y luego es denominada por Lindblom (citado por Olavarría, 2007, p. 7), como corriente sinóptica esta se encuentra asociada al conductismo original, se centra en el análisis de la conducta humana y asumen que las decisiones políticas y colectivas pueden ser analizadas desde la misma racionalidad que desarrollan las personas a tomar las decisiones. Esta interpretación está vinculada con el análisis e interpretación de los sistemas de acción (entrada en análisis empíricos)

estableciendo como criterio de decisión política la maximización del beneficio neto (teoría de la elección pública-*public choice*), donde las políticas públicas son vistas como decisiones colectivas de individuos materialistas y las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas (teoría de los juegos). Por su pretensión universalista este enfoque no requeriría adaptaciones dependiendo de la realidad a analizar (Olavarría, 2007, p. 7). Siendo la toma de decisiones productos de prácticas derivadas y las estrategias ante ciertas situaciones.

El enfoque pluralista, luego neopluralista y más tarde antisinóptica según Lindblom (citado por Olavarría, 2007, p. 7), ha replicado acerca de la imposibilidad del conocimiento racional pueda abordar sistemas completos de acción siendo los valores el rol central del proceso de la política pública, estas surgen de procesos políticos y se deciden políticamente por tanto son incrementales y responde a factores críticos de la política de la contingencia política. En consecuencia, se identifica el marco conceptual del pluralismo. Cuyo método es el caso de análisis cuyo criterio es la racionalidad social (entendida como la integración de intereses diversos) conforme a ello el proceso de políticas a definiciones institucionales y prácticas políticas propias de cada comunidad (Olavarría, 2007, p. 7).

Otro elemento clave para el análisis de la política pública fue a finales de los años 40, después de la segunda guerra mundial se creó "el sistema de Naciones Unidas, como mecanismo internacional para resguardar la paz mundial y promover el desarrollo; desde allí, específicamente la Cepal¹ creada en 1948, se haría cargo de promover políticas públicas de desarrollo económico para la región" (Figueroa, 2013, p. 2). Este organismo desde sus inicios comienza a direccionar políticas públicas regionales para América Latina y el Caribe desde diferentes aristas a fin de procurar el desarrollo en la región.

En 1949, el Estado social fue constitucionalizado en la República Federal Alemana, "la promoción del bienestar general, interviniendo en la cultura, el esparcimiento, la educación, el ambiente, creando de esta manera una política social generalizada que, más que una reacción ante los hechos, pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática" García (citado por Mascareño, 2010, p. 6). La política social y económica se convierte en un modelo de acción sistémico que permite prever y controlar los objetivos establecidos por el gobierno.

En Latinoamérica en los años 50, las relaciones comerciales dependían de las economías del norte (centro - periferia), para "revertirlo, era necesario impulsar una estrategia de crecimiento económico por medio de la industrialización por sustitución de importaciones (...) formando parte de la base ideológica de las políticas públicas de desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX" (Fi-

1 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

gueroa, 2013, p. 2). Latinoamérica exportaba bienes primarios hacia los países desarrollados y estos a su vez los procesaban y los vendían en productos más elaborados mediante las importaciones desde el centro, estas relaciones se fueron agotando a partir de los años 60, en la región.

Entre la década de los 50 y 60, se mantuvo relaciones en cuanto a los estudios de la política pública en diferentes campos como: sociología, psicología, ciencia política, administración social, gestión empresarial, ciencias naturales entre otras. Pero con el antecedente de los años 20, hizo que Estados Unidos los científicos sociales enfatizarán los estudios más focalizados de los problemas públicos y las políticas públicas, desde los aportes de Lasswell, para este autor las políticas públicas se ocupan de "explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo" Lasswell (citado por Parsons, 2007, p. 52). En este sentido las políticas públicas esta diseñadas para resolver problemas públicos en un tiempo dado pues brinda información de estos problemas, actuando como dispositivo de control social.

Para Lasswell, las políticas públicas incluyen: (a) métodos de investigación del proceso, (b) resultados de estudios y (c) conclusiones de las disciplinas que contribuyen a las mismas. Dado esto la ciencia de las políticas busca explicar su formulación y aplicación este una orientación acerca de un problema "Dicha orientación significa que el tema apunta a la multidisciplinariedad y a la síntesis de ideas y técnicas" (Lasswell, citado por Parsons, 2007, p. 53).

Entonces la política pública se vale de múltiples métodos y estar orientada al problema, esta designación es la que posteriormente permite trabajarla por etapas y funciones para la formulación. También se decantó: (a) el análisis de la política pública, el cual se ocupa del conocimiento y el proceso (el gobierno es percibido como un ente que resuelva problemas y el sistema político un procesador de problemas) y (b) el análisis del proceso de las políticas públicas, se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación (estudia las constituciones, asambleas legislativas, grupos de interés y la administración pública).

Los primeros análisis de políticas fueron las asociadas a la defensa y la económica, con el uso de investigación de operaciones y análisis económicos, estos programas originaron una nueva clase de métodos cuyo objetivo era analizar problemas y desarrollar opciones o alternativas para resolverlos asociados a la efectividad en la toma de decisiones. Otra influencia para el análisis de las políticas públicas fue la teoría y las técnicas tomadas del sector privado y corporativo. A partir de los 50 es reconocida la política pública como una disciplina, siendo parte de la postmodernidad de las ciencias.

Los años 60, el sistema de formulación de políticas públicas demanda a los gobiernos democráticos - liberales, asumir responsabilidades sociales, eco-

nómicas entre otras (esto es una característica de los gobiernos de Kennedy y Jhonson). Los autores que realizaron su mayor aporte fueron Laswell, Simon, Lindblom y Easton, a partir de ellos se ha desarrollado todo un pensamiento y los principales modelos de las políticas públicas.

En los años 60 y 70 la política pública pasa de la evaluación de "desde los sistemas vinculados a la planificación y programación de los años sesenta y setenta (respondiendo al racionalismo de origen), hacia convertirse en asunto de los parlamentos y oficinas externas en los ochenta" (Mascareño 2010, p. 19), hubo un cambio desde los sistemas asociados a la planificación y programación utilizada desde los años 30.

Hasta 1970 se mantiene esta tendencia, la cual empezó a desgastarse por el estancamiento económico, el sistema de bienestar inspirado por Keynes había generado más problemas que los inicialmente se propusieron a solucionar, para Hayek y Friedman (citado por Parsons, 2007, p. 40) "sostenían que el intento de usar las políticas públicas para promover el "interés público" era un error (...) el interés público solo podía fomentarse dando libertad a los intereses privados". Para contraer el sector público (desregulación) y expandir el mercado. El desarrollo de la administración pública permitió asegurar el interés público esto motivado a que los servidores públicos fueron elegidos por el pueblo en algunos Estados (democracia).

El nuevo liberalismo encuentra en la administración pública un medio para fomentar el interés público. Este enfoque de políticas públicas reclama la legitimidad de los problemas llamados públicos entre la década de los 50 y 70, "el enfoque de políticas públicas empezó a tomar un vuelo y el de la administración pública comenzó a ser desplazado y tuvo un franco declive durante la década de 1980" (Parsons, 2007, p. 41). Pues lo social debía estar por encima de lo individual aún cuando la sociedad está conformada por individuos lo común debe prevalecer. Un problema es problema público si es afecta a un entramado social y se hace visible.

En 1980, se produjo una fuerte expansión en Europa y Estados Unidos, de estos dos enfoques en los programas de formación políticas en diversas universidades, esta fue aumentado en las siguientes décadas hasta el 2000, donde se ha alcanzado una expansión y reconcomiendo del estudio de la misma (Olavarría, 2007, p.8). Por tanto, es a partir de los años 80, cuando se comienza a visibilizar y expandir la política pública como una disciplina dentro de la academia a nivel mundial, y comienza la formación e investigación amplia de las diferentes áreas y líneas que conforman el estudio desde criterios ontológicos, históricos, sociales, institucionales, entre otros.

En Francia en los años 70 el análisis de las políticas públicas parte de los aportes de Crozier, el cual expresa "las tendencias del estudio de las leyes y la ad-

ministración pública en particular, orientado por las escuelas de la teoría de la organización y los estudios del Estado en acción” (Mascareño, 2010, p. 8). Donde se asume el estudio de las interacciones dada dentro de las estructuras gubernamentales y sus diferentes componentes organizativos.

El Estado de acción enfatiza el Estado como una acción colectiva o publica siendo el punto central la transformación de la acción del Estado en los últimos 50 años, donde se había modificado su lugar por las sociedades industriales occidentales Smith (citado por Mascareño, 2010, p. 8).

También por los trabajos de Allison quien desarrolla tres modelos para evaluar las políticas públicas oponiéndose a la formulación propuesta por los norteamericanos. Dichos modelos fueron: (a) crítica las acciones gubernamentales son racionales y premeditadas por un gobierno unificado; (b) el análisis sistémico del gobierno como un conglomerado de organizaciones laxamente aliadas con una sustancial vida autónoma, la conducta gubernamental se podría entender como outputs de grandes organizaciones que funcionan con procesos estandarizados a través de subunidades (subsistemas), que resuelven los problemas utilizando información selectiva para enfrentar la presión externa y (c) modelo burocrático es un juego de posición entre actores gubernamentales, desarrollando un juego intranacional de comportamiento del poder (Mascareño, 2010, p. 9).

Para un teórico como Allison el modelo sistémico es el que contiene mayores elementos que permiten analizar las políticas públicas por indagar las relaciones de los elementos que lo conforman, interactuando en forma interrelacionada y generando cambios en el gobierno cuando es intervenida una fase. Además, observar las organizaciones como sistema permite ubicar en forma fácil su estructura y las interacciones que se dan en esto además de los procesos medulares y de apoyo que lo componen. Al igual que sus productos, efectos e impactos.

Hasta los años 70 el análisis de las políticas públicas se hacía desde: la racional-administrativista, el análisis sistémico, visiones sobre el poder; “predominó entonces la relación conceptual que existía entre las decisiones básicas de un gobierno (política pública) y las organizaciones que las diseñaban e implementaban” (Mascareño, 2010, p. 9).

Luego con los aportes de Sharkansky quien planteaba el punto de confluencia entre la administración y la ciencia política era la política pública, entonces ya existía un proceso político el cual incluía: formulación, aprobación y aplicación de los programas de gobierno, incorporación de participantes activos de la política, toma de decisiones basadas en los posibles efectos de los problemas. A esto Easton argumentaba “la administración pública y el proceso político requerían una estructura tal que les permitiera comprender las características del

proceso y las relaciones que allí se establecen” Sharkansky (citado por Mascareño, 2010, p 10). Esta estructura a su vez presentaba un conjunto de diferentes componentes que se le podía llamar sistema administrativo.

Los años 70 en Latinoamérica las políticas económicas no habían logrado reducir la dependencia económica y se consideró intensificar las exportaciones liberándose las económicas de los países de la región implementándose ajuste estructural auspiciados por organismos internacionales que estimularon el financiamiento (Figuroa 2013, p. 3) las políticas sociales y económicas fueron negativas para la población. Entre 1980 y 1990, las políticas públicas fueron enmarcadas por el nuevo liberalismo y adquieren niveles de realidad más definido entre la gestión pública y la administración pública y se fue extendiendo a otros países que siguieron el modelo de EE.UU.

Por todo ello, se puede afirmar en cuanto a la política pública desde su origen pasa por ser asumida desde el principio de imperio del Estado, luego hacia la desregulación del Estado bajo el dominio del mercado (especialmente de gobiernos liberales en sus diferentes matices), como instrumento político para instaurar el desarrollo en los países industrializados y como estímulo en los países denominados subdesarrollados. En estas décadas, la política pública ya era asumida como un proceso continuo y estructurado partiendo por fases: (a) identificación del problema, (b) elaboración de la agenda, (c) formulación de la política, (d) adopción de la política, (e) implantación y (f) evaluación, de acuerdo a Anderson, Brandy y Bullock en (Mascareño, 2010, p 10). Este proceso generó críticas entre ellas la de Naim, quien afirma, e cuanto a la implementación:

mejor visualizar la política como un proceso continuo de decisiones y no como estructuras compuestas de fases cuasi dependientes. A su vez, incidían factores incontrolables al momento del diseño que se referían al posterior desempeño del comportamiento organizacional, la incertidumbre propia de la racionalidad limitada en el manejo de información y, particularmente, la presencia de los factores políticos y la distribución del poder, Naim (citado por Mascareño, 2010, p 11).

Otros autores también formulan que, debido a la visión positivista de las ciencias sociales (la realidad vista desde el conocimiento observable, factible, medible y contable) llevaba a separar la formulación e implantación, además de la responsabilidad administrativa, entonces su fracaso de la ejecución de la política pública se debía que este debería ser una herramienta previa a la decisión, esto coadyuvo a normar la política. Otra crítica realizada en los años 90, por Mintzberg y Jongersen, en cuanto a la política es que desde lo público ha sido utilizada como una estratégica producto de la visión racional y su abordaje se ha realizado bajo este paradigma Mintzberg y Jongersen (citado por Mascareño, 2010, p. 13). Pues la sociedad y en si el ser humano no tiene un comportamiento único, cada ser individuo opera en el mundo desde su historia de vida por ende tiene particularidades en marco de las circunstancias que vive, por operar la

política pública desde un nivel solo racional es insuficiente, teniendo en cuenta la complejidad de las construcciones y relaciones sociales.

En los años 80 en América Latina, la política pública se acercaba bastante a la planificación, en la región entre los años 80 y 90, el modelo liberal se acentuó basándose en la hipótesis del crecimiento económico (teoría del chorreo), el cual mejoraría el bienestar de la población, aumentaría el capital y en consecuencia el empleo, hubo una desregularización del Estado permitiendo al mercado encargarse de satisfacer las necesidades de la población (Figueroa 2013, p. 3). En algunos países de la región y en otros genero movimientos y estallidos sociales.

En otros ámbitos, estas situaciones estimularon a la sociedad civil a intervenir en asuntos públicos reclamando espacio para los movimientos sociales y la participación ciudadana (Brasil, Argentina, Venezuela, entre otros). En este sentido las políticas públicas asociadas al bienestar social perdieron vigencia y se evidencio su necesaria transformación, ya que respondían más intereses del centro que de la periferia y no reflejaban las necesidades de los espacios subnacionales y locales de un país.

Acá cobra vigencia los aportes de Pelayo, quien expresa “ante los cambios radicales del Estado moderno que supera al Estado liberal y se transforma en Estado social, la vieja dicotomía público-privado o Estado sociedad queda superada” Pelayo (citado por Mascareño 2010, p.13), partiendo de los derechos políticos no solo por la influencia hacia el Estado sino por la condición de ciudadana ante las situaciones económicas y sociales.

El Estado contemporáneo se ve influenciado por los actores económicos y sociales para la formulación y operacionalización de las decisiones, aún cuando estas decisiones de poder son desiguales, pues van a depender de la capacidad para participar dichos actores. En el Estado contemporáneo ha promovido ceder el espacio político en un sistema de gobierno.

Sin embargo, dinamizar las relaciones entre Estado y sociedad pasa por el des- empeño de las políticas públicas, “el problema burocrático o el papel del Estado y su capacidad para impulsar dicho papel y, por otro, la autorregulación social que nos adentra en las relaciones de mercado como mecanismo de decisión y de ajuste social que se refleja en la arena pública Salamanca (citado por Mascareño, 2010, p. 15). En ese marco, las políticas públicas deben desarrollarse sobre la base de información amplia y confiable para poder generar una planificación y ejecución estratégica de manera que pueda contribuir al desarrollo social con el aporte de todas las esferas (Estado, mercado y sociedad), “es así cómo el universo representado en la comunidad sirve de marco en el proceso de elaboración, formación y puesta en práctica de las políticas, Subirats y Gomá, (citado por Mascareño 2010, p. 15). Donde el consenso entra dentro

del proceso de negociación, así como el diálogo político, para coadyuvar a la autorregulación social y la influencia de diferentes actores en la dinámica de la política pública.

A finales de los 90, el enfoque de *policy network*, redes de políticas públicas o redes temáticas, fue en la Gran Bretaña, una respuesta a formas de gobernabilidad, la elaboración de políticas públicas a través de redes de niveles múltiples, con organización propia o con estructuras interorganizacionales (Rhodes, en Evans en Mascareño, 2010, p. 16).

Este análisis es utilizado en políticas referidas en los niveles locales de gobierno, en Francia y Gran Bretaña, las redes están conectadas patrones complejos de instituciones, con alto grado de contacto, intercambio de recursos y cooperación, haciéndolo posible por su cultura.

En los años 90, “bajo la influencia del new public management, la evaluación ha ido declinando su énfasis en los impactos de los programas y colocando su foco en los outputs y, fundamentalmente, en la reducción de los programas del Estado” (Derlien en Mascareño, 2010, p. 19). Incorporándose las evaluaciones en los diferentes niveles territoriales producto de los procesos de federalismo y descentralización como fue el caso de América Latina, por la activación de la sociedad civil y los movimientos sociales. En consecuencia, el gobierno comenzó a generar espacio político dentro de los programas y proyectos ejecutados.

En el siglo XXI, las políticas públicas a nivel planetario han “evolucionado el modo en que se diseñan las políticas de desarrollo, en particular a través de metodologías con las que se evalúa el impacto de potenciales programas sociales antes de aplicarlos a gran escala” (Rivlin, 2017, p. s/n).

Donde se le ha atribuido la científicación e iniciativas frecuentes de datos para garantizar el progreso de las organizaciones internacionales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Cepal, Banco Mundial, entre otros), que están impulsando monitoreo y evaluación en los gobiernos de los países desarrollados. Además de promover sistemas de políticas públicas diseñados para ir midiendo la práctica y los efectos que tiene así tienen evidencia para mejorarlas. Al realizar estudios comparados permiten dar una lectura amplían en cuanto a un determinado indicador asociado a cualquier región e identificar buenas prácticas.

En Europa se han dado enfoques muy innovadores como el caso de Suiza, “donde el proceso de evaluación se ha integrado a la Constitución, o Estados Unidos, Suecia y Reino Unido, considerados pioneros en este ámbito” (Rivlin, 2017, p. s/n), el uso del análisis empírico sirve para diagnosticar las situaciones de partidas y ayudar a develar el efecto en las toma de decisiones fortaleciendo

lo técnico en el proceso de análisis de la política pública lo que permite alcanzar objetivos, generar conocimiento del contexto, tener información fiable, pero a su vez fomentar el análisis empírico, la evaluación de las instituciones públicas lo que a su vez incide en la transparencia y la rendición de cuentas.

Con la Cumbre del Milenio realizada en el 2000, la cual produjo la Declaración del Milenio más de 189 países acordaron asumir los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), estos objetivos contribuirían alcanzar el desarrollo humano siendo este un paradigma soportando en el ser humano, y en este sentido:

asume el crecimiento económico como un medio para ampliar las libertades y capacidades de todos los seres humanos, para lo cual se requiere un entorno que fomente el desarrollo del máximo potencial de cada persona y que le permita llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses (...) Este paradigma se deriva de una ética rigurosa y explícita, y fija un óptimo deseable (aumentar el rango de opciones de los seres humanos) que guía el accionar de las personas tomadoras de decisiones (PNUD, 2009, p. 11).

Presentando las plataformas para el desarrollo humano por medio de un conjunto de objetivos cuantificables y un plazo para alcanzarlos y a su vez un instrumento de rendición de cuentas frente a la sociedad global. Esto coadyuvo a generar en la mayoría de los países políticas públicas que se alinearan a la planificación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación basada en ODH, desde lo local, subnacional y nacional.

Posteriormente en el 2015 nuevamente 193 países firman la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible siendo la primera agenda de desarrollo que se trabaja en forma holística y universal presenta un marco amplio para el desarrollo social, económico y ambiental, la misma fija 17 objetivos de ODS, su fin último es la erradicación de la pobreza y la protección del planeta “basado en crecimiento económico y el ingreso, hacia un enfoque integral que incluya las múltiples dimensiones que influye en el progreso de las personas, (...) incorpora aspecto de la sostenibilidad económica y ambiental” así como sociedades pacíficas e inclusivas (PNUD 2017, p. 1).

Por ende, estimula políticas públicas de integración lo cual significa equilibrar las dimensiones de desarrollo social, crecimiento económico y protección ambiental, además de gestar compensaciones y maximizar las sinergias en los objetivos.

Los ODS, también están gestadas desde el progreso multidimensional inscrito dentro del Desarrollo Humano como un proceso de ampliación de capacidades del ser y el hacer. (PNUD, 2017) expresa “Latinoamérica es una región heterogénea por la cual no existe una receta única. Es necesario generar una estrategia para cada país de acuerdo a las transformaciones estructurales que ha experimentado cada país en las últimas décadas” (p. 4).

Producto de la evaluación del PNUD, dos factores motivaron la transformación social en la última década: (a) crecimiento económico y (b) mayor y mejor retribución en la política social en forma innovadora (periodo 2003 al 2013) esto incentivo la reducción de la pobreza y la desigualdad salarial. Sin embargo, se requiere un nuevo ciclo de innovaciones en las políticas sociales incluyendo las políticas educativas que responda a nuevos retos.

También reconoce el PNUD, las iniciativas nacionales de: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Salvador, Honduras y México, entre otros países, en la construcción de sus propios Índices de Pobreza Multidimensional, esto ha coadyuvado a aportes múltiples para la aplicación y evaluación de la política pública, además estimula el PNUD, al manejo de la políticas desde la “transversalidad y una complejidad mayor a fin de cumplir los principios discutidos de universalidad e integración (...) Dichas políticas deben fundarse en la vinculación de las distintas metas, con especial énfasis en la integración de la sostenibilidad del medio ambiente en la agenda” (PNUD 2017, p. 9). Todo ello va a coadyuvar a aterrizar a diferentes niveles de evaluación de las políticas públicas implementadas en cada país en marco de la diversidad de los contextos.

En cuanto a la evaluación · “ha sido un aspecto central en el proceso de las políticas, tanto por necesidad práctica en la toma de decisiones como por las exigencias de responsabilidad democrática” (Mascareño, 2010, p. 17). En este sentido, se ha asistido a la proliferación “de fórmulas de evaluación de la ejecución estatal centradas, tanto en la formulación y diseño o evaluación *ex ante* como aquellas que apuntan a la medición del comportamiento y sus resultados, conocida como evaluación *ex post*” Cardozo, (citado por Mascareño 2010, p. 18) utilizando modelos cuantitativos y posteriormente algunas experiencias más cualitativas.

El proceso de evaluación, seguimiento y control constituye de todas las fases de la política pública la gran “debilidad que tales sistemas puedan mostrar en cada país en particular” (Mascareño 2010, p. 18). Y el mismo ha cambiado hasta la actualidad donde se ubican según los ODS en una Evaluación Rápida de Integrada (ERI), que consiste en el mapeo de metas y objetivos contra prioridades nacionales/subnacionales, basado en análisis de visión, planes de desarrollo, planes sectoriales y agendas locales las cuales buscar facilitar dicha implementación. Utilizando la metodología de combos.

Enfoques y teorías de las políticas públicas

Las políticas públicas tiene una amplia gama de marcos teóricos para Parsons, (2007) esto comenzó a utilizarse desde la década de los 70, donde los marcos se estructuran y proporcionan un discurso de análisis (p. 66), estos marcos establecen las fronteras para realizar los estudios y análisis respectivos, no significa

que a partir de ellos se fijan límites sino que más bien, se establece relaciones transversales, Parsons (citado a Bobrow y Dryzek, 2007, p. 66), clasifican los principales marcos utilizado para el análisis de la política pública y su asociación con diferente disciplinas como se presenta en el Tabla 1, aunado a ello, Parsons añade tres marcos de estudios: (a) proceso político, (b) estudios comparados y (c) gerencia. Además, se reconstruye con algunos aportes reciente de autores a partir del 2000 hasta la actualidad.

Tabla 1. Marco de análisis de las políticas públicas

Marco de análisis	Disciplina, teoría y concepto asociados	Análisis de política pública	Representantes
(a) economía de bienestar.	Economía.	Se utiliza para el análisis y el proceso de política pública. Implica la racionalidad y la eficiencia en la toma de decisiones.	
(b) elección pública.	Economía y su aplicación en las ciencias políticas. Teoría del Estado. El institucionalismo.	Analiza el comportamiento y desarrollo del mercado y de las organizaciones sobre la base de las teorías económicas y de la elección racional dentro de la empresa.	Niskanen (1971), Downs (1957-1967), Dunleavy (1991), Moe (1984), Kiser y Ostrom (1982), Stiglitz (1987), Weingast (1989), North (1990).
(c) estructura social.	Sociología. El Poder, la sociedad, instituciones, sociología, conocimiento, y el funcionalismo (teoría de la organización). El enfoque sistémico de los procesos (teoría de sistema).	Cercanía a los problemas sociales por el enfoque del ciclo de vida, fuente para el modelo "por etapas" del proceso de las políticas públicas.	Fuller y Myers (1941), Parsons (1937, 1951), Easton (1953, 1965) Almond y Powell (1966), Bulmer (1990).
(d) procesamiento de información.	Psicología cognitiva. Psicología social. Ciencia de las decisiones. Ciencia de la información. Inteligencia artificial. Comportamiento organizacional. Interaccionismo simbólico. Administración social. Ciencias sociales.	La información es la que resuelve los problemas. Comparten un interés por la forma en que las personas y las organizaciones alcanzan determinados juicios, eligen, tratan la información y resuelven problemas.	Bobrow y Dryzek (1987), Lasswell (1930, 1948, 1957, 1960, 1969, 1985, 1959, 1965, 1979, 1979, 1972, 1958, 1965, 1968), Cyert y March (1963/1992), Deutsch (1963), Campbell (1973, 1982), Wilensky (1967), Argyris y Schön (1978), Strategy (1985), Groupthink (1972/1982), Groupthink y Mann (1977), Jervis (1968), Carroll y Johnson (1990).
(e) filosofía política.	Filosofía normativa, ética, metodología, entre otros.		

(f) proceso político.		Contexto en la formulación de la política pública. Enfoque por etapa. Enfoque pluralista y elitista. Enfoque neomarxista.	Jones (1970), Anderson (1975), Hogwood y Gunn (1984), Dahl (1961), Lindblom (1977), Lindblom y Woodhouse (1993), Shattschneider (1960), Cobby (1972), Bachrach y Baratz, (1962, 1963, 1970), Crenson (1971), Lukes (1974), Gaventa (1980), Miliband (1982), O 'Connor (1973), Poulantzas (1978), Cockburn (1977), Offe (1985), Dunleavy y O 'Leary (1987), Hecló (1978), Richardson y Jordan (1979), Rhodes (1988), Atkinson y Coleman (1992), Smith (1993), Baumgartner y Jones, (1993), Sabatier y Jenkins-Smith, Foucault y Habermas, Toulmin y Wittgenstein Fischer y Forester (1993), Edelman, (1967, 1977 y 1988), Almond <i>et al</i> , (1993), Skocpol (1985), Hall (1986), Weaver y Rockman (1993).
(g) estudios comparados.	Enfoque comparado: estudio de caso, análisis estadísticos caso y país, tema o sector de políticas públicas	Enfoques socioeconómicos. Enfoques del partido en el gobierno. Enfoques de la lucha de clases. Enfoques neocorporativistas. Enfoques institucionalistas.	Wilensky (1975), Hofferbert (1974), Castles (1982), Offe (1984), Hall (1986), Weaver y Rockman (1993), Harrop (1992), Parsons (1988), Castles (1989), Wilesky (1975), Heidenheimer (1990), Harrop (1992).
(h) gerencia.	Administración. Administración pública. Enfoque gerencia. Planeación corporativa. Gestión pública. Administración por objetivo.	El fin del paradigma de la administración pública y el auge de las políticas públicas como gestión pública se precipitaron en las décadas de 1980 y 1990.	Rainey (1990), Metcalfe y Richards (1992), Lane (1993), Flynn (1990), O C D E (1990, 1991, 1992), Osborne y Gaebler (1992) y Hughes (1994), Drucker (1954, 1964, 1969), Peters y Waterman (1982), Perry y Kraemer, (1983), Osborne y Gaebler (1992), Pollitt (1990), Flynn (1990), Metcalfe y Richards (1992), Massey (1993).
(i) ciencia.	Ciencia centrada en acciones gubernamentales.	La ciencia del Estado en Acción. Estudia la acción de las autoridades públicas.	Roth (2000), Ortegón (2008).

(j) niveles de realidad.	Planos de la realidad. Proceso racional para identificar cursos de acción más eficaces y eficientes para poder alcanzar las metas o fines seleccionados.	Tres planos de realidad: (a) en el proceso democrático, (b) en el proceso social y (c) en procesos organizacionales.	Jaime et al. (2013).
---------------------------------	---	--	----------------------

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de la política pública*. México: Flacso, pp. 66-75 y Vivas C., O., Sáenz, N., y Herrera F., A. (2014). Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6711947.pdf>

Como se puede observar los diferentes marcos para analizar la política pública desde la racionalidad instrumental, luego pasan por la aplicación de la economía en la ciencia política y la teoría del Estado y los procesos democráticos (visto como elección de partidos), incorporando el estudio de mercado y las organizaciones.

Con la aplicación de la sociología comienza a visibilizarse y estudiarse las estructuras sociales, generando otros ángulos dentro de los problemas sociales como: el ciclo, el modelo por etapas del proceso de la política pública, la sociedad, organizaciones (teoría de la organización) y la visión sistémica (teoría de sistema). Con el uso del procesamiento de información se valida la importancia esta para la toma de decisiones.

En cuanto al marco proceso político su mayor aporte son las etapas además la explicación de los contextos para su formulación, siendo el marco en el cual confluyen los mayores estudios, pues implica como análisis de planificación, ejecución y evaluación de la política pública. En cuanto a los estudios comparados permite realizar análisis comparativos en una estructura específica, y esto brinda información horizontal de realidades en diferentes territorios o contextos.

El marco gerencial, el cual tuvo mayor auge a finales de las décadas del siglo XX, es producto del salto de la gerencia desde la administración, asociándose la política pública a la gestión pública, siendo de gran apoyo diversas disciplinas entre ellas ciencias sociales y humanas. También se presenta como se presenta el análisis desde la ciencia y los niveles de realidad. Para ampliar el marco de análisis de la filosofía política observar el Tabla 2.

Marcos filosófico de la política pública

Son los aportes hechos desde la filosofía política, se presenta los filósofos o teóricos sociales estudiados por Parsons (2007), ya que a partir de su aporte contribuyen en la formulación y análisis de la política pública.

Tabla 2. Aportes de filósofos o teóricos sociales al marco de la filosofía política

Filósofo	Aportes
Maquiavelo (1469-1527).	El gobierno como un arte y el estudio del gobierno, quien impone el objetivo de la política es el que están diseñando las políticas públicas. Ahí radica la única fuente real de legitimidad en tanto efectividad. La política mantiene el poder.
Bacon (1561-1626).	Las políticas públicas en su sentido más moderno, como acciones racionales basadas en el conocimiento, las políticas públicas eran el uso del conocimiento para cumplir los objetivos de la gobernanza. El conocimiento es poder. La política organiza el poder.
Bentham (1748-1832) y Mili (1773-1836), aportación del utilitarismo.	Define elementos nodales del paradigma analítico: la noción de que es posible y deseable calcular el bienestar humano. A partir de esa premisa, los economistas pudieron apoderarse del diseño de métodos para comparar costos contra beneficios y definir niveles de eficacia.
James, (1842-1910) pragmatismo.	Mejorar y adaptar las políticas y los procesos para impulsar el progreso de la humanidad.
Dewey (1859-1952) pragmatismo y el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas. Padre del pragmatismo moderno.	El pragmatismo era un método de experimentación social, desarrollo de nuevas "tecnologías políticas", capaces de construir un enfoque más científico para los métodos de resolución de problemas de la democracia. Sienta las bases para teóricos críticos como Rorty, Habermas, Raskin, Campbell, entre otros.
Rawls (1971).	La política pública es un instrumento de justicia social y es imparcial (los resultados y en la igualdad de oportunidades).
Nozick (1974); dos teorías de justicia.	La justicia tiene que ver con aquello a lo que las personas tienen derecho, y no con la imparcialidad.
Karl Popper 1957 y 1976). En el razonamiento de Popper y el modelo de la ingeniería gradual.	Tiene dos aportes: (a) la ciencia como inducción: la observación de hechos a partir de los cuales pueden deducirse teorías o leyes generales y (b) método de políticas públicas que buscaba aproximar la toma de decisiones políticas al enfoque científico de la resolución de problemas. Formulación de políticas ha demostrado tener influencia tanto en el ejercicio de la política como en la filosofía de las ciencias.
El argumento de Hayek (1944-1970) sobre los mercados y la decisión individual.	Fue la fuente de la nueva derecha, la política de las ideas y la importancia de promover ideas a través de las organizaciones, los primeros think-tank (grupo de expertos). El conocimiento humano era muy limitado y fragmentado, la política pública es limitada cuando se trata de asegurar que el orden espontáneo en la sociedad y la economía deban permitirse sin ningún tipo de interferencia ni reducción de la libre competencia. Las políticas públicas son, por ende, fomentar las condiciones en las que tal orden espontáneo pueda funcionar para favorecer a todos los individuos. La formulación de políticas públicas no debe ser vista como una actividad orientada a la resolución de problemas, sino como una actividad que facilite la libertad personal dentro del estado de derecho.
El argumento de Etzioni (1960-1970) sobre el "comunitarismo".	La alternativa del individuo para renovar la comunidad. En la política pública existen líneas de responsabilidad y de valores.

<p>Habermas (1929) y la racionalidad comunicativa.</p>	<p>Desarrollo de un análisis crítico de las políticas públicas, la racionalidad comunicativa. Plantea que el análisis de la política pública debe hacerse desarrollo de un análisis crítico de las políticas debe hacerse desde el lenguaje, el discurso y el argumento. Enfoque intercomunicativo para la formulación y la ejecución de las políticas públicas.</p>
---	--

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de la política pública*. México: Flacso, pp. 75-89.

Desde los orígenes el Príncipe Maquiavelo, ha influenciado los estudios políticos, y en consecuencia la política pública como medio para controlar el asunto del Estado, la acción de gobierno y el desempeño gubernamental, pues esto influye en mantenerse o no en el gobierno o mantenerse dentro del espacio de poder que garantiza accionar el Estado, para Bacon el nuevo orden social estaba marcado por el conocimiento científico por ende busco concretar y condensar el pensamiento y el aprendizaje político. Estos dos autores fueron estudiosos del poder y el Estado.

Bentham y Mili, hacen sus colaboraciones a partir del utilitarismo, para garantizar la felicidad para el mayor número de personas. Mientras James y Dewey, desarrollan el sentido de la política pública, el primero valiéndose del empirismo dentro de la psicología y el segundo utilizando el método de experimentación social, donde los problemas sociales se resolvía por ensayo y error. El legado estos investigadores fue fomentar la participación activa dentro de las ciencias sociales para mejorar el gobierno y la sociedad.

Por su parte Rawls y Nozick, fueron estudiosos de la justicia social pero sus estudios fueron prácticamente antagónicos. En cuanto a Popper, por un lado, precisa la epistemología como teoría del conocimiento y por otro motiva el enfoque científico para la producción de conocimiento y para la toma de decisiones más cercanas a los problemas, partiendo del análisis observacional de los hechos dentro de las estructuras analizadas.

Hayek, preciso la formulación de las políticas y la resolución de los problemas, desde la teoría y la filosofía política de Keynes de la política de las ideas de las organizaciones, también expresa que la sociedad era producto del orden espontaneo, entonces el papel de la política pública va a facilitar la libertad personal dentro del Estado de derecho.

Etzioni, plantea un consenso entre la regulación, el control del Estado y la dependencia del mercado, donde el Estado de bienestar trabajado desde una forma más ligera, siendo la política pública más cercana al individuo y sus valores.

Por su parte Habermas, es conocido por la teoría de acción comunicativa, en ella explana el diálogo como la fuerza del mejor argumento que rige la con-

vivencia, este autor genera un modelo para analizar la sociedad entre la ética de la comunicación y la estructura social del lenguaje. Donde la acción es vista desde tres perspectivas: (a) acción comunicativa: la persona se comunica y vive en un contexto según su cultura esto marca el comportamiento común según el contexto y el territorio; (b) acción estratégica: el ser humano utiliza los medios según sus fines (egocentrismo), y (c) acción comunicativa: las personas dialogan de acuerdo a las normas, la convivencia y el consenso, donde para razón parte según el principio ético social.

En cuanto a la política establece que la democracia ejerce una comunicación cohesionada de la sociedad y la esencia es la persuasión argumentativa. Para él, la democracia deliberativa es la de liberación de actores (sociedad, Estado, mercado) y en ese aspecto esto ejerce preocupaciones de los derechos y deberes. En cuanto a la palabra desde la política es la extensión del uso público, y el uso de la palabra en la esfera pública.

Habermas crítica el nacionalismo especialmente los asociados a la globalización y las situaciones de los inmigrantes, siendo un problema en la sociedad moderna. Por el patriotismo constitucional y el contrato social (constitución-esfera pública). Para él las constituciones debe enmarcarse en la multiculturalidad, la multinacionalidad y la multiétnica. Ya que vivimos una sociedad donde los valores democráticos deben ser compartidos en una patria de derechos como una red de solidaridad y en este sustente puede darse la identidad.

Otro aspecto importante que sostiene este autor es que la modernidad no ha terminado, ya que la sociedad actual transita aún en lo moderno, porque la modernidad es un proyecto inacabado Habermas (1985). Por ser una sociedad que se fundamentó en la razón, y la razón humana se hizo universal (mega relatos) lo que llevo a generar el centro y la periferia del saber (desarrollo - sub-desarrollo). Recordemos que la globalización es producto de la modernidad.

Otro autor que debemos considerar dentro del marco filosófico de la política pública es Foucault, por analizar el poder trabajado muy bien en su obra de Foucault (2001) Vigilar y Castigar, realiza un análisis al poder, donde hay poder hay resistencia al poder. El poder es la razón Foucault estudio la razón desde Adorno y Heidegger, para luego cuestionar la razón como una forma de dominación de verdad impuesta.

Especialmente estudio la sociedad francesa y como el proceso de disciplina aparte lo diferente. El Estado organiza la sociedad con su tesis del panóptico, el control es una forma de ejercer el poder dentro de la sociedad civil. Este sistema a su vez genera la exclusión del diferente. Para este autor razón es sinónimo de poder, y quien ejerce el poder controla, domina, instrumenta la humanidad, incluso esboza que desarrollar las ciencias humanas es también un proceso de conocimiento y dominación.

El poder impide ver la verdad pues él la crea. El medio de comunicación conforma la receptividad de los receptores, lo que existe es una interpretación de la verdad y una repetición de esta verdad. Este autor estudia a Nietzsche, para Nietzsche no hay verdad hay interpretaciones del observador. Para Foucault, entonces el poder es la capacidad de un grupo de imponer la verdad para todos como la verdad. Lo que comunica el poder es la verdad del poder. Insiste que el poder es una forma de denominar, imponer al sujeto la subjetividad y lo que mueve al mundo es la imposición de dicho poder. También estudia a Heidegger, y el poder instituido donde el Estado como institución crea desigualdad, el poder controla lo instituyente especialmente en el Estado moderno por la ideología.

La educación es una forma de poder ejercida por el Estado. Para Foucault (2001), la historia es discontinua permanentemente no es lineal, contradice a Heidegger, a Marx y Althusser. Para Foucault la verdad es múltiple, los hechos históricos son hechos de luchas, colisiones, enfrentamientos, conocimientos, fuerzas de campo de batalla por el dominio de la verdad. Porque allí el poder tiene una enorme multiplicidad de lucha por establecer la verdad, la razón y el poder. Por tanto, lo que conocemos como historia son productos de esas luchas y de quien impuso el poder (revisar sus obras: El orden del discurso y Arqueología del Saber).

En cuanto al poder y la realidad este autor aún cuando no es considerado post-moderno, se adelantó en el tiempo pues el escudriñaba la multiciplidad de los hechos en la historia. La conducta sometidos al poder, y el ser humano que se revela ante lo inexplicable. Estudiando a Sartre para el cual el hombre era libre siempre que su mente lo sea, ya que nadie puede penetrar en ella y tener acceso. Para Foucault el ser humano es un ser condicionado, pero siempre tendrá la posibilidad revelarse ante lo inexplicable y el confiaba en esa posibilidad de la rebelión. Este autor, muere sin desarrollar la tesis de la resistencia al poder.

Proceso de la política pública

Enfoques en el proceso de las políticas públicas

Como se esboza en el Tabla 1, uno de los marcos de análisis de la política es el proceso de la misma, como se formula la política pública, partiendo de ello se generan varios enfoques, de acuerdo a Parsons (2007), los cuales se muestra a continuación:

(a) Enfoque por etapa: son pasos o secuencias donde se analiza la política como proceso que empieza con la elaboración de la agenda y termina con la evaluación de los resultados; (b) enfoque pluralista y elitista, se centra en el poder y los grupos de elites; (c) enfoque neomarxista, se aplica a partir de las ideas de Marx y la explicación de la sociedad capitalista.

(d) Enfoque subsistémico, partiendo de imágenes como redes, comunidades y subsistema; (e) enfoques del discurso de políticas públicas, se basa en el uso del lenguaje y la comunicación y (f) enfoque institucionalista, se analizan las instituciones partiendo de diferentes ciencias por la postguerra, teniendo el mayor auge en los años 80. Esta publicación reconoce la gran diversidad que existe para el análisis de los procesos de la política pública, al igual que Parsons (2007), considero:

que el análisis de la misma este hecho de múltiples construcciones del proceso de la política pública y de los problemas que atiende los diseñadores de políticas. Cuando se analizan las políticas públicas se busca comprender los modos de pensar y los "mapas" que estructuran el análisis de y para los "procesos" y "problemas" (pp. 107-108).

Todo ello apunta al conocimiento para el proceso de la formulación de la política pública, está compuesto por diversos aportes teóricos, que se dieron en diferentes tiempos asociados a las teorías sociales y económicas, así como escuela de pensamientos (empirismo, racionalismo, postpositivismo, entre otras) desde donde fueron trabajadas y analizadas.

Sin embargo, atendiendo a la estructura de análisis de esta publicación, haremos una introspección en el marco de análisis del proceso político de la política pública y en consecuencia estudiaremos desde lo teórico a partir del enfoque por etapas, en el cual se despliega el ciclo de las políticas públicas ¿Por qué? Tal como lo expresa Parsons (2007), por ser la base del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas.

Figura 1. Ciclo de vida de las políticas públicas

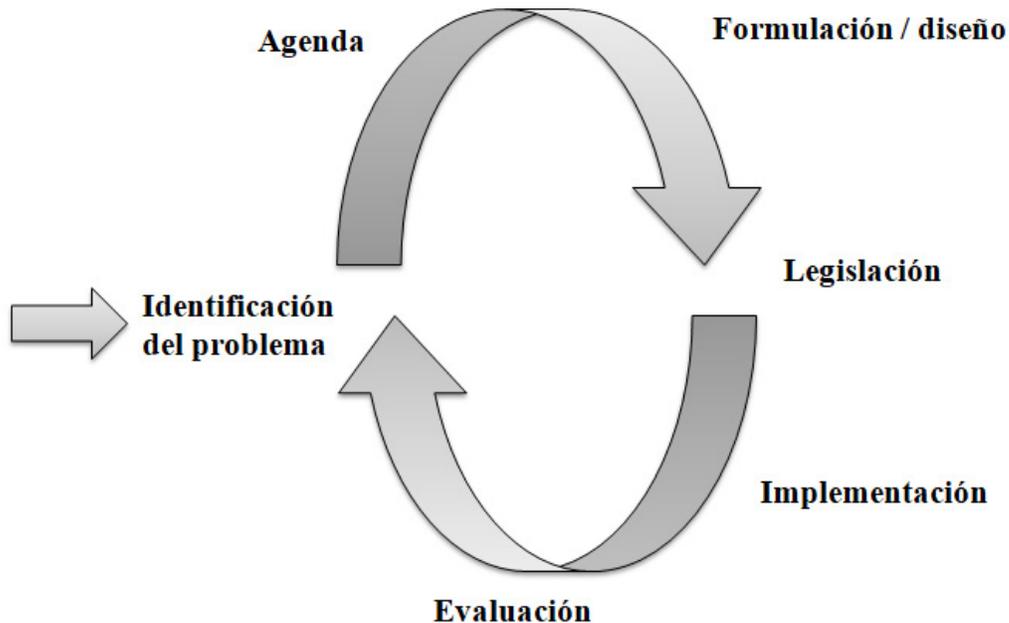


Nota: Tomado de Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de la política pública*. México: Flacso, p. 111.

Este enfoque permite generar una estructura racional donde se puede considerar la multidimensionalidad y multiplicidad, pues en cada etapa se puede trabajar e incorporar otros marcos. Ahora bien, para analizar las políticas públicas hay que comprender su complejidad pues los problemas especialmente los sociales no se resuelven con soluciones y acciones concretas y eficaces. "Las razones obedecen a diversos factores que inciden en el largo trayecto de una política, desde su aparición en la mente de alguien hasta su plena aceptación e implementación satisfactoria" (Kelly, 2006, p. 63).

Sin embargo, se mantiene la toma racional de decisiones dentro de la política pública y esto significa que la misma es trabajada como un proceso, es por ello en las décadas de los setenta (70) y ochenta (80), se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa en este proceso el cual originó el ciclo de las políticas públicas o enfoques por etapas:

Figura 2. El ciclo de políticas pública



Nota: Figura tomado de Kelly, J. (2006). Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas. En Kelly, J. (Coordinadora). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, p. 63.

Para Kelly (2006) existen seis (06) pasos en los cuales transita el proceso de las políticas públicas: (a) identificación del problema; (b) puesta en agenda; (c) la formulación de la política correspondiente; (d) la aprobación de la legislación o reglamentos para su implementación; (e) la implementación de la política por funcionarios o ejecutores; (f) evaluación de los resultados. Esta última reinicia el proceso en la medida que surjan nuevos problemas relacionados con la política escogida (Kelly, 2006, p. 63). Desarrollar la política pública como proceso también

permite incorporar elementos en cada etapa incluso agregar otros elementos a cada paso, lo importante de ello es que fija unas fases como parámetro para su formulación, aplicación y evaluación. Y esto permite recabar información para su posterior análisis y tomar decisiones en marco de ello.

Aportes filosóficos al marco de la política pública

A continuación, se presenta los aportes filosóficos a marco de la política pública ordenado históricamente.

Tabla 3. Aportes filosóficos al marco de la política pública

Teórico	Ciclo de la política pública
Simon, 1947.	Inteligencia. Diseño. Elección.
Lasswell, 1956.	Inteligencia. Promoción. Prescripción. Invocación. Aplicación. Impacto. Evaluación.
Mack, 1971.	Decidirse a decidir: reconocimiento del problema. Formular alternativas y criterios. Ajustar la decisión. Llevar a efecto. Corregir y complementar.
Rose, 1973.	Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública. Como se establecen las problemáticas en la agenda de la controversia pública. Como se presentan las demandas. Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas. Recursos y limitaciones. Decisiones de políticas públicas. Que determina la elección gubernamental. La elección en su propio contexto. Implementación. Resultados (outputs). Evaluación de las políticas públicas. Retroalimentación.

Jenkins, 1978.	<p>Iniciación.</p> <p>Información.</p> <p>Consideración.</p> <p>Decisión.</p> <p>Implementación.</p> <p>Evaluación.</p> <p>Terminación.</p>
Hogwood y Gunn, 1984.	<p>Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda).</p> <p>Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas).</p> <p>Definir problemáticas.</p>
	<p>Pronostico.</p> <p>Establecer objetivos y prioridades.</p> <p>Analizar opciones.</p> <p>Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas.</p> <p>Evaluación y revisión.</p> <p>Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas.</p>

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de la política pública*. México: Flacso, pp. 111-112.

Como puede observarse existe una gran diversidad de matices para el proceso y análisis de la política pública, presentar la política pública como un ciclo coadyuva por ser un modelo heurístico el cual permite desarrollar la formulación y el análisis de la política en función de un marco asociado, incluso con una visión sistémica de la realidad. Particularmente Parsons (2007), respalda dicho marco por etapas:

vinculado al objeto multidisciplinario y contextual que fue nodal para la idea que desarrollara Lasswell sobre la ciencia de las políticas públicas. Dada la existencia de una compleja realidad de políticas públicas enmarcadas en múltiples teorías, modelos, explicaciones, valores e ideologías, el problema no se encuentra en el ciclo de las políticas públicas per se sino en la necesidad de incorporar o incluir modelos y enfoques que sean o puedan ser útiles al análisis de las políticas públicas (p. 115).

Algunas de sus principales críticas de este marco las siguientes: representa un proceso descendente del poder, de arriba hacia abajo, donde la gerencia tiene prácticamente todo el poder para plasmar el contenido en las etapas, no se observa la participación de los diferentes niveles territoriales que también deben intervenir en el diseño de la política, no se observa la interacción de los actores, la etapa de evaluación es al final del proceso, entre otros.

Sin embargo, como expresa Parsons (citado por Torgerson, 2007 p. 114) "el enfoque de Lasswell, lejos de ser terriblemente anticuado, merece ser reconside-

rado porque brinda la base para un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista". Este enfoque por su visión sistémica, holística, multidisciplinaria, contextual entre otras, puede ser realimentado y reajustado con otros marcos, filosofías y conceptos acordes a la realidad sociedad actual, donde la política pública está enmarcada en diferentes teorías, modelos, explicaciones, valores e ideologías (Parsons, 2007, p. 115) por tanto el gran desafío es la renovación de las etapas que componen estos marcos, de acuerdo al tiempo y el contexto aplicado. Aunado al hecho de ser incorporado un proceso de seguimiento y control en forma monitoreada por cada etapa.

Aportes de Parsons al ciclo de la política pública

Ese autor plantea el hecho de decidirse a decir, reconociendo los problemas y "la formulación de alternativas (Mack, 1971); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas (Rose, 1973); iniciación e información (Jenkins, 1978), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (Hogwood y Gunn, 1984)" (Parsons, 2007, p. 115), entre una gama de diversos autores que analiza desde un nivel histórico y recursivo por cada dimensión trabajada.

En este sentido, reivindica la idea a partir de los problemas son los que delinear la agenda en la formulación de la política pública, están previos a las decisiones y a las otras etapas. Las agendas son definidas según diferentes modelos y teorías que pretende explicar desde diversos autores como formularla, la agenda no es proceso aislado también se toman en cuenta la realidad global e internacional. Pero además de ello, ¿Cómo puede ser percibido el problema? Toda esta información constituye a la producción de conocimiento e información de diferentes grupos de expertos (académicos, técnicos, entre otros), llamado desde los aportes (Lynn, 1981: 146-149; Hoppe, 1993: 82-83, citado por Parsons 2007, p. 116), el juego alto.

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema, pero un problema político, donde existe una vulneración o amenaza a grupos sociales. El problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta, la definición del problema es parte del problema, el problema se ha trabajado desde varios enfoques epistemológico, histórico, incluso desde los actores y el poder de influencia de los mismos en los espacios políticos.

Existe una gran cantidad de estudios sociológicos asociados a los problemas sociales, que han trabajado como abordar el problema político, especialmente desde 1940 se identificaron dos grandes vertientes en el estudio de los problemas sociales: (a) la positivista: hechos medibles con funcionalidad para la sociedad, y (b) la fenomenológica: a escuela del interaccionismo simbólico, ve los problemas como construcciones sociales básica ente subjetivas, a finales de

los 80 y comienzo de los 90, los problemas estuvieron definidos por la participación ciudadana y los movimientos sociales (Parsons, 2007, p. 131). Esta visión estuvo asociada a los enfoques epistemológicos aceptados en ese momento por la comunidad científica para abordar los niveles de realidad a estudiar.

Aún cuando las manifestaciones constructivistas antagónicas los enfoques positivistas para el análisis de los problemas conforman una crítica importante, hay que decir que el enfoque positivista sigue siendo el paradigma dominante en la formulación de políticas públicas y análisis social.

Además de ello, también trabaja otros autores donde desarrolla magistralmente los siguientes aspectos: los medios de comunicación masiva y la construcción de problemas, la opinión pública y políticas públicas (la opinión pública y las agendas de las políticas públicas, la mercadotecnia de las políticas públicas y la formulación de políticas), teorías sobre el control de la agenda (Schattschneider y su definición del meollo de la política, Cobb y Eider y la expansión del conflicto), tipologías de los asuntos de las políticas públicas, el pluralismo, la no decisión y la tercera dimensión del poder, enfoques neomarxistas y críticos (teorías profundas, niveles vinculantes de análisis, el giro argumentativo), el conocimiento y la agenda de las políticas públicas (expertos, profesionales y el proceso de las políticas públicas, los *think-tanks* (grupo de expertos) las ideas y el proceso de las políticas públicas, la aportación del enfoque histórico a las políticas públicas).

Las políticas públicas y los problemas como símbolos (lenguaje, poder y políticas públicas, Edelman: las palabras que triunfan y las políticas públicas que fracasa), redes, corrientes, coaliciones promotoras y equilibrio interrumpido (nuevos enfoques del análisis de la agenda y formulación de políticas públicas, redes y comunidades, corrientes de políticas públicas, el marco de la coalición promotora, el modelo del equilibrio interrumpido), el análisis de los límites (los contextos de la definición del problema y el establecimiento de la agenda, los parámetros económicos de la formulación de políticas, las tendencias y la agenda de las políticas públicas, las políticas públicas corito epifenómenos, votantes, partidos y políticas públicas, los parámetros institucionales, los parámetros establecidos por las políticas anteriores) globalización y formulación de políticas públicas: parámetros internacionales (el enfoque internacional del análisis de las políticas, las características de la política mundial) (Parsons 2007, pp. 138-271).

De todo ellos podemos subrayar el papel de los medios de comunicación coadyuvan a visibilizar el problema, la opinión pública también direcciona el problema, tanto que hay autores que expresa el juego mutuo entre la opinión pública y el poder público.

Tipología y asuntos de las políticas públicas define la agenda. Existen diversos modelos para el establecimiento de la agenda el conocimiento enmarca las agendas y los problemas, la agenda también se ve marcada por el grupo de

expertos, los profesionales desempeñan un papel clave en la producción y difusión de conocimientos, así como en la interpretación y la implementación de las políticas entre el grueso del público.

El desarrollo más importante en el estudio de las agendas y la construcción de problemas ha sido el surgimiento de *los think-tanks* y los grupos de investigadores que tienen por objetivo influir en la agenda de las políticas públicas mediante la publicación de sus investigaciones y la promoción de ciertas políticas. Las décadas de 1970 y 1980 fueron particularmente productivas para los *think-tanks*, no sólo por las condiciones económicas y sociales predominantes, además, los diseñadores de las políticas y otros autores necesitaban nuevas ideas y políticas. Las ideas de los teóricos han influenciado en la agenda. Así como el lenguaje y el poder.

Por otro lado, las redes y las comunidades cambian de un sector a otro y esto influye en el funcionamiento de los mismos. Además de las fronteras que existen al interior del contexto del Estado-nación: los factores: económicos, sociales y de otra índole que constituyen las fronteras en las que se establecen las agendas, se toman y se implementan decisiones de políticas públicas.

La construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión; finalmente el tema recibe la atención del público en general. Clasifica las políticas públicas de acuerdo a los recursos (costos y beneficios).

La política pública tiene diferentes ámbitos de poder, dimensión de los asuntos: el grado de complejidad y de conocimientos técnicos o especializados. El poder de la participación y los movimientos sociales. El poder radica tanto en la capacidad de ordenar la inacción como en la capacidad de ordenar la acción. El lenguaje es considerando un poder delinea los temas y las agenda.

En estos ciclos se plantea desde el análisis desde el meso-análisis, haciendo un corte transversal que atraviesa las diferentes etapas del proceso vinculando a la noción sistémica (entrada), incluyendo la toma de decisiones con el proceso de resultados (salidas) de la política, centrándose en la pre-decisión y sus contextos decisión y post-decisión Parsons (2007, p. 273).

Este análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones, el espacio para la toma de decisión sigue prevaleciendo el principio del imperio del Estado, y este abarca todo el ciclo de las políticas públicas, siendo un proceso multifacético, igualmente constituyen marcos multidimensionales y multidisciplinarios, sin embargo, depende la realidad en que se tome la decisión en el proceso, llamado juego medio.

En este sentido el autor trabaja, (Parsons, 2007, p. 275-476), la toma de decisiones: marcos y contextos disciplinarios, enfoques del poder ante la toma de decisiones (modelos elitistas y neoelelitistas, el pluralismo y los enfoques neopluralistas de la toma de decisiones), el marxismo tradicional y el nuevo: toma de decisiones en las sociedades capitalistas, corporativismo, profesionalismo, y tecnocracia, racionalidad y toma de decisiones (racionalidad: el contexto sociológico y económico), la racionalidad limitada de Simón, Lindblom: la toma de decisiones como el arte de "salir del paso", ¿encontrar el punto medio de "salir del paso"?, Dror y Etzioni, la economía y el contexto organizacional de la toma de decisiones, el enfoque de la elección pública ante la toma de decisiones (economía y elecciones públicas, alternativas al modelo de la elección pública).

Así como también el enfoque institucionales (las instituciones si importan: una vez más, el "nuevo" énfasis en las instituciones, institucionalismo político: las instituciones en el contexto de las relaciones Estado-sociedad), personalidad, cognición y procesamiento de la información en la toma de decisiones (la toma de decisiones: el contexto conductual y el contexto cognitiva, Lasswell y la psicología de los tomadores de decisiones, Simón y las dimensiones cognitivas de la toma de decisiones, Vickers y el arte de emitir un juicio, la toma de decisiones como dirección: Karl Deutsch y la cibernética del gobierno, la psicología de las decisiones: enfoques integrales).

Análisis de políticas públicas y decisiones públicas (el conocimiento y la asesoría en el proceso de toma de decisiones, el contexto organizacional, los escritorzuelos académicos y los locos con autoridad, el análisis y la democracia, el análisis para la toma de decisiones, técnicas para el análisis racional de las políticas públicas, técnicas cualitativas para la toma de decisiones, paradigmas alternativos para el análisis racional), la toma de decisiones racional y la búsqueda de una gobernanza informada, críticas al análisis de políticas públicas (los límites del análisis racional, Los "racionalistas críticos", los realistas políticos, los forenses, los teóricos críticos, los gerencialitas).

En el diseño y la adopción de la política incluye en análisis de las decisiones, ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Por qué se toman las decisiones? ¿Cómo se analiza el problema? ¿Cómo se estructura y se organiza la información? El conocimiento en la toma de decisión y el uso del mismo. También hace aportes en cuanto al análisis de las decisiones en proceso en que se toman las decisiones en forma racional.

Y finalmente, el análisis de implementación de los resultados: llamado juego bajo, se centra en el análisis de la administración, la gestión, la implementación, la evaluación y el impacto de las políticas públicas, incluyendo la operación, corrección y la complementación. Así como el seguimiento y evaluación, control, mantenimiento sucesión e impacto de la política. La evaluación es un proceso que va a dimensiona posteriormente la forma en que se formula los problemas y las agendas.

La década de 1960 surgió un creciente interés en lo que podría denominarse las etapas “post-decisión” de las políticas. En la década de 1970 se hizo evidente que muchas políticas y programas no habían sido tan efectivos, ya que algunos problemas no se resolvían todo lo contrario aumentaban. Entonces, la atención se centró en ¿Por qué fallo el plan? ¿Cómo fallo? En las décadas de 1970 y 1980, se generaron diversas alternativas de la perspectiva descendente, así como también se registraron importante desarrollo del mundo real, en cuanto al papel del gobierno y el servicio público empezaron a ocupar un lugar protagónico en la agenda política (Estados Unidos y Gran Bretaña), apoyado por el enfoque gerencial y del mercado en cuanto a la implementación y la evaluación.

Las limitaciones financieras en la década de los 80, producto de la crisis económica obligo a generar más control en los gastos dentro del Estado (producto de la desregularización) aunado al crecimiento e influencia de la burocracia, en consecuencia, la implementación y los resultados de las políticas públicas marcó un transformador discurso de la gobernanza, la gestión y la privatización el sector público. En consecuencia, el marco de las políticas públicas ha sido marcado por el continuo y creciente interés en el análisis de costo-efectividad. Y esto genero la utilización de técnicas de control gerencial aplicadas al análisis de la implementación y los resultados de las políticas públicas.

Parsons (2007, pp. 452-627) trabaja: (a) implementación: revisión de los diferentes enfoques para el análisis de la ejecución o puesta en práctica de las políticas públicas entre ellos: enfoques sistémicos racionales de arriba hacia abajo o *top-down*, críticas al modelo del control racional, marcos de acción de políticas públicas: la implementación como proceso evolutivo, la implementación en marco gerencialista, implementación y tipos de políticas públicas, análisis e implementación interorganizacional y síntesis de la implementación.

(b) Sistemas de implementación y resultados: revisión de las vías para el análisis de la implementación a partir de la combinación de instrumentos, instituciones y valores implicados en la implementación de las políticas públicas: mezclas, la mezcla gubernamental, la mezcla sectorial, la mezcla del cumplimiento, la mezcla de los valores, evaluar los sistemas de implementados y sus resultados: salida, voz lealtad, los límites del consumismo y la mezcla control-consenso.

(c) Evaluación: revisión de cómo evaluar, auditar, valorar y controlar las políticas públicas y a las personas responsables de su implementación. Desarrolla: las modalidades y las etapas, la evaluación como análisis racional, la evaluación y la administración de recursos humanos, marcos alternativos para la evaluación: el enfoque multiplista (Cook, 1985), el enfoque de diseño (Miller, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987), el enfoque naturalista (Lincoln y Guba, 1985; Guba y Lincoln, 1987; Lincoln, 1990).

(d) Cambio y continuidad, considerando diversos enfoques para estudiar la forma en que ocurren los cambios en las políticas públicas como: después de la evaluación (enfoques del ciclo de las políticas, enfoques organizacionales, cambios en las políticas y aprendizaje de las políticas y (e) después de la evaluación: promesas y desempeño, evaluación de los impactos y de los resultados de las políticas públicas.

Finalmente Parsons, concluye las decisiones y acciones sociales están instituida en la sociedad por el gobierno, por tanto la evaluación del desempeño gubernamental está asociada a la toma de decisiones, para este autor las obra de Lasswell, Lindblom y Etzioni, presenta otros propósitos de la política pública como el desarrollo más pleno de los individuos en sociedad y el desarrollo del consentimiento, el consenso, la conciencia social y la legitimidad, lo que apoya el contexto del servidor público y la noción de ciudadano. Entonces la participación ciudadana es aliada a la descentralización de la prestación del servicio y como resultado puede generar mayor control local y democrático (empoderamiento).

A lo expuesto anteriormente la política pública tiene también implicaciones democráticas o políticas de las personas, y esto ha fomentado la rendición de cuenta y la evaluación hacia arriba. Entonces, el estudio de las políticas públicas y su análisis tiene una función importante dentro del ámbito educativo. En otro aspecto también resalta el autor, el ámbito de la sociedad civil como un espacio libre de partidos políticos, siendo la política un dispositivo de formación de valores para moldear a los individuos y la sociedad, donde la gestión pública es parte del desarrollo de la política pública y la evaluación, así como la rendición de cuenta esta más cercana a la sociedad.

Las políticas públicas igualmente representan la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas para coadyuvar al pluralismo de la autoridad y el poder político limitado. Parsons, propone modelos de política pública como formas de aprendizaje social enfatizado en valores, participación, coproducción, comunicación, descentralización y comunidad. Conectando el diálogo, la comunicación, la cooperación y el aprendizaje social como formas de producción e implementación de resultados de las políticas y la ciudadanía en forma más activa que participe en la toma de decisiones de carácter público. Siendo una visión idealista de las políticas públicas como formación pública.

Esto constituye una reorientación de las políticas públicas como una forma de aprendizaje social lo que implica el rediseño del contexto institucional en cuanto a la elaboración de la política a fin de fortalecer y desarrollar las instituciones sociales y explotar las potencialidades de las nuevas tecnologías para la comunicación. Conforme, a este enfoque el gran desafío será diseñar y adaptar las instituciones políticas y sociales para mejorar la racionalidad comunicativa de la sociedad democrática. Entonces, se debería explorar métodos integradores y comunicadores para el análisis de las políticas y del proceso de la política

como en la calidad de modalidades de análisis para la elaboración de políticas. El análisis de la política debe trasladarse hacia la sociedad y se parte del debate político, pues es un área para formar ideas y valores por lo que sigue siendo la democracia y la democratización el punto nodal y la tarea vital de la teoría y práctica de las políticas públicas (Parsons, 2007, pp. 629-632).

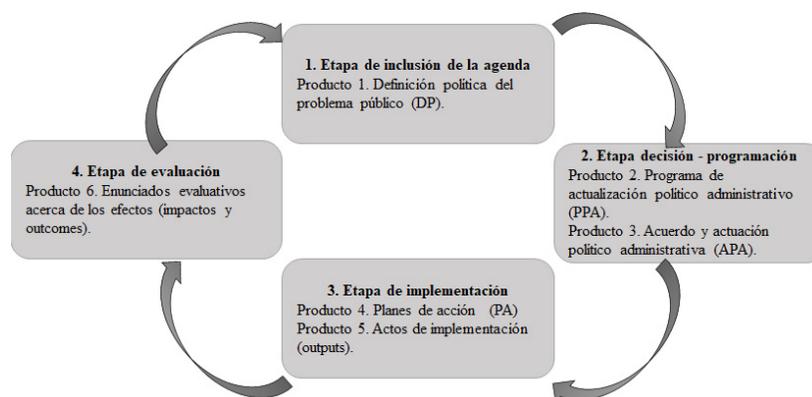
Por las razones expresadas una forma de evaluar a un gobierno es por la toma de decisiones y las acciones desplegadas en las políticas públicas, y este espacio de evaluación es un espacio de poder de la sociedad, donde los sistemas democráticos se pueden fortalecer, siempre y cuando se generen espacios políticos ascendentes de la sociedad en la gestión pública. Asimismo, la política pública coadyuva a afianzar el poder político y la formación política lo que deja abierta la posibilidad de reorientación de las políticas públicas cónsonas a la sociedad actual.

Aportes de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone

Modelo de análisis desarrollado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, (2008), presenta la política pública como un conjunto de decisiones y acciones que resulta de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos en que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específica (propias del ámbito de intervención en cuestión) (p. 116).

Estos autores desarrollan las siguientes variables de análisis: (a) variable dependiente: los fenómenos sociales visto desde el alcance y contenido específicos (sustantivo e institucional operativo) y (b) variable independiente: los fenómenos sociales explicativos actores y su conducta influencia por los recursos que puedan influenciar y movilizar en el contexto institucional.

Figura 3. Etapas y productos de una política pública



Nota: Tomado de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de la política pública*. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política, pp. 116.

A partir del marco de la política por etapa (ciclo de la política pública) desplegaron cuatro etapas principales en concordancia con los ciclos, las cuales se muestra a continuación. De acuerdo a los autores se generan los productos a partir de las siguientes características, las cuales se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4. Etapas y ciclos de la política pública

La definición de la política del problema público (DP)	Emprende la intervención política, es el marco desde donde se parte, la delimitación el perímetro del problema público, así como la identificación de los actores de las causas y de las formas de intervención.
Programa de evaluación político administrativo (PPA)	Incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias (gobierno y administración central) incluido en todos los niveles territoriales para la administración e implementación de la política pública.
Actuación política administrativa (APA)	Competencias y responsabilidades, principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo.
Planes de acción (PA)	Prioridades para el espacio para la implementación, en el espacio geofiguras y social, así como el tiempo.
Actos de implementación (Outputs)	Actividades y decisiones administrativas de aplicación.
Enunciados de los efectos evaluativos de las políticas públicas	Evidencia los cambios evaluativos del comportamiento de los grupos objetivos (<i>impactmaios</i>) y los efectos inducidos por los beneficiarios finales (<i>outcomes</i>). Permite valorar científicamente y políticamente la pertinencia, eficacia y eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada.

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de la política pública*. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política, pp. 116-117.

Todos estos productos se dan por interacciones continuadas y repetidas entre actores que a su vez movilizan diferentes recursos, estos procesos se rigen con reglas institucionales propias del ámbito donde se desarrolla. Por medio de los acuerdos se institucionales se establecen la política del problema público y la inclusión de la agenda para luego trabajar la formulación, implantación y evaluación (PPA).

En la fase de implementación el acuerdo institucional pasa a acuerdos políticos-administrativos (APA). En la implementación se trabaja con los niveles territoriales, subestatales o locales, los actores políticos ven estos acuerdos como actos estratégicos que conduce a su vez la conducción de contenido de las políticas públicas.

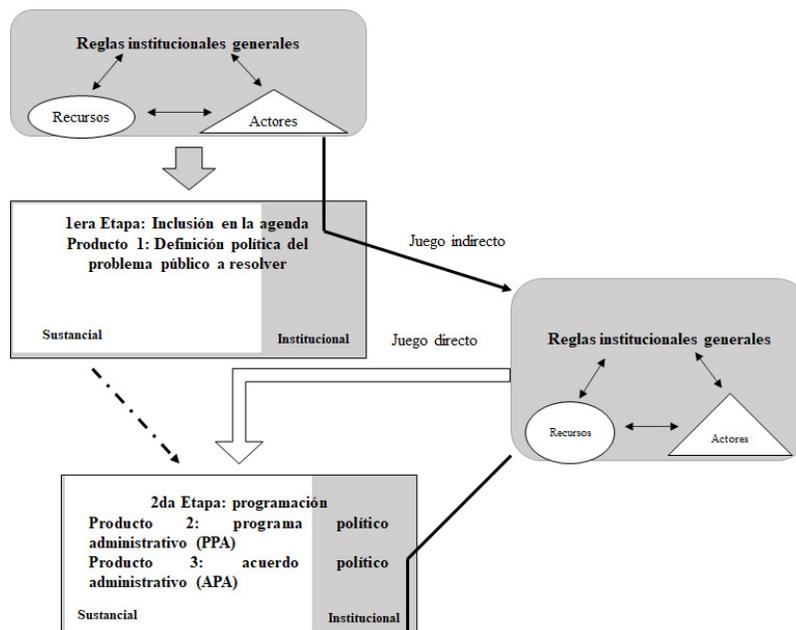
Para Subirats y Otros, (2008), estos productos pueden ser vistos de dos maneras: (a) sustantivamente e (b) institucionalmente, sin embargo, el elemento fundamental es la autoridad política - administrativa para la aplicación de la política pública concreta (institucional). El modelo de análisis propuesto pretende describir, comprender y explicar la totalidad de la política pública, establece dos postulados:

(a) Los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de la política pública, tiene influencia directa sobre las etapas subsiguientes: desde lo sustantivo la acción política garantiza la acción pública y hasta cierto punto continuo predecible las actividades políticas administrativas que tendrá que limitar el campo de opciones de las etapas subsiguientes.

Pero también se deben tomar en cuenta los factores más estructurales relacionados como los fenómenos de inercia político administrativos, factores propios del proceso, o factores propios del proceso producto del sistema democrático, en resumen, los resultados sustantivos e institucionales de una etapa son directamente influenciados por las decisiones y acciones efectuadas durante las etapas precedentes de una misma política pública.

(b) Los actores involucrados en una política pública pueden en cada una de las etapas servirse de reglas institucionales vigentes y de los recursos que aún no han explotado para tratar de influir en el contenido de la etapa en cuestión: en cada etapa pueden aparecer actores que influyan en esa etapa o en la siguiente, estos actores pueden darse en los dos planos (sustantivos e institucional) debido a la complejidad social entre la sociedad y el Estado, así como los actores que interviene en la política se pueden generar conflictos en la implementación, pues la implementación es un proceso socio-político, cuyo desarrollo y resultados (sustantivos e institucionales) son impredecibles.

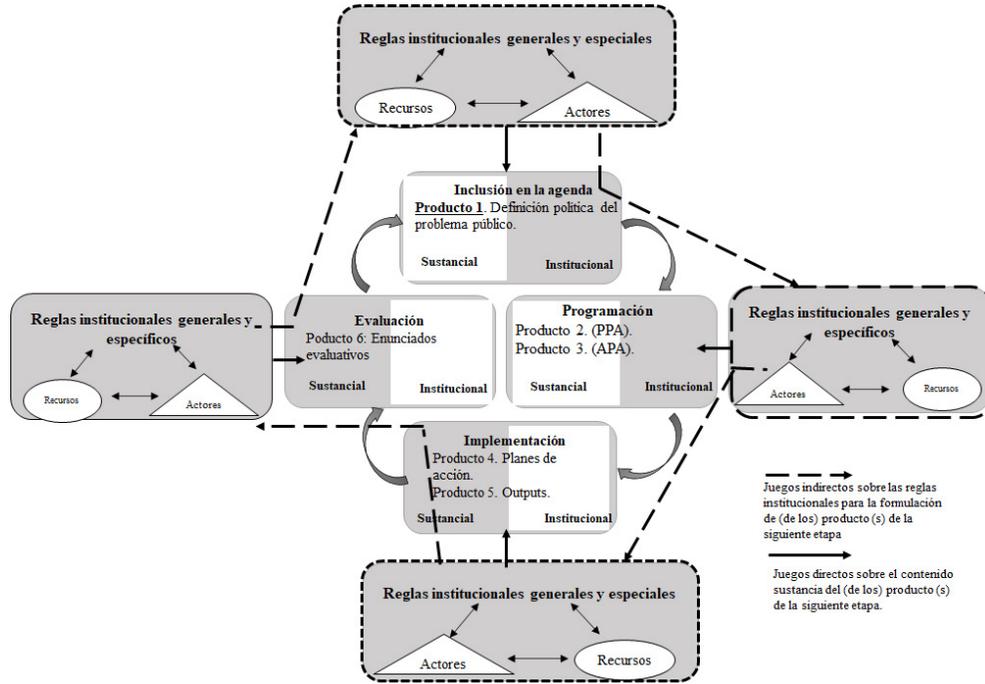
Figura 4. Influencia directa e indirecta de los actores en las dos primeras etapas de las políticas públicas (segundo postulado)



Nota: Tomado de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de la política pública*. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política, p. 120.

En resumen, el segundo postulado significa que los resultados sustantivos e institucionales de una etapa se ven influenciados por el marco institucional, en cuanto a los recursos, la constelación, y la posición de los actores involucrados en la etapa en cuestión, y no solo por las decisiones tomadas en las etapas previas (primer postulado).

Figura 5. Modelo teórico para al análisis de una política pública



Nota: Tomado de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de la política pública*. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política, p. 122.

El modelo teórico propuesto por estos autores propone "un análisis diacrónico (en el tiempo) a lo largo de las cuatro etapas identificadas (inclusión en la agenda, programación, implementación, y evaluación) (Subirats y Otros, 2008, p. 122-125). Este modelo se basa en cuatro argumentos a saber:

La concreción del contenido sustantivo de la política pública: las acciones y decisiones son orientadas a resolver un problema colectivo, por lo que se debe hacer un contraste empírico en las diferentes etapas del contenido de la acción pública. El objetivo se establece en base al problema a resolver de igual manera los efectos de la implementación deben basarse en la contribución de la solución del problema público. Siendo la eficacia una condición para evaluar la política.

Consolidación del espacio de la política pública: el problema colectivo de la política marca la frontera del espacio de los actores. A partir del análisis se puede contrastar: Estado - grupo objetivo - beneficiarios finales, inicio, desa-

rollo y delimitación del espacio de la política analizada, espacio a su vez que está formado por una red de intervención pública que integra también grupos afectados o beneficiarios.

Consolidación de una capacidad institucional: la burocracia (reglas institucionales) influyen en las reglas de los actores donde delimitan y canaliza la acción de estos, son normas formales e informales donde los actores están implicados.

Explotación de los recursos: los actores (públicos y privados) recurren a múltiples recursos para hacer valer sus combinaciones, sin embargo, la conducta de un actor es impredecible en cuanto a los recursos, es por ello la importancia del análisis empírico para establecerlos recursos que finalmente se utilizaran.

En síntesis, los autores expresan que este modelo aprovecha el modelo heurístico del ciclo de la política, pues facilita la política como un proceso dinámico, el cual permite identificar y analizar elementos circunscrito a un número de actores involucrados. Al finalizar el análisis empírico de las etapas definidas se da una perspectiva secuencial de la política pública.

Es por ello, que el estudio empírico se recomienda, seguir un proceso explicativo en dos tiempos: (a) explicar el resultado sustantivo e institucional de una etapa como fruto de las decisiones y acciones emprendidas durante la etapa precedente de esta misma política pública y (b) si se contrasta una diferencia fundamental entre la amplitud y el contenido de dos etapas sucesivas es necesario analizar la intervención de los nuevos actores y las nuevas combinaciones que realizan nuevas interacciones con otros actores y las nuevas reglas institucionales que son sometidas, y estas representan la discontinuidad observada empíricamente.

Los productos observables en la etapa de la política pública son: (a) definición general del producto como resultado de una etapa particular del ciclo de la política pública, (b) transformación operacional del producto a partir de diversas dimensiones de análisis: sustantivos e institucional, necesarias para llevar a cabo un estudio empírico, (c) la decisión esquemática del proceso de decisión que conduce el producto en cuestión (que tipo de actor, con que recurso y las reglas institucionales).

Las dimensiones analizadas en este modelo permite comparar actores, recursos, instituciones en acción y productos de las políticas públicas (análisis diacrónico) en los procesos de decisión llevados a cabo en diferentes zonas o incluso en países en el ámbito de una o varias políticas públicas (análisis sincrónico).

Aportes de Höchtl, Parycek y Schöllhammer

La tecnología cada día genera cambios más rápidos dentro de la sociedad y estos a su vez coadyuva a generar transformaciones sociales pero también eco-

nómicas, en la estructura real del mundo, ya que facilita la toma de decisiones pues reduce el tiempo para realizar los análisis y ofrece información estratégica actual para el procesamiento de la información, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), así como la Inteligencia Artificial (IA) tiene el potencial de dinamizar todas las esferas de la realidad.

Entonces, si estamos presente ante una sociedad hiperconectada ¿Cómo formular la política pública? La formulación de la política pública está influenciada por las TIC, la revolución tecnológica en los ámbitos de la comunicación y el análisis de datos ha llevado el cambio de gobierno a gobierno electrónico, más allá del concepto de simples sistemas de entrega de servicios públicos (Dunleavy et al. 2006a; Dunleavy y Margetts 2010; Dunleavy et al.2006b citado por Höchtl, Parycek y Schöllhammer, 2015). En esta quinta revolución industrial las políticas públicas se verán marcadas por la inrupción de la IA.

Esto a su vez influye en la lógica interna y las estructuras burocráticas de las organizaciones y, en consecuencia, cambia los sistemas gobernanza y del gobierno. Pero ¿Que es gobierno? ¿Qué es gobernanza? “la distinción clave entre el gobierno y la gobernanza es que “el gobierno se trata de hacer “ [...] y la gobernanza se trata de la estructura abstracta de lo que está sucediendo y cambiando” (Bannister y Connolly 2009, citado por Höchtl, y Otros).

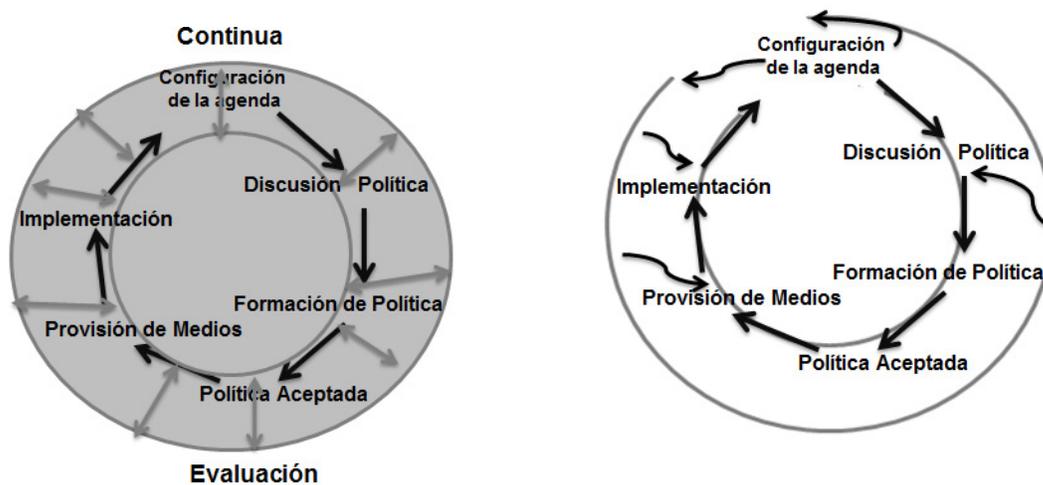
El gobierno “es un conjunto de decisiones y procesos realizados para reflejar las expectativas sociales a través de la gestión o el liderazgo del gobierno” (Fasenfest citado por Höchtl y Otros, 2015), la administración pública integra la estructura de gobierno y funciona como un sistema integrado en el cual se guía los movimientos de las estructuras, y una de las transformaciones de la estructura está dada por la formulación de la política (ciclo de la política pública). Siendo la evaluación parte integral del ciclo de la política.

El concepto de gobernanza ha sido definido por una gran cantidad de autores, entre ellos (Rhodes, citado por Höchtl y Otros, 2015), estos precisan la interdependencia entre las organizaciones, ya que incluye actores no estatales, se dan por interacciones continuas entre los miembros de una red, esto regulada por procesos de negociación acordados por los participantes de la red, los cuales negocia por acuerdos compartidos, las redes se autorganizan y el Estado conserva su autonomía, es una visión más amplia de autoridad y su ejercicio. Al generar una visión más amplia de autoridad la gobernanza obliga al gobierno a concebir espacio político (oportunidad para participar en asuntos públicos) para la sociedad civil e incluirla en la toma de decisiones. Como resultado las TIC son claves para formular redes digitales.

Lo expuesto anteriormente afecta a la formulación de las políticas públicas pues moviliza la estructura de la formulación y su ciclo volviéndolo más dinámico, dentro de la sociedad de los datos, expresa (Höchtl y Otros, 2015), teniendo en

cuenta que la sociedad de los datos tiene al menos tres fuerzas impulsoras: (a) la digitalización aumenta la cantidad de información de gestión disponible por tanto los sistemas de información pueden capturar y recuperar la información con más detalles, (b) la red permite el intercambio e integración de datos y (c) la aplicación de inteligencia sobre los datos y las redes, lo que obliga a generar un aprendizaje automático la inteligencia artificial sobre conjuntos de datos conectados a la red. Al utilizar la tecnología para formulación de la política se estará esgrimiendo la planificación de escenarios basada en evidencia. La evidencia le da una fuerte legitimidad a la toma de decisiones, ya que “la evidencia es la base de la decisión” (Crotty citado por Höchtl y et al., 2015).

Figura 6. Ciclo de la política pública. El ciclo de la política pública revisado por la Big Data



Nota: Tomado de Höchtl, J. Parycek P. Schöllhammer y R. (2016). *Big data en el ciclo de las políticas: toma de decisiones políticas en la era digital*. [Documento en línea]. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/285619698_Big_Data_in_the_Policy_Cycle_Policy_Decision_Making_in_the_Digital_Era [Consulta: 2019, septiembre 18].

Desde los aportes de (Höchtl, y Otros, 2015), proponen una ruta teórica para mejorar el proceso de formulación de políticas en cada etapa, desde el establecimiento de la agenda hasta el proceso de evaluación, realizando una reinterpretación del ciclo a partir de la política electrónica utilizando el *Big Data*. Lo interesante de este modelo es que demuestra el dinamismo que se da en cada fase utilizando las TIC.

Estos autores también exponen que el concepto de formulación de políticas basadas en evidencia como un principio central de la gobernanza, que está cambiando cada vez más de la orientación del proceso hacia la orientación al desempeño, contextualizando el papel de los datos y la información, un ciclo de políticas rediseñado, que tenga en cuenta los avances en las TIC. Por tanto, establecen desde su visión:

La agenda: es donde se identifica los problemas según los responsables políticos, estos problemas están enmarcados por la información especialmente en los sistemas democráticos, en algunos casos son los medios de comunicación quienes obligan a los políticos a prestar atención a ciertas áreas pues está el juicio de la atención pública, hoy día las redes sociales y los medios digitales hacen las agendas más complejas, por tanto uno de los retos es que el gobierno capte los temas emergentes con altos grados de participación ciudadana, utilizando el análisis automatizado y a gran escala de los medios de comunicación para poder predecir tanto el comportamiento humano como los eventos relacionados.

La discusión política: permiten establecer el debate en diferentes opciones, la etapa de establecimiento de la agenda puede establecer las prioridades en cuanto a qué política debe ser favorecida, es esencial para estas entidades aplicar métodos automatizados, herramientas y técnicas de análisis de texto para incorporar esta retroalimentación en el proceso de formulación de políticas. Las técnicas de agrupamiento y los algoritmos de aprendizaje automático ayudan a estructurar esta gran cantidad de información la *Big Data* puede ayudar a superar este desafío mediante la aplicación del procesamiento del lenguaje natural (PNL) sobre algoritmos de aprendizaje automático como el análisis de conglomerados para identificar más fácilmente la aguja en el pajar (Kamateri y Otros, citado por Höchtl, y Otros, 2015).

Formación y aceptación de la política: es la descripción de los pasos que se supone deben llevarse a cabo en la fase de implementación está alineado al marco legal del gobierno. Puede desarrollarse en dos fases: la primera la base de discusión a la base de formación, los documentos son analizados según la demanda pública aquí se valora la importancia de la recolección de datos y la aceptación de la política en los diferentes grupos de la sociedad; la segunda, en esta etapa el ciclo de formación y aceptación de políticas, se puede formular políticas basadas en evidencias mediante metodología avanzadas (análisis predictivo y técnicas de escenarios) y el *Big Data* contribuye a ello.

Provisión de medios: las decisiones sobre cómo proporcionar de manera más eficiente el personal requerido y los medios financieros serán mejorados si se realiza un análisis previo. Los presupuestos proporcionan cantidades de datos que pueden permitir la detección de patrones, que luego se pueden utilizar para diseñar formas más eficientes y efectivas de construir un presupuesto para una política. Las transparencias en los presupuestos legitiman los sistemas políticos y los gobiernos. En este sentido la *Big Data* coadyuva a ubicar los territorios, sus áreas problemáticas y los presupuestos invertidos, entre otros.

El presupuesto: orientado a resultados crea marcos de evaluación que permiten canalizar los recursos donde son necesarios, entonces las necesidades de financiamiento se determinan en función del impacto estimado sobre base de

datos disponibles e información producto de evaluaciones a las políticas anteriores, generando un ciclo de retroalimentación que coadyuva a identificar e interrumpir las políticas según los resultados de estas.

Implementación: al ubicar los territorios y sus necesidades también fijara los diferentes niveles de intensidad de la política, esto a su vez generara nuevos datos para utilizar la evaluación efectiva de la misma incidiendo en los procesos de implementación futuras para volver a identificar los problemas anteriores. Existe una relación con la etapa de evaluación, es especialmente la nueva dimensión de la evaluación la que probablemente tendrá el efecto más significativo en las diferentes etapas del ciclo de políticas. La producción de datos sobre la implementación de políticas no después sino durante la implementación puede crear una flexibilidad sin precedentes cuando se trata de la transformación de ideas de políticas en políticas realmente ejecutables.

Esto a su vez significa mayor autonomía para las administraciones públicas para permitirles reaccionar lo más rápido posible a los resultados de evaluación entrantes, el *Big Data* puede aumentar la precisión de algunas de las fuentes de información fundamentales para la implementación de políticas.

Evaluación continua en el uso de la política: un ciclo de políticas rediseñado, que tenga en cuenta los avances en las TIC y, específicamente, las capacidades analíticas proporcionadas por *Big Data*. Fortalece la evaluación formativa (cualitativa) antes que la sumativa (cuantitativa). Aún cuando el modelo racional fue el más utilizado desde el inicio de la evaluación de las políticas públicas también surge el enfoque de evaluación de abajo hacia arriba, que es formativo, basado en evidencia cualitativa e incluye la participación activa de las partes interesadas (actores), con observaciones que aparecen a medida que la política se implementa en lugar de después de la implementación de la política. Con los avances en *Big Data*, los casos de uso de evaluación continua en la administración pública / los gobiernos están disponibles en el día a día.

Finalmente, estos autores concluyen, lo novedoso de este modelo es la posibilidad de tomar decisiones en tiempo real, a partir de la *Big Data* (que pudiera ser otro sistema asociado a la minería de datos, inteligencia artificial, soporte de decisiones, entre otros), además genera una evaluación continua en las etapas del ciclo de las políticas públicas. Esto tiene potencial de acortar el proceso de toma de decisiones y conducir a mejores decisiones ya que la información ofrece datos más depurados. Por otro lado, también genera mayor participación de los actores dentro del ciclo de la política, pero especialmente tiene en cuenta la evaluación casi instantánea ya que está habilitada en la *Big Data* generando un proceso interactivo.

La evaluación continua de las medidas en cada etapa del ciclo de políticas reducirá las ineficiencias en la formulación de políticas permite la búsqueda de

alternativas identificadas en el proceso de elaboración de escenarios incluso de salidas anticipadas de las políticas planificadas.

Sin embargo, definir el grado adecuado de realización de capacidades técnicas, apertura y autonomía para el gobierno a un gobierno electrónico continuaría siendo una tarea desafiante pues la cultura de los gobiernos interactuará de manera diferente con la introducción de tecnologías. Otro gran desafío es el tema político, el hecho de aceptar o rechazar la transparencia que ofrece estos sistemas, en cuanto a la información basada en evidencia y ser mostrada al público, para que este tenga la capacidad de sacar conclusiones basadas en hechos y cifras accesibles. Indirectamente coadyuva al control ciudadano además de mantener códigos de ética dentro de la gestión pública al generar datos abiertos.

La evaluación continua que puede ser habilitada por sistemas como *Big Data* en el ciclo de políticas públicas, pudieran cambiar el ritmo en que se realizaran las políticas futuras, además de reducir los costos relevantes y aumentar la efectividad. A medida que la administración ampliará el uso de la evaluación continua en todos los niveles y sectores de gobiernos, se deberá considerar cuidadosamente la privacidad de los empleados y contratista, pues el uso de la información será un dispositivo importante en el proceso de los resultados de la evaluación debe integrarse en el proceso de autorización de datos.

La transformación real del proceso de formulación de políticas y el paso de políticas basadas en estimaciones a políticas basadas en evidencia todavía depende en gran medida del compromiso de los actores políticos relevantes. En numerosos países ya se están realizando intentos para crear instituciones de auditoría independientes para monitorear la efectividad de las políticas, y la literatura sobre cómo diseñar esquemas de evaluación para políticas gubernamentales se publica en números cada vez mayores (Stockmann, Stockmann, citado por Höchtl, y Otros, 2015).

Marco conceptual de la política pública

Como se ha desglosado, la política pública es una disciplina que se ha cambiado a través del tiempo, sin embargo, generalmente es un concurso de varias organizaciones del sector público y en algunos casos organizaciones no gubernamentales e incluso del sector privado y empresarial (Malave y Piñango, 2006, p.54).

La política pública atiende a la esfera pública pero esta esfera no es individual sino colectiva “lo público comprende queda dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2013). Actualmente

la política pública puede ser trabajadas desde diferentes niveles territoriales: local, subnacional, nacional, regional e internacional.

Ampliando su ámbito de acuerdo a lo expresado por Lasswell (citado por Parsons, 2013) la orientación de la política pública es multimetódica, multidisciplinaria, orientada a problemas, preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas, en busca de una integración de los conocimientos dentro de una disciplina amplia, para analizar las decisiones especialmente las decisiones públicas, para contribuir a la democracia de la sociedad.

Al respecto Rizvi y Lingard (2013), expresa que la política pública en la actualidad es "multidimensional, multinivel, y tiene lugar en múltiples lugares. Los discursos globalizados así como la elaboración de programas y las presiones políticas ahora emergen más allá de la Nación las relaciones entre los diversos lugares donde se producen y se implementa" (p. s/n) la política, en muchos casos se ha extendido. Sin embargo, no deja de ser un programa de acción dirigido por un ente rector que representa autoridad o autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

Tabla 5. Contigüidades de las políticas públicas

Contigüidades	Características
Formal e institucional	Autoridad legítima que ejerce el poder (Principio de Imperio del Estado. Competencia funcional. Procedimientos administrativos establecidos. Los ciudadanos se vinculan en marco de la autoridad legítima. La vinculación ciudadana es de carácter subordinada según es establecido en la administración pública (adaptación ciudadana a la administración pública-gobierno).
Técnico racional	Racionalidad económica para garantizar el bienestar social.
Política	Dispuesta del poder. Diálogos, consensos y acuerdos políticos. El proceso de la política pública genera confrontaciones entre sus actores. Matices en la participación ciudadana.

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Olavarría G. M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo N° 11. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, pp. 18-21.

Desde este autor existen al menos tres niveles de realidades interrelacionadas que tiene implicancia el proceso de la política pública dentro de la administración pública y están asociadas principalmente al gobierno y el sistema de organizaciones públicas, a la racionalidad económica agrupada al bienestar social y finalmente a la lucha del poder entre lo instituido y lo instituyente. Dentro

de cada una de estas áreas se estudia y se definen posiciones (Parsons, 2013). Por ello realizar un estudio al respecto supone una gran variedad de entornos institucionales y normativos según su definición espacial, además de una gran diversidad y pluralidad de marcos teóricos que se emplea para su análisis.

La política pública conforma un campo definido por áreas o sectores dentro de esa modalidad tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Este sector proporciona el contexto para los estudios comparados. Algunas áreas claves son: salud, transporte, educación, medioambiente, política social, vivienda, política económica, planeación urbana, entre otros.

Tabla 6. Clasificación de las políticas públicas

Tipología desde el enfoque politológico	Regulatorias: se centra en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos.
	Distributivas: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en el "delivery" de servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad.
	Redistributivas: cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.
	Constituyentes: cuando modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de la descentralización.
Desde las ciencias sociales	Políticas sociales: para aquellas destinadas principalmente a aliviar la pobreza y/o necesidades básicas de los ciudadanos; Ejemplo: salud, educación, vivienda, entre otras.
	Políticas económicas: cuando se refieren al manejo de la hacienda pública y las finanzas del Estado. Ejemplo: económicas: fiscales, monetarias o cambiarias, de gestión planificación del gasto y gestión financiera.
	Políticas de gestión pública: para referirme a aquellos procesos decisionales orientados a resolver los problemas de organización y operación del aparato burocrático. En varios países esto ha tomado la forma de Nueva Gestión Pública, y en otros, como los de América Latina y el Caribe, recibe el nombre de Reforma del Estado o Modernización del Estado: Ejemplo: servicio civil y relaciones laborales Presupuesto y recaudación Organización y métodos Auditoría y evaluación.
Políticas públicas a partir del marco normativo nacional	<p>Por su proyección temporal</p> <p><i>Políticas de Estado:</i> son aquellas que guiarán la labor del Estado más allá del gobierno de turno. Son decisiones que trascienden varios gobiernos.</p> <p><i>Políticas de Gobierno:</i> son aquellas que obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al periodo de mandato.</p> <p><i>Políticas sectoriales:</i> son las que se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito particular.</p> <p><i>Políticas multisectoriales:</i> son aquellas que son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación.</p> <p><i>Políticas transectoriales:</i> cuando se encuentran transversalmente en los diferentes sectores del gobierno, como es el caso de la política ambiental o de la política de equidad de género.</p>

Por su nivel de gobierno

Políticas nacionales: son las que tienen eficacia a nivel nacional.

Políticas regionales: se aplican al espacio de la jurisdicción.

Políticas locales: son las que corresponden a las municipalidades, como es el caso de las políticas de gestión de residuos sólidos.

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Formoso, M. (2013). *Clasificación de las políticas públicas*. [Libro en línea] en: <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-POLÍTICAS-Publicas.pdf> [Consulta: 2019, enero 10].

Política pública educativa

La política pública educativa es un espacio de reflexión constante y este sentido conviene Saavedra (2007), expresa que existe gracias al bien común porque “incluye el conjunto de condiciones de la vida social que permita a hombres, familias y grupos realizarse mejor y mayor facilidad” (p. 9) la educación es un bien público sin ella el desarrollo social y personal pierde fuerza.

Otros autores expresan que debe entenderse desde en “sus contextos culturales y políticos con un enfoque en las instituciones, organizaciones e individuos, que son los portadores de los discursos de la política educativa” (Rizvi y Lingard, 2013, p. s/n), entonces no existe recetas para hacer un análisis político de la educación, en especial en una sociedad globalizada. También expresa que la política pública contemporánea está asociada al Estado reestructurado, la nueva gestión pública y no hay receta para su análisis.

En términos teóricos y metodológicos enuncian sobre la política pública educativa la cual ha sido enmarcada en diferentes formas y contextos, en el enfoque americano sigue siendo el contexto de Laswell, que ha sido inspirada en el positivismo y el funcionalismo, en el contexto del Reino Unido, se han dado desarrollo teórico en la ciencias sociales, mientras que la segunda concierne al marco de investigación política realizada en la política gubernamental, la nueva gestión pública basada en evidencia. Analizar la política educativa hoy día es un proceso eclético (crítica, funcionalista, cualitativa y cuantitativa), con interés en temas teóricos y metodológicos.

La política pública educativa debe ser pensada desde la globalización entendiendo la sociedad actual desde la complejidad lógica (lo local, subnacional, nacional, regional y global) en forma simultánea en cuanto a la experiencia política Rizvi y Lingard (2013, p. s/n). Desde la complejidad lógica está asociada a la gestión y gobernanza en los sistemas educativos.

Al respecto Rizvi y Lingard (2013), en cuanto al concepto de política pública educativa sostiene que “representa una determinada configuración de valores cuya autoridad se establece en la intersección de procesos globales, nacionales

y locales (...) también reconoce la naturaleza normativa de la política educativa enfatizada en los objetivos o propósito de la educación" (p. s/n).

La política educativa también pasa por el ciclo de la agenda, formulación/diseño, legislación, implementación, todo para solucionar un problema o garantizar en este caso el derecho a la educación. Al evaluar la política educativa se genera información la cual es un insumo importante para el nuevo establecimiento de agenda, ella demarca un proceso cíclico constante.

En cuanto a la importancia del "pensamiento espacial es esencial para comprender los textos de la política educativa, así como los procesos de formulación o implementación" Gulson y Symes (citado por Rizvi y Lingard, 2013). Ya que hay una profunda imbricación de lo local a lo global. La geografía de los discursos y procesos políticos en la actualidad no es tan solo territorial.

Según Mahony y Cols (citado por Rizvi y Lingard, 2013), lo llaman la comunidad de creación política, ya que la educación ha sido ampliada y extendida para incluir agentes y agencias políticas más allá de la Nación, los cuales se encuentran involucrados en la preparación y la gestación de programas de política educativa, esta nueva relación influenciada por procesos cambiantes. Ejemplo de ello son los diferentes convenios, acuerdos y convenciones internacionales que ha suscrito diferentes países en el marco educativo, especialmente la Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la sociedad actual el papel de la educación tiene un enfoque en valores instrumentales y se ha generado la economía del conocimiento cuyo discurso dominante es global. Sin embargo, la política educativa aún se desarrolla como una actividad estatal dentro de la estructura burocrática Estado educativo. Siendo el Estado un organismo complejo con relaciones complejas entre sus órganos públicos (Rizvi y Lingard, 2013, p. s/n). Y es allí donde se gestiona en enfoque de las políticas públicas y por ende las educativas, hay una inserción recursiva desde las políticas públicas en la educación.

Resumen

De los acontecimientos más relevante relacionados en cuanto a su contextualización de la política pública son los siguientes: política se instaura como una regulación gubernamental en marco del principio de imperio del poder del Estado, la evolución de la política pública se debe ubicar en dos contextos: (a) la racionalidad del Estado y (b) la actividad en que se formulan las políticas públicas, su estudio comienza el análisis de la sociedad y la administración pública partiendo de los aportes de las ciencias naturales.

En el siglo XVIII, sus mayores cambios parten de la racionalidad industrial (Weber - burocrática), en el siglo XIX, como producto de la regulación social del Estado, y la amplitud de las ciencias sociales, se establece una nueva relación entre política y gobierno (el dilema de lo público y lo privado), los economistas políticos problematizando la relación en ambas esferas hasta el debate contemporáneo de la función de la política pública.

Fue impuesto en varias instancias de gobierno (Europa, América, entre otros) el aparato estatal desde orden racional (organización y administración). A partir de este siglo la administración fue impuesta para promover cambios económicos y sociales desde el Estado ejerciendo el control de sus recursos (Mill expresa la existencia de una ampliación de los problemas sociales).

En los comienzos del siglo XX, desde los aportes de Weber, comienza la separación entre la formulación de la política pública como una función política y la administración como una función burocrática (una estructura compleja, legítimamente aceptada y basada en la autoridad racional), ofreciendo una nueva mirada de los problemas sociales, así como la expansión de la capacidad del Estado (uso de información, desarrollo de investigaciones empíricas, entre otros).

Fundamentándose en la creencia que el Estado, es una entidad administradora de lo público por tanto debía ocuparse de lo que el mercado no era capaz de resolver (lo económico y social), la clave del desarrollo fue la política pública (formulación) y la toma de decisiones partiendo de estas. Después de la Gran Depresión, con los aportes de Keynes (se levanta el supuesto que los eran los

intereses políticos los que definían las toma de decisiones) y Heller (Estado social y de derecho), las políticas pública se han desarrollados por dos enfoques: (a) el enfoque conductista, los actores de la política pública que desarrollan conductas racionales (teoría de la elección pública-*public choice*, teoría de los juegos) y (b) el enfoque pluralista, existe una relación de la política pública como resultado política (contingencia política, marco conceptual del pluralismo y la racionalidad social).

A finales de los años 40, con la creación del Sistema de Naciones Unidas, como mecanismo internacional para resguardar la paz mundial y promover el desarrollo; posteriormente la Cepal creada en 1948, se comienza a promover las políticas públicas para la región, influenciado a casi toda América Latina y el Caribe. En 1949 desde la experiencia de Alemania (el Estado social) la política social y económica se convierte en un modelo de acción sistémico que permite prever y controlar los objetivos establecidos por el gobierno.

En América Latina, es a partir de los años 50, con los modelos de desarrollo, donde se comienza a direccionar la política pública, pero como un instrumento de planificación económica asociada los diferentes modelos de desarrollo (condición que poco ha variado en la actualidad). Entre los 60 y 70, la política pública pasa de la evaluación en sistemas vinculados a la planificación y programación, los cuales respondía al racionalismo de origen, hacia convertirse en asunto de los parlamentos y oficinas externas en los ochenta. Seguidamente entre 1980 y 1990, la mayoría de los países se vieron influenciados por las políticas públicas enmarcadas por el nuevo liberalismo en EE. UU., donde hay una definición más clara entre la gestión pública y la administración pública.

En el siglo XXI, las políticas públicas a nivel planetario están siendo fuertemente influencia por el Sistema de Naciones Unidas, entre otros, esto por los múltiples acuerdos entre los países miembros, desde este sistema se está impulsando monitoreo y evaluación en los gobiernos de los países desarrollados. En la actualidad se promueve la Agenda 2030 asociada a los ODS y la Evaluación Rápida de Integrada (ERI), que consiste en el mapeo de metas y objetivos contra prioridades nacionales/subnacionales, basado en análisis de visión, planes de desarrollo, planes sectoriales y agendas locales las cuales buscar facilitar dicha implementación (metodología de combos).

Por todo ello podemos enunciar que existe un encuentro o unión entre la administración pública y la política pública, partiendo del proceso político (formulación, aprobación y aplicación de los programas de gobierno, incorporación de participantes activos de la política, toma de decisiones basadas en los posibles efectos de los problemas) tal cual como un su momento lo expresará Sharkansky, y este proceso político se encuentra en una estructura para desarrollar, en dicho proceso y en esa estructura existen relaciones entre sus componentes (Easton y Mascareño). Esto los explicaremos en los siguientes capítulos del libro.

Con respecto al marco de análisis, los más notorios son: (a) economía de bienestar, (b) elección pública, (c) estructura social, (d) procesamiento de información, (e) filosofía política, (f) proceso político, (g) estudios comparados, (h) gerencia, (i) ciencia, y (j) niveles de realidad, cada uno de ellos es estudiados desde una disciplina por tanto tienen: teorías y conceptos asociados lo que permite realizar el análisis de política pública desde sus diferentes representantes (estudios y sus aportes). Aquí es importante fijar el hecho que el marco de análisis de esta averiguación fue el proceso político, en mismo se sustenta en el contexto de la formulación de la política pública y el enfoque por etapa.

Consecuentemente se presenta los marcos filosóficos de la política pública, desde sus principales filósofos o teóricos sociales desde un orden histórico: Maquiavelo, Bacon, Bentham, Mili, James, Dewey, Rawls, Nozick, Popper, Hayek, Etzioni, Habermas, considerando también a Foucault. Cada uno de ellos en su momento influencio los estudios políticos, y en consecuencia la política pública.

El proceso de la política pública es una subclase de la política pública por ello se comienza presentado los enfoques en el proceso de las políticas públicas: (a) enfoque por etapa, (b) enfoque pluralista y elitista; (c) enfoque neomarxista; (d) enfoque subsistémico; (e) enfoques del discurso de políticas públicas; y (f) enfoque institucionalista. Atendiendo a la estructura de análisis y la subclase esta publicación se conectó al marco de análisis del proceso político a partir del desarrollo teórico derivado del enfoque por etapas, en el cual se despliega el ciclo de las políticas públicas, pues "sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas" (Parsons, 2007, p. 111).

El proceso de la política pública está conformado por ciclos o etapas: donde se denota su proceso: (a) problema; (b) agenda; (c) la formulación / diseño; (d) legislación o reglamentos; (e) la implementación y (f) evaluación de los resultados. Existe también una gran cantidad de teóricos y filósofos que han estudiado en ciclo de la políticas públicas entre ellos: Simon, Lasswell, Mack, Rose, Jenkins, Hogwood y Gunn, desde muchas indagaciones este marco de análisis tiene grandes logros y también críticas, sin embargo lo interesante del mismo es que representa un modelo y la base para un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista, además de ser un enfoque sistémico, holístico, multidisciplinario, contextual, el cual puede ser realimentado y reajustado con otros marcos, filosofías y conceptos acordes a la realidad sociedad actual, el gran desafío es la renovación de las etapas que componen estos estos marcos.

Es por ello que fue estudiado y analizado los aportes de: (a) Parsons (2007), este autor, analiza el proceso de la política pública (ciclo), desde tres niveles: (a) juego alto, conformado por el problema y la agenda. En cuanto al problema, precisa que el problema tiene diferentes niveles: político (grupos de expertos, límites, definición del problema, actores, relaciones de poder entre actores);

social (medible, subjetivo - interpretativo, participación ciudadana, movimientos sociales); símbolo (lenguaje, poder, redes, conocimientos); análisis de los límites (contextos, parámetros institucionales, parámetros económicos); globalización (parámetros internacionales); medios de comunicación (opinión pública y poder político).

Agenda, conformada a su vez por grupos de expertos, lenguaje y poder, además de fronteras (factores económicos y sociales), poder (grupo de complejidad, conocimiento técnico y especializado, participación, movimientos sociales, lenguaje).

(b) Juego medio, en este nivel establece un meso - análisis de forma transversal conformado por la toma de decisiones y el análisis de las decisiones. La toma de decisiones las cuales están dadas desde la pre-decisión, contextos de la decisión y post-decisión, (marcos y contratos, enfoques de poder, racionalidad, economía y contexto organizacional, elección pública, institucionalidad, análisis de la política); análisis y decisiones públicas (asesorías, contexto organizacional, racionalidad, gobernanza).

(c) Juego bajo, se realiza un análisis en la implementación de los resultados en cuanto a: implementación (administración de la gestión, sistemas, marcos de acción, marco gerencial, tipos de política), sistema de implementación, resultados interorganizacionales, seguimiento y control, evaluación, cambio y continuidad.

(b) Aportes de Subirats y Otros (2008) estos autores despliegan dentro del proceso de la política dos variables: (a) dependiente: sustantiva (acción política la cual garantiza la acción pública), institucional operativa (autoridad política - administrativa que aplica la política), y (b) independiente: conformado por los recursos y la motivación en el contexto institucional. En cuanto al ciclo traza las siguientes etapas: problema público, programa de evaluación política administrativa, actuación política administrativa, planes de acción, implementación (acuerdos políticos - administrativos y enunciados en los efectos evaluativos. La agenda, programación, implementación y evaluación.

(c) Aportes de Höchtl y Otros (2015), estos investigadores parten de la hipótesis que la TIC ha permitido la migración del gobierno al gobierno electrónico, y proponen el uso de la TIC en el proceso de la política pública por el cambio de gobierno a gobernanza (estructura abstracta cambiante), también precisan dos elementos los cuales generan interacciones continuas en la sociedad de datos: las redes sociales y las red de datos (TIC).

Entonces parte de: (a) la agenda, identificando el problema, las redes sociales, medios digitales, participación ciudadana; (b) formulación de la política desde la discusión política; (c) implementación: marco legal del gobierno y a su vez tiene dos fases (a) formación y aceptación de la política y (b) formación y acep-

tación; (d) provisión de medios: medios financieros y presupuesto orientados a los resultados; (e) implementación, y (f) evaluación, evaluación continua tanto formativa como evaluativa. La evaluación se da permanentemente en todas las fases y en todas ellas también influye la toma de decisiones.

En cuanto a una aproximación conceptual de la política pública es necesario asumirla como una disciplina que integra y amplía las áreas de conocimiento, tiene una dimensión contextual, donde interviene varias esferas (públicas, privadas, social entre otras), interviene especialmente en las decisiones públicas, su ámbito de competencia aplica desde de la complejidad lógica (internacional, regional, nacional, subnacional y local), es multimetódica, multidisciplinaria, multinivel, multidimensional, además de generar interacciones interdisciplinaria e interinstitucional, pero interviene especialmente en las decisiones públicas pues representa el ejercicio del poder público y de legitimidad gubernamental. Como consecuencia tienen aproximaciones (niveles interrelacionados) desde: lo formal e institucional, técnico racional y político.

Se clasificación en: (a) tipología desde el enfoque politológico: regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes; (b) desde las ciencias sociales: políticas sociales, económicas y de gestión pública y (c) marco normativo nacional: por su proyección temporal y nivel de gobierno Formoso (2018). Desde lo social se encuentra la política pública educativa, por ser considerado el sector educativo un bien público y está asociada a la nueva gestión pública (sociedad actual) especialmente a la gestión y gobernanza en los sistemas educativos, enfatizando los objetivos o propósito de la educación, como derivación analizar la política educativa hoy día es un proceso eclético (crítica, funcionalista, cualitativa y cuantitativa), con interés en temas teóricos y metodológicos. La política pública educativa pasa por el mismo proceso de la política pública por estar inmersa dentro de ella.

Gestión

Modelos de gestión pública

Cuando hablamos de gestión, ésta se refiere a la acción y efecto de hacer diligencias conducentes al logro. Por otra parte, la administración se origina de la palabra *manus* que significa manejar u orientar los asuntos en sentido específico. Los modelos de gestión “son esquemas en el cual está basado el desarrollo de sus políticas y acciones, con el cual pretenden alcanzar sus objetivos y metas, consistentes en conseguir el bienestar social de una población” (Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, IGGP 2019, p. 3), son un marco de referencia para la organización pública y por ende para la administración pública ¿Por qué? son los modelos de gestión de la administración pública donde se ejecutan las políticas públicas en los países occidentales (Rincón, 2017, p. s/n), y es esto lo que permite generar el análisis comparativo y de relaciones entre las estructuras organizativas y ejecución de políticas públicas en los diferentes niveles.

Los modelos de gestión más conocidos son: (a) modelo burocrático o weberiano de la administración pública o también llamado modelo burocrático centralizado, (b) nueva gestión pública (NGP) o modelo descentralizado y de la gerencia pública y (c) nueva gobernanza pública (NGP) o la nueva gerencia pública y la participación ciudadana. Esta clasificación está realizada bajo la categoría histórica como consecuencia de la política económica, el desarrollo de teorías sociales a nivel mundial y la influencia dentro de las políticas en las reformas del Estado, pero además desde los aportes teóricos que implica cada modelo. De acuerdo a Osborne (citado por IGGP 2019) existen tres formas dominantes en la administración pública: (a) desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de los años 70, o principios de los 80 del siglo XX; (b) las NGP hasta el siglo XXI y la nueva gobernanza pública (GP), todo esto ha tenido un impacto dentro la administración pública, la política pública y la reforma de gobierno, sin embargo, surge la nueva perspectiva conocida como gobernanza (IGGP 2019, p. 4).

En consecuencia, esto ha marcado un desarrollo teórico tanto para la administración, como la práctica administrativa en especial para el sector público, la formulación de la política pública, educación, entre otros. A continuación, se explicita los modelos mencionados.

(a) Modelo burocrático o weberiano de la administración pública o también llamado modelo burocrático centralizado, nace desde la teoría de la administración ha sido trabajada históricamente desde la década de los 40, y la teoría de las relaciones humanas (Rincón, 2017, p. s/n). Desde los amplios estudios de Weber, quien señala la organización aspectos específicos estableciendo los límites o fronteras que incluye a unos y excluyen a otros, un orden establecido, relaciones de jerarquía, y la existencia de administradores.

Esto sirve para distinguir la organización de otras agrupaciones humanas naturales, donde se sistematizó el modelo organizacional por primera vez como consecuencia de la revolución industrial que llamó burocracia, este modelo teórico era representativo de la denominación legal, basados en reglas según los acuerdos de los miembros de la asociación, donde se obedece según el derecho y la competencia delimitada. La división interna del trabajo asume la jerarquía entre autoridades, con la exigencia de la formación profesional (Rodríguez, 2005, p. 63).

El gran aporte de Weber fue el modelo jurídico racional y el comportamiento burocrático, en un sistema donde existen actividades con un propósito definido, ellas se dan en un contexto de relaciones sociales adecuadas a la realidad, la eficacia debía darse tanto en el Estado como en el sector privado.

La administración pública burocrática fue adoptada por ser considerada de avanzada a la administración patrimonial, sin embargo con la aparición del Estado social y económico en el siglo XX, se evidenciaron todas las debilidades de este modelo que se instauró en el Estado liberal del siglo XIX, según los aportes de (IGGP, 2019) la transformación del Estado social y económico asume a su vez servicios sociales, regulación de los servicios económicos internos, las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda, el sistema financiero, suministro de servicios públicos, de infraestructura, entre otros (p. 7). Todo ello amplía la capacidad operativa de la administración pública asociado también a la demanda de la sociedad y el activismo de la ciudadanía.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se busca trasladar las buenas prácticas de la administración de empresa para lo público, "la descentralización y la flexibilización administrativa gana terreno en todos los gobiernos" (IGGP 2019, p. 7). En los años 70, se implementa la reforma de la administración pública por la crisis burocrática del Estado, los años 80 marcaron una revolución en la administración pública de los países centrales y fue direccionada la gerencia pública, que se asumía desde los avances de la administración de empresas.

Esto implicada según Osborne y Gaebler (citado por IGGP, 2019), descentralización política desde los diferentes niveles territoriales, descentralización administrativa en las relaciones de poder (aparece la figura de los gerentes públicos), organizaciones con pocos niveles jerárquicos, sistema de control

basado en resultado (producto final del proceso), valorización de la atención ciudadana, entre otros (p. 8). Estos cambios se realizaron con mayor profundidad en Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Al respecto expresa Rincón (2017);

Los países del llamado primer mundo, iniciaron una serie de reformas del manejo público, donde las experiencias más relevantes y documentadas se ejecutaron en el Reino Unido (Financial Management Initiative And Next Steps) los exitosos programas de reforma administrativa cogestionados implantados en Nueva Zelanda en los años 90, y las iniciativas estatales y federales instrumentadas en los Estados Unidos (entre las que se cuenta la National Performance Review). Estas políticas públicas reformitas hacia modelos de gerencia pública y adaptarlos a las nuevas exigencias de cambio organizativo bajo un enfoque moderno e innovador, lo cual va caracterizar este modelo administrativo (p. s/n).

Aunado a la crisis de los años 70, la cual visibilizó la incapacidad para dar respuesta de los organismos de la administración pública y la capacidad de procesar políticas públicas dentro del gobierno. Por ende, la acción institucional fue insuficiente para dar respuesta a las demandas de un mercado global.

(b) Nueva gestión pública (NGP) o modelo descentralizado y de la gerencia pública, comienza a partir de la segunda mitad del siglo XX, buscaba mejorar la acción estatal, se basa en “un conjunto de valores, principios y técnicas que tiene en común el intento de aplicar soluciones funcionales provenientes del ámbito de las empresas para mejorar la actuación estatal” (IGGP 2019, p. 9).

Fue una reforma estructural, estos valores guiaron los cambios de la administración pública a partir de los años 70 en Estados Unidos, Francia e Inglaterra, siendo la mayor influencia entre los países angloamericanos, menos en los países nórdicos, y escasa en los países latinos y germánica poca en Europa.

En el Reino Unido fue implementada en el gobierno de Thatcher, la reinención del gobierno de Clinton en Estados Unidos, y el nuevo modelo de conducción de Alemania. En Latinoamérica, se dieron a partir de los años 90, consecuentemente Toha y Solari (1996), argumentan:

En los últimos años han surgido en América Latina múltiples procesos de cambio e innovación en este campo. En la mayoría de los países de la región el período de ajuste fiscal está concluyendo y esta nueva preocupación por el funcionamiento del Estado ya no se explica por la urgencia de recortar sus gastos, sino por el afán mejorar el uso de los recursos públicos y por elevar la calidad de la acción del Estado (p. s/n).

De esta forma, se puede inferir como se plantea la modernización del Estado en cuanto a la lógica administrativa en Latinoamérica, por consiguiente, se buscaba

mejorar los procesos de construcción de ciudadanía, optimizar los recursos públicos, renovar la calidad de los servicios, promover la transparencia, incorporar técnicas de gestión más avanzadas para la eficacia y eficiencia al funcionamiento de las instituciones públicas.

La NGP, tiene como objetivo una administración eficiente y eficaz satisfacer las necesidades de los ciudadanos a bajo costo para garantizar servicios de calidad, utilizando los sistemas de gestión de control que permitirían detectar desviaciones en tiempo real y ser corregidas a tiempo, procurando transparencia en los resultados especialmente en los procesos, y planes a fin de garantizar la elección ciudadana del gobierno de turno. Esto genera una amplitud teórica en su competencia funcional.

En este sentido Hood (citado por IGGP, 2019) expresa que se fundamenta en las siguientes teóricas: teorías de la elección pública (*public choice*, precursor Wicksell y posteriormente Black), teoría de los costes de transición (Mill), y teoría de la agencia (Jensen y Meckling), todas orienta las reformas administrativas (competencia, elección, transparencia y control), así como *public choice* (focaliza la atención entre lo público y lo privado en el desarrollo de la actividad pública). La gerencia por su parte por las ideas neotailoristas, al respecto Politt (citado por IGGP 2019) se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración tratando de romper el mito entre lo público y lo privado (p. 10).

Este paradigma prevalece hasta medianos de los años 90, acompañado de una agenda neoliberal cuyo discurso sobre la administración pública se basa en la gerencia especialmente en los espacios locales.

Figura 7. Pilares de la nueva gestión pública



Nota: Figura elaborada por la autora a partir de Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, IGGP (2019). Gestión Estratégica en la Gestión Pública. Lima, Autor, p. 14.

Las principales ideas de la NGP fueron la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno (IGGP, 2019, p. 33). La NGP, se mantiene con algunos matices en diferentes países de Latinoamérica aún cuando su implementación también dio origen a fuertes protestas ciudadanas y la activación de movimientos sociales especialmente en la década de los 80 y 90.

(c) Nueva gobernanza pública (NGP) o la nueva gerencia pública y la participación ciudadana, se le considera una etapa posterior a la NGP, de acuerdo a las Naciones Unidas (citado por IGGP, 2019), busca vincular el Estado con la sociedad, donde prevalezca las redes de la jerarquía con los ciudadanos y la coproducción de servicios por parte del Estado su enfoque es holístico y va desde lo individual hasta lo social (p. 15).

La gobernanza se identifica con las causas además mecanismos donde existe la preferencia de los ciudadanos a una nueva realidad según las expectativas de los actores sociales, esto significa que hay una nueva relación del Estado con la sociedad, es una forma de gobernar más cooperativa entre lo público y no público, actores (públicos-privados), participación, cooperación en la formulación y aplicación de la política con la política pública. Es una nueva forma de regular la negociación, coordinación, persuasión mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos entre los actores públicos y privados.

El término de Nueva Gerencia Pública estaría orientado a una propuesta del manejo de lo público más cercano a las necesidades de orden económico y social de mayor ajuste o flexibilidad estructural (descentralización) así como a lo interno de la administración mediante de la modernización de la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos siendo estos elementos los más resaltantes de la NGP de acuerdo a lo planteado por Ormond y Löffler, (citado por Rincón, 2017, p. s/n).

Algunos ejemplos de gobernanza se dan en Estados Unidos sugeridos por el Programa de Revisión de Desempeño Nacional en 1993, pretendía aumentar la capacidad de los ciudadanos comunes como los niveles inferiores del sector público para influir en la política y el estilo de administrar. En Canadá se implementó el Programa PS20004, más tarde el programa para la participación ciudadana brindó opciones para la participación más activa de la población. En Europa fue reforzada las oportunidades para que los ciudadanos formen parte del gobierno a tiempo que han procurado empoderar los escalones más bajo de la burocracia política (IGGP, 2019, p. 38).

También se emplea el término de empoderamiento y gobierno participativo suponiendo que va a mejorar la calidad de gobernar. El principio democrático

que subyace en la gobernanza es la ciudadanía, la cual debe tener la influencia en las políticas que se adopte en su nombre, generando organizaciones públicas más democráticas. Esto ha erosionado el poder político donde “las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad” (IGGP, 2019, p. 40).

Se suele emplear los términos también de gobernanación o gobierno en red por la complejidad que existe en el gobierno dentro de la globalización y las sociedades desarrolladas, además de una economía internacionalizada lo que implica que ningún actor tiene la información necesaria para dar respuesta a los problemas complejos de la sociedad actual.

El llamado Consenso de Santiago replanteó un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública para dar continuidad al proceso de modernización de la gestión pública como modelo integrador entre la sociedad civil y sus gobernantes. Apostando a la Sociedad Civil + Gobernantes maduros políticamente = Buen Gobierno (Rincón, 2017, p. s/n).

Este acuerdo político aunado a argumentos de los diferentes organismos multilaterales (BM, FMI, PNUD, BID) se suponía impulsarían la gobernanza en América Latina, donde se ha planteado el término “Buen Gobierno”, asociado a dos cuestiones a la dimensión económica y social de la gestión pública, según la SELA, (citado por Rincón, 2017). Este enfoque rescata y abre espacio y oportunidad política a la sociedad para intervenir dentro de acciones de gobierno a nivel local, así como aumentar el control ciudadano e impulsar la confianza entre los órganos de gobierno y la aceptación e identificación con la gestión pública ejecutada.

Gestión por procesos

Contextualización de la gestión por procesos

La evolución histórica de la gestión por procesos está asociada a la historia de la administración y la historia de la administración es a su vez conectada con las escuelas. Por defecto, se presenta las escuelas según el orden histórico de a partir de los aportes de Münch, (2010), este autor especifica las siguientes escuelas:

Escuela de la administración científica: se genera en los principios del siglo XX, desde lo aportes dados en la segunda revolución industrial en Estados Unidos, principales representantes fueron: Babbage (1792-1871), fue uno de los precursores de la ingeniería industrial y de la administración desarrolló máquina diferencial, precursora de la actual computadora, dedujo los estudios de los inconvenientes del tiempo precursor de Taylor, postuló las ventajas de

la división del trabajo (menor tiempo en aprendizaje) así como invenciones de herramientas y maquinaria para simplificar los procesos, y adecuación del hombre en el puesto; Taylor (la administración científica), marco el génesis de las organizaciones modernas basado en el paradigma de la organización del trabajo de Smith (estructuras jerárquicas y mecanicistas); Metcalf (1847-1917), trabajó los principios de la ciencia de la administración y la aplicación en estudios de casos y situaciones (Münch, 2010, p. 139).

Towne (1844-1924), innovó los sistemas de pago por trabajo a destajo, Taylor (1856-1915), padre de la administración científica, expresa la administración como ciencia basada en leyes, reglas, principios bien definidos, además postula la división del trabajo, incentivos, estándares, tiempos y movimientos, ingeniería de métodos, selección científica del personal, además de los aportes de y Ford (la producción en serie y ensamble además del control de calidad en las empresas); Gantt (1861-1919) establecen un sistema de remuneración para los trabajadores con la finalidad de obtener una mayor motivación y cooperación de los mismos, implemento métodos de capacitación para obreros, y la Gráfica de Gantt, para determinar los tiempos y las actividades que deben de realizarse en un programa de trabajo, Gilbreth (1868-1924), desarrolló un método de estudio de movimientos, cuyo objetivo era suprimir movimientos inútiles dentro del proceso de trabajo, además de diagramas de flujo y junto con su esposa creó los Therbligs, que son los 17 elementos básicos que se pueden activar para reducir tiempos y movimientos (Münch, 2010, pp. 140-142).

Desde los aportes de estos autores se desarrollan la forma empírica de la incorporación de la gestión a las organizaciones aplicado métodos de ingeniería y experimentación orientados a buscar la productividad, pero lo más relevante fue la aplicación del método científico a la administración y el reconocimiento de esta como una rama de conocimiento.

Escuela del proceso administrativo: representada principalmente por Fayol (1841-1925), a partir de la publicación *administración industrial y general* en 1916, identifica las áreas funcionales que debe tener la administración en cualquier tipo de organización (técnicas, comerciales, financieras, seguridad, contabilidad y gerencia) (Münch, 2010, p. 142).

Además de ello propone la eficiencia de la totalidad en la estructura, así como las funciones principales de las empresas, reconociendo la división de trabajo en dos sentidos (vertical y horizontal), y definiendo las funciones administrativas (planeación, organización, dirección, coordinación y control), también es reconocida la unidad social de la organización (relaciones formales e informales).

Escuela humana - relacionismo: los principales representantes fueron, Owen (1771-1858), postuló el ser humano como una máquina vital, difundiendo la idea

de la necesidad del bienestar social de sus empleados tanto en la comunidad como en el trabajo por tanto era necesario satisfacer las necesidades sociales y personales de los trabajadores como una inversión y Mayo (1880-1949), realizó investigación en la industria. Su interés primordial se enfocaba en los efectos psicológicos que podían provocar las condiciones físicas del trabajo en relación con la productividad. Propone la teoría, a la que se llama del descubrimiento del hombre, inició la aplicación del enfoque de las relaciones humanas. Demostró que, sin la cooperación y solidaridad del grupo de trabajo, la oportunidad de los trabajadores para ser escuchados y la comunicación como elemento fundamental, es difícil incrementar la productividad (Münch, 2010, p. 144).

El punto de partida de la administración es el hombre y su conducta, desde una perspectiva ética y desde la dignidad humana, para cubrir sus necesidades psicológicas y de grupo basada los estudios sobre la motivación, la cooperación y la solidaridad para el logro de los objetivos (enfoque conductista), pero se mantiene la división de trabajo y la estructura jerárquica. Pero es Follet en 1930 quien marca "la filosofía administrativa basada en la dirección. Procesos de grupo aprovechados para resolver problemas administrativos" (Münch, 2010, p. 155). Dentro de la organización interfuncional y la administración dinámica, sus trabajos permitieron evaluar los aportes de los otros autores (Taylor, y las relaciones de poder y autoridad).

La Escuela matemática, escuela de la Teoría de las decisiones y el enfoque cuantitativo, representa una gran valía para el desarrollo de la administración y la toma de decisiones sus representantes fueron: Kaufman, Norbert Wiener e Irwin D. J. Ross han hecho grandes aportaciones en este campo, así como Dantzig, Von Newman y Bowman, Hierwicks y Wald (Münch, 2010, p. 145).

Su mayor aporte es la aplicación de métodos matemáticos para optimizar la logística y la optimización de recursos, así como la investigación de operaciones fomentando el pensamiento ordenado, la metodología lógica y el reconocimiento de restricciones proporcionando las herramientas de soluciones a problemas complejos otro gran aporte fue la teoría de cola, así como la teoría de decisiones o enfoque cuantitativo.

Escuela neohumano - relacionismo, sus principales representantes fueron Maslow, establece la jerarquía de las necesidades de Maslow, para este autor, la motivación se origina en las necesidades las cuales a su vez influyen en el comportamiento. Ellas son fisiológicas, de seguridad, de amor o pertenencia, de reconocimiento, y de autorrealización; McGregor postula dos estilos básicos de dirección: la administración tradicional, a la que él llama Teoría X, el ser humano evitará el trabajo, las personas deben ser dirigidas, los trabajadores deben ser dirigidos y otro estilo que considera la naturaleza del ser humano, al que le denomina Teoría Y, el ser humano le agrada el trabajo, la estructura de la orga-

nización proporciona actitud a los trabajadores, la responsabilidad es latente en todo ser humano, la administración debe ofrecer condiciones de trabajo para la consecución de los objetivos de la empresa. También se encuentra Herzberg y Likert (Münch, 2010, p. 146-148).

Estas teorías dependen del grado emocional de las personas que integran una empresa, parte de la revisión de la escuela humano - relacionismo sus principales aportes fueron Teoría X y Y, jerarquía de las necesidades de Maslow y motivación.

Escuela sistémica, su base está en la teoría de sistema de Bertalanffy, introduce el concepto de sistema para interpretar los diversos fenómenos de la realidad, y centra su objetivo en los principios de organización como sistema abierto y en constante interacción con su entorno o medio ambiente, otros representantes: Norbert, Wiener, March, Murdick, Ross, Churchman (Münch, 2010, p. 48). La empresa vista como un sistema social que interactúa con otros sistemas y con el entorno con interacciones y una relación recíproca.

Escuela estructuralista, su principal representante es Weber, el cual postula los principios de la estructura burocrática (autoridad, comunicación, comportamiento y estructura). Otros representantes son Mayntz, el cual propone la clasificación en las organizaciones (jerarquía, democracia y técnica); Etzioni las empresas puede ser organizadas según las necesidades y estructuras, toda organización tiene un fin específico y las clasifica (coercitivas, normativas, utilitarias, mixtas); Dahrendorf analiza la estructura, el comportamiento, conflicto y la tipología del mismo (industriales, informales, derivados, manifiestos, subyacentes) (Münch, 2010, pp. 149-150). Los principales aportes de esta escuela son: descentralización, tipo de autoridad, tipo de estructuras y organizaciones y análisis de conflicto.

Escuela neoclásica y ecléctica, principal representante Drucker a partir de sus obras nace la administración por resultados que indica la importancia de la determinación objetivos y la participación de sus empleados posteriormente conocida como a administración por objetivos (coordinación de los objetivos individuales con los objetivos organizacionales); Dale, plantea en cuanto a la dirección de empresas como un ciencia no exacta, por ello es esencial usar el criterio basado en el sentido común y la experiencia. Las funciones de los directos son: planteamiento, organización, dirección, control, personal, innovación y coordinación, Appley, desarrolla un concepto medular de administración: planeación es el campo de acción y decisión sobre lo que se desea que realice el personal y el control requiere el empleo de diversos medios que impulsen a las personas de la organización a trabajar conforme a un plan. Otros autores son Koontz y O'Donell, y Terry (Münch, 2010, pp. 150-151). Esta escuela integra postulados de diversas corrientes y agrupa en el pensamiento universal del proceso administrativo toman teorías del conocimiento de los enfoques o escuela de administración que consideran más relevantes.

En las últimas décadas del siglo XX, las teorías y los aportes más resaltantes se le consideran la teoría del comportamiento de Simon (1960), se apoya en la psicología social, se traslada a la estructura organizacional a los procesos y las interacciones manteniendo en énfasis la teoría de las relaciones humanas. En 1962 cobra relevancia la teoría de desarrollo organizacional de McGregor, se da mediante el proceso de formación educacional organizacional en los valores, principios, comportamientos, actitudes y estructuras que mejor se adapta a los entornos cambiantes, se modifica la estructura y la cultura de la organización. Seguidamente en Chandler, Skinner, Burns (1972) proponen la teoría contingencial, principio de la relatividad de la administración, variables dependientes (técnicas administrativas) y variables independientes (ambientales o el entorno) que condicionan los objetivos de la organización (Münch, 2010, p. 156). Los objetivos organizacionales están condicionados a procesos internos y externos y estos guían el propósito de la misma.

Para Ruiz, Almaguer, Torres y Hernández (2014), en 1998 comenzó la expansión de la calidad y en el año 2000, la Norma ISO 9001, adapta a la gestión por procesos. Sin embargo, los procesos en las empresas aparecen en los modelos de gestión empresarial, fue considerado una vida útil para renovarla y adecuarla al entorno al comienzo no era considerado como un sistema integral basado en cambios estratégicos de la organización. Es un medio relativamente nuevo ya que históricamente las organizaciones se han gestionado sobre los principios de propuestos por Taylor (división y especialización del trabajo), donde se establecen estructuras y funciones de los mismos, esto define una cadena de mandos.

A finales de siglo XX, despierta gran interés ya que la gestión por procesos, es utilizada por muchas organizaciones en referencia a la calidad o calidad total por permitir identificar la gestión sistémica de procesos desarrollados en la organización y las interacciones que dan entre procesos. Algunas empresas aplicaron organización de tipo matricial (desarrollo de políticas y estrategias sólidas) y tipo funcional, esto genera constantes actualizaciones según las necesidades de los mercados (ambiente) y esto reconoce el entorno cambiante de las organizaciones asociadas al ambiente donde interactúan. Con la modernización de la administración pública el modelo de gestión por procesos es asumido dentro del sector público.

Gestión por procesos en las organizaciones públicas

La gestión por procesos se debe al reconocimiento sobre la base empírica acerca de la organización en forma transversal ¿Por qué? Son los procesos los que generan valor dentro de la organización, organizar por procesos es un principio general que permite avanzar para la producción de bienes o servicios. Este modelo deviene de los aportes de Porter (citado por Medina 2005

p. s/n) son una red de diseños gerenciales para transformar los insumos dentro de una organización. Entonces ¿Qué es una organización? ¿Qué es un proceso?

La teoría de la organización deviene de grandes esfuerzos y diversos estudios que tratan de explicar el origen y los elementos que la conforman, Michel (citado por Alonso, Ocegueda y Castro, 2006 p. 9), señala la organización como un sistema está conformado por "un conjunto de unidades interrelacionadas de manera más o menos compleja y que actúan en función de un todo". Esto producto de los aportes de las siguientes disciplinas sociales: administración, sociología, psicología social, políticas, economía además de la antropología.

Aparte de los estudios de Weber, destacan también los aportes de: Mayntz llama a las organizaciones formaciones sociales complejas, conscientes de sus fines y racionalmente construidas, Etzioni, las define como unidades sociales formadas por agrupaciones humanas, construidas y reconstruidas para buscar metas específicas, sus características particulares como la división del trabajo, la existencia de un poder que controla y dirige los esfuerzos a un cumplimiento de metas, para Brown y Moberg, son entidades sociales relativamente permanentes caracterizada por el comportamiento, la especialización y la estructura orientado hacia un mismo objetivo, estudia las organizaciones partiendo de la teoría general de los sistema. En otro orden, Talcott Parsons y Katz y Kahn, identifican las organizaciones según el criterio de las funciones, así como los subsistemas que deben llevar a cabo para el cumplimiento de las metas sociales (Rodríguez, 2005, p. 64).

Así como las contribuciones de Marx, el cual expresa que la organización es un instrumento para dividir el trabajo y se genera una especialización del mismo. Fayol, la organización es de tipo humano y material, Scott y Blau, la red de relaciones sociales Barnard, Shein, Hall, (Alonso y Otros, 2006, p. 18-19), entre otros, cada uno de estos teóricos coinciden que la organización está conformada básicamente por un conjunto de personas con un objetivo en común, es desplegado una acción colectiva y ampliando su ámbito de análisis.

A su vez Michel (citado por Alonso y Otros, p. 10) caracteriza la organización partiendo de los estudios de Schein, por estas razones expresa: (a) la organización debe concebirse como un sistema abierto que tiene múltiples relaciones con el ambiente; (b) es un sistema con múltiples propósitos necesarios para coordinar e integrar; (c) conlleva muchos subsistemas; (d) los cambios de los subsistema afecta el comportamiento de los demás; (e) las organizaciones existen en un ambiente dinámico y (f) las relaciones entre las organizaciones y el ambiente dificultan las fronteras de una entidad dada. Aclarando que los subsistemas son mutuamente independientes sus cambios afecta el comportamiento de los demás.

Figura 8. Representación diagramática de la interrelación de los elementos que definen a la organización



Nota: Tomando y modificado por la autora a partir de Alonso M., E. G, Ocegueda M., V. y Castro M., E. (2006). *Teoría de la Organización*. Jalisco México: Editorial Umbral p. 11.

Otra forma de estudiar las organizaciones, de acuerdo a Gibson (citado por Alonso y Otros, 2006, p. 11) es mediante tres (03) características: (a) el comportamiento; (b) la estructura y (c) los procesos. Las personas tienen ciertas conductas cuando se convierte parte de la estructura de una organización y dentro de esta estructura se dan los procesos de comunicación, toma de decisiones, evaluaciones, entre otras. A partir de estas premisas se asume el estudio de la organización del Subsistema de Educación Universitaria como un proceso de gestión.

Las organizaciones se deben adaptar al medio ambiente estas conciliaciones se da por dos tipos de acciones: (a) cambios en la composición de los recursos que las organizaciones obtiene del medio ambiente y por los cambios en los productos, programas y servicios que proporciona el medio ambiente y (b) cambio en sus estructuras interna sus procesos y la conducta de sus miembros ante la demanda del ambiente, hay una estrecha relación entre el ambiente y la organización (Draft, 2011, p. 11). Existen diferentes formas de clasificar las organizaciones de acuerdo a los aportes teóricos.

Tabla 7. Diferentes tipologías de organizaciones

Autor	Tipos de organizaciones	Ejemplo
Talcott Parsons.	a) Producción. b) De metas políticas. c) Interactivas.	a) Empresas (bienes y servicios). Partidos, sindicatos. Educativas, culturales.

Rene Maytz (con base en objetivos).	<ul style="list-style-type: none"> a) Que limita la coexistencia de sus miembros. b) Que actúa de manera determinada sobre las personas admitidas. c) Que busca el logro de ciertos resultados hacia fuera. 	<p>Círculos de esparcimiento o recreación. Escuela, Universidades, Hospitales, Prisiones. Administración, Policía, partidos asociaciones, beneficios.</p>
Peter Blau y William Scott.	<ul style="list-style-type: none"> a) De Beneficio mutuo. b) Firmas comerciales. c) De servicios. d) De bienestar común. 	<p>Sindicatos, partidos políticos, sectas y club. Industrias, bancos, almacenes. Hospital, escuela. Oficinas gubernamentales, policías, bomberos, institutos de investigación científica.</p>
Amitai Etzioni (con base a función de control).	<ul style="list-style-type: none"> a) Coercitiva. b) Utilitaria. c) Normativa. 	<p>Prisioneros. Empresas (bienes y servicios). Iglesias.</p>
Daniel Katz y Robert Kahn.	<ul style="list-style-type: none"> a) Productivas. b) Mantenimiento. c) Adaptación. d) Política - administrativa. 	<p>Empresa (bienes y servicios). Escuela, sectas religiosas. Universidades, instituciones de investigación. Partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales.</p>

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de la lectura de Alonso M., E. G, Ocegueda M., V. y Castro M., E. (2006). Teoría de la Organización. Jalisco México: Editorial Umbral, p. 16.

Por ello se puede expresar acerca, de las organizaciones que son: (a) entidades sociales, (b) están dirigidas a las metas y (c) están diseñadas como sistemas de actividades estructuradas y coordinadas en forma deliberada y (d) están vinculadas al entorno (Draft, 2011, p. 11). Una organización se constituye con un fin específico con un propósito claro y este se manifiesta en su razón de ser (misión).

Las organizaciones se adaptan e influyen en su entorno, es por ello que debe señalarse que las organizaciones son un sistema de control, compuesto de subsistemas de control, es un homeostato compuesto de homeostatos, para mantener sus límites debe garantizar su estabilidad interna utilizando la comunicación, esta comunicación se construye de significados y condiciones lo que garantiza su supervivencia. Pero además de ello también está compuesta por elementos estructurales que interactúa y generan propiedades emergentes por el enfoque de la gestión (Rodríguez, 2006, p. 90). Las estructuras organizacionales son los esqueletos de las organizaciones, allí se declaran los diferentes puestos o cargos dentro de la organización según los departamentos que se requieren, se reflejan los flujos de la comunicación, niveles de autoridad, de poder, así como los puestos o cargos principales y ende los procedimientos administrativos (medulares y de apoyo).

La incorporación de la teoría de sistema al estudio de la organización ha servido para relacionar el contexto donde las organizaciones se desenvuelven, ya que existe una interrelación entre ambos, y hay una influencia reciproca que determina la efectividad de las acciones organizacionales. Las condiciones tecnológicas, legales, políticas, económicas, demográficas, ecológicas y culturales, constituye las dimensiones ambientales cuyo dinamismo influye de manera directa en la conformación de cualquier organización, su desarrollo, y su supervivencia (Rodríguez 2005, p. 64-65). Pues el ambiente (cliente o usuarios) quien determina el rumbo de la organización y esta se va transformando según las necesidades de los clientes o los usuarios para satisfacer sus necesidades o derechos.

La organización comercial genera superávit (utilidades) pero la organización no lucrativa es representada por la satisfacción de las necesidades, las universidades generan superávit por la creación y difusión de conocimientos, así como la prestación de servicios en la comunidad o sociedad Koontz (citado por Rodríguez 2005, p. 66). De acuerdo, al tipo de organización (pública, privada o social), se cumplen los propósitos de estas dependiendo de la misión de la misma generando productos o servicios.

Pero ¿Por qué son importantes las organizaciones? La organización reúne los recursos necesarios para alcanzar las metas, los resultados deseados, producen bienes y servicios con eficiencia, facilitan la innovación, utilizan las tecnologías de la información y manufacturas modernas, adapta el entorno en constante cambio, crean valores en los propietarios, enfrenta desafíos continuos de diversidad, ética, así como la motivación y coordinación de los empleados. La organización cambia con rapidez de acuerdo al entorno (Draft, 2011, p. 15). Pero a su vez influyen en el entorno ya que sus bienes y servicios introducen cambios y transformaciones en el constantemente en un proceso dinámico e interactivo.

Las organizaciones públicas tienen "el impacto o resultado neto logrado en los ciudadanos a través de la actividad administrativa. Hay valor público, cuando se modifican las variables de bienestar a través de programas y proyectos sociales" (Medina, 2005, p. 115). Así como muchas actividades típicas de bienestar y protección social. Existe un valor cuando un gobierno regula eficientemente los sectores pues el aparato público crea valor público mediante la provisión de bienes y servicios de bienes públicos. Mientras que un proceso se le considera:

la serie coordinada de actividades o tareas que proporcionan un resultado útil para un cliente interno o externo de la organización (usuario interno o ciudadano). Esta serie de actividades ha de ser definible, repetible y medible de modo que permita, de manera estable y predecible, la transformación de elementos de entrada en elementos de salida (IGGP, 2019, p. 48).

Es una forma de gestionar siendo una secuencia de actividades o tareas repetibles orientadas a generar valor añadido dentro de una organización desde la

perspectiva sistémica. Por ello sigue todos sus elementos: entrada, proceso, resultado, entre otros, siendo la salida lo que satisface al usuario. En este sentido, desde la noción de sistema los procesos son definidos como:

mecanismos a través de los cuales los insumos se transforman en resultados. Estos resultados a través de flujos de retroalimentación se transforman nuevamente en insumos del ciclo posterior, y así sucesivamente. Entre los resultados se incluyen productos, servicios, materiales, procedimientos, información, (Enhrenberg y Stupak, citado por Medina, 2005, p. 121).

Todo proceso necesita un sistema que permita realimentar la información, la cual se va generando en la ejecución del proceso ya que su gestión implica una mejora continua en la organización. También expresa Mata (2016), son un "conjunto de actividades secuenciales que dan como resultado un producto o servicio de características definidas. Para ello, los procesos utilizan insumos a los cuales les agregan valor para satisfacer al cliente o ciudadano que requiere el servicio o producto" (p. s/n). Es el proceso donde se genera el valor dentro la organización según su competencia funcional pues se levanta dentro desde una visión sistémica. Hoy día se le considera la información un recurso fundamental en la gestión el cual está sujeto ciertas condiciones.

Los procesos también pueden se clasificados por el estándar de la familia *Integration Definition for Function Modeling*, Idef0, (cuya traducción sería Definición de la Integración para la Modelación de las Funciones), estas son unas serie de normas que definen la metodología para moldear las representaciones de un proceso, a su vez permite identificar procesos, sus interfaces para generar información que facilita control y seguimiento durante la modelación, es una análisis sistémico de la organización (Mata, 2016, p. s/n).

Finalmente permite representar de manera estructurada y jerárquica las actividades que conforman una organización y los objetos o datos que soportan la interacción de esas actividades.

Figura 9. Los procesos presentes en la gestión pública



Nota: Tomando y modificado por la autora a partir de Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, IGGP (2019). *Gestión Estratégica en la Gestión Pública*. Lima, Autor, p. 56.

La gestión por proceso es un medio que busca alcanzar la eficacia, transparencia, eficiencia, productividad de una organización orientándola a la satisfacción ciudadana para lograr los objetivos y resultados propuestos por la organización, por ello se enfoca de acuerdo a Mata (2016), (a) suprimir las barreras internas (departamentales) y externas (inter-institucionales) de las organizaciones, (b) orientar a que las actuaciones de las instituciones se enfoquen en la planeación estratégica y en el ciudadano (c) evaluar los resultados logrados por los procesos cambiando manera tradicional de los procesos (p. s/n).

Y son estos resultados los que generan la información que luego realimenta dicho proceso y los cambios que se generan dentro del medio donde se ejecutan, también proporciona instrumentos de trabajo (procesos de evaluación del desempeño individual por el desempeño colectivo). A su vez sus acciones se orientan a lograr la excelencia, la mejora continua, controlar y monitorear permanentemente los resultados de los modelados y automatizados en el sector público lo que garantiza la consistencia de los productos y servicios que presta una organización siendo clave para lograr la transparencia y la satisfacción de los ciudadanos.

Etapas de la gestión por procesos

Partiendo de todo lo expuesto, la gestión por proceso se da por la lógica de organizar por etapas, y en las últimas décadas de la revolución gerencial (público / privado), especialmente en los planes y programas resultantes de la aplicación de la políticas públicas, lo que ha permitido a generar reformas dentro de la práctica administrativa de la gestión pública, hoy día son una red de diseños gerenciales para transformar los insumos dentro de una organización y desde el sector público son técnicas o herramientas gerenciales de carácter instrumental en América Latina tiene sus propias particularidades. Tomando en cuenta todo ello, se presenta los aportes de diferentes autores, quienes trabajan la gestión por procesos desde etapas.

A continuación, se presenta diferentes aportes realizados en las etapas de la gestión por proceso partiendo del modelo original presentado por Porter (gestión de cadena de valor) el interés no está en la estructura sino en los procesos desde la administración pública.

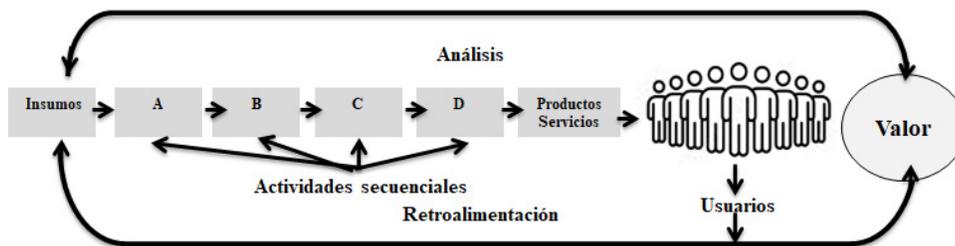
A partir de las relaciones dentro de la organización (interna - externa) son actividades o tareas con procesos particulares, recordemos que la organización es un conjunto de procesos en consecuencia permite hacer análisis de indicadores de la gestión. Expresa (Medina, 2005), "la organización puede ser entendida bajo esta mentalidad como una red o "telaraña" de procesos administrativos de diverso rango y alcance, interconectados entre sí a través de departamentos y funciones orientados hacia la consecución de un fin concreto" (p. 116).

Se han utilizado a través del tiempo diferentes técnicas para realizar el análisis de gestión (la ingeniería industrial, calidad total, cadena de valor, entre otros) así como la gestión participativa. Sin embargo, desde las organizaciones públicas existen otros requerimientos en la aplicación de un programa, al respecto Medina (2005, p. s/n) explica:

Se requiere del reconocimiento de múltiples aspectos que influyen en el desarrollo de los procesos, tales como los intereses de quienes están involucrados o se ven afectados directa o indirectamente por ellos al ganar o perder poder y rentas económicas, el marco de reglas formales e informales dentro del cual se desempeñan los actores y se realizan los procesos, de los tipos de cultura organizacional que predominan en las organizaciones públicas.

Ello implica un marco general de carácter instrumental de tipo organizacional, las técnicas gerenciales para el sector público, entendiendo que es un proceso transversal, lo y define los siguientes elementos constitutivos : (a) insumos entradas medibles (*inputs*), (b) actividades de transformación (*throughputs*), (c) productos o salidas medibles cualitativa y/o cuantitativamente (*outputs*; dirigidos a clientes/usuarios internos y/o externos), (d) frecuencia temporal (tiempo de ciclo de actividad y tiempo de espera o en cola), y (e) secuencialidad (Medina, 2003, p. 123). Aunado a ello es necesario identificar indicadores (blandos / duros o cualitativos /cuantitativos) para evaluar su rendimiento.

Figura 10. Elemento constitutivo de un proceso



Nota: Tomando y modificado a partir de Medina J., A. (2005). Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico, Santo domingo: Instituto Tecnológico de Sango Domingo. p. 125.

Los procesos comprenden ciertos ciclos regularizados o subprocesos que son secuencias de actividades o tareas las cuales son diferentes entre sí, tiene una capacidad de gestión, involucran también el uso de recursos financieros y no financieros, flujo de información, y acción monitoreada en la evaluación la cual sirve para la regularización y estandarización. Para Medina (2005);

Los procesos deben ser considerados también desde una aproximación positivista que estudie los objetivos, conducta e interacción de individuos y grupos que influyen en su desarrollo y que son, a fin de cuentas, quienes determinan la calidad y pertinencia de los productos que entregan (p. 132).

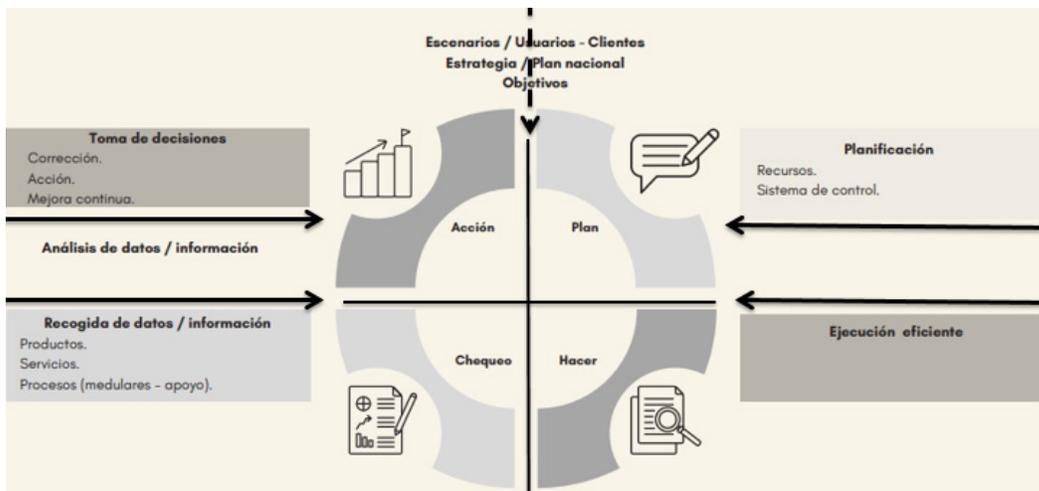
Son los usuarios finales quienes determinan si un proceso dentro del sistema de organizaciones públicas efectivamente fue pensado de acuerdo a la población objetivo.

A su vez los procesos tienen: (a) racionalidad gerencial, la cual posibilitan un análisis desde la organización su desarrollo y rendimiento condicionado por una modalidad técnica y administrativa criterios de economía, eficacia y eficiencia, (b) formal, bajo la visión del derecho garantiza la competencia funcional de la actuación administrativa; (c) racionalidad política - institucional, el análisis de la gestión de una agencia pública, puede centrarse en sus procesos principales bajo un marco de análisis estratégicos (contribuciones u obstáculos) de los individuos y grupos (directa e indirectamente) están vinculados a su gestión; y (d) racionalidad sociológica, es un sistema de comportamiento en cuanto a las decisiones y acciones burocráticas y como los procesos administrativos pueden ser influenciados (juego de poder) (Medina, 2003, p. 135-142).

A partir de estas premisas la gestión por procesos dentro de la administración pública tiene varios aspectos que puede marcar su análisis por tener un carácter de múltiples racionalidades, el cual debe ser considerado para su evaluación aunado al uso de sistemas de información. El uso de la tecnología de la información (TI), en países industrializados comenzó en la década de los 60 (Japón, Estados Unidos, Francia, Alemania o Singapur, entre otros) y han mejorado la administración pública, en América Latina comenzó el uso a partir de los años 70, sin embargo, esto no significó la productividad esperada (Medina 2005, p. 305).

También Pérez (2009a) explica ¿En qué consiste la gestión por procesos?

Figura 11. Gestión de proceso ¿En qué consiste?



Nota: Tomado y modificado por la autora a partir de Pérez F., J.A. (2009) *Gestión por procesos*. 3era edición. Madrid: ESIC. p. 152.

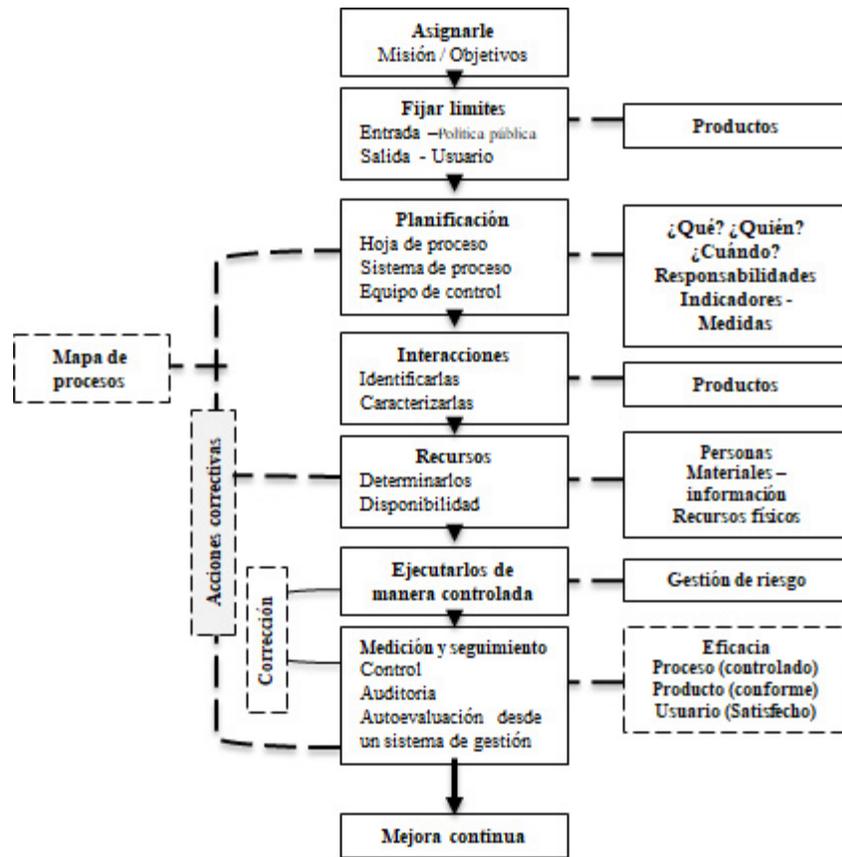
Para Pérez, (2009a), todo proceso tiene una lógica y secuencia partiendo de una análisis realizado a la Norma ISO 9001 (es parte de la familia ISO 9000, se basa principalmente en los procesos para producir servicios o productos para agregar valor para un tercero en la transformación), para comprenderlo establece: (a) toma de decisiones, esto depende del seguimiento y la medición a partir de los usuarios, las auditorías internas y los productos, pues todo estos ofrecen la información para coadyuvar a tomar la decisión, la toma de decisiones es continua, sistémica y periódica para hacer el seguimiento.

(b) Análisis de datos, es el procesamiento de la información para poder ser comprendida por los usuarios, esta información es la que respalda la toma de decisión y (c) mejora, en función de los datos y la información se tomara decisiones: para corregir, realización una acción correctiva o preventiva, o desencadenar un proceso de mejora continua (Pérez, 2009a, p. 52). Todo esto tiene límites y define el ámbito de responsabilidad en la gestión pública la cual está dada por la competencia funcional.

Para Pérez (2009a, pp. 150-151), las etapas de la gestión por proceso son las siguientes: (a) asignar y comunicar la misión del proceso (el objeto) su razón de ser y existir, los objetivos, funcionalidad, costes, tiempo/servicios, coherente con los requisitos del usuario; (b) fijar los límites del proceso, entrada, salida, destinatario final y usuarios, (c) planificar el proceso, flujograma, establecer la ruta del proceso, equipos, sistemas de control (herramientas, sistemáticas para la medición), indicadores de funcionamiento, medidas de resultado, producto y usuario; (d) identificar, caracterizar y comprender interacciones del resto de los procesos, especialmente el de los usuarios.

(e) Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para la operación y control de los procesos, adecuada interacción en el control de los procesos. Familiarización de los procesos de apoyo y de gestión; (f) etapas de ejecución del proceso, resolución de las incidencias, eliminación de riesgos, funcionamiento de controles; (g) medición y seguimiento, recogida de datos mediante herramientas de control del proceso con la frecuencia adecuada. Comprende el análisis de datos: para convertirlo en información para proceder según corresponda: correcciones pertinentes, medidas correctoras y preventivas, entre otras; (h) periódica y sistemáticamente, desencadenar el proceso de mejora continua del proceso. A continuación, se presenta el siguiente la figura 12 que enmarca lo expuesto por el autor.

Figura 12. ¿Cómo se gestiona un proceso?



Nota: Tomado y modificado a partir de Pérez F., J.A. (2009a) Gestión por procesos. 3era edición. Madrid: ESIC. p. 152.

Desde la gestión pública toda gestión por proceso debe tener bien definida la política pública que va a implementar, así como los usuarios o beneficiarios finales, una misión determinada para contribuir al desarrollo de la misma y la política pública, disponer de objetivos cuantitativos y cualitativos así como los indicadores de gestión (cumplimiento), tener el personal responsable del proceso (servidores públicos capacitados e identificados), límites concretos de comienzo y final, precisados los recursos disponibles así como la tecnología de la información, control de la gestión (eficacia, eficiencia, flexibilidad, entre otros).

Esto contribuye a la mejora en la toma de decisiones, ir registrando la experiencia documentando el proceso en sí, esto coadyuvará a la eficacia y el cumplimiento, y dejando registrada las interacciones de participación ciudadana en los espacios políticos donde intervenga. Pero ¿Cómo desarrollar la gestión por procesos? Para la OEA (citado por Mata 2016, p. s/n), y según la experiencia desarrollada dentro de las organizaciones públicas, y desde la experiencia de la aplicación de programas y proyectos se da los siguientes pasos:

Tabla 8. Pasos para desarrollar la gestión por procesos

Definir la estrategia en la organización en la gestión por procesos.	<p>Decisión de la estrategia para adoptar la gestión por procesos (planificación estratégica institucional).</p> <p>Organización opera según su competencia funcional.</p> <p>Satisfacción de los ciudadanos.</p> <p>Trabajo en equipo, evaluación de resultados.</p> <p>La evaluación parte del equipo ejecutor entre otros actores.</p>
Levantar el mapa de los procesos dentro de la institución.	<p>Esquema que define a la institución como un sistema de procesos interrelacionados. Y se define:</p> <p>Procesos estratégicos, direccionamiento y marco de actuación al resto de los procesos.</p> <p>Procesos claves, están ligados a los servicios que presta la organización, satisfacción de los usuario y cumplimiento de la Ley.</p> <p>Procesos de soporte, permite lograr la misión de la institución, sirven de apoyo a los procesos estratégicos y procesos claves.</p>
Modelar los procesos en su situación actual (procesos As Is).	<p>Es representar gráficamente la secuencia y las interrelaciones de los subprocesos, así como de las actividades que forman parte de un proceso.</p> <p>Esta modelación es lograr entender las actividades que se realizan actualmente en el proceso, la secuencia de las actividades, los participantes y los recursos que se emplean en el mismo. Genera la información para la reingeniería (solo a los procesos claves).</p>
Modelar los nuevos procesos (reingeniería o procesos To Be).	<p>Es plasmar en el modelado las mejoras que se han obtenido después de haber realizado el análisis del proceso As Is.</p>
Implementar la mejora continua en los procesos (controlarlos, mejorarlos y evaluarlos).	<p>Luego del rediseño y modelados los procesos éstos se implementan, se controlan y se evalúan permanentemente.</p> <p>Constante monitoreo y evaluación de resultados.</p>

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir de Mata E., J. A. (2016). Fortalecimiento y modernización de instituciones públicas utilizando gestión por procesos. [Documento en línea] Documento Libre publicado en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 nov. 2016 en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9804FBB2E109C81B0525813900779366/\\$FILE/matajose.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9804FBB2E109C81B0525813900779366/$FILE/matajose.pdf) [Consulta: 2020, mayo 11].

Aún cuando esta información se presenta por fases hay que destacar que el elemento central de la gestión por procesos tiene como elemento central la teoría de sistema y de la organización, siendo el nivel de realidad dado desde un enfoque cíclico de los procesos por ende existe una relación entre las fases o etapas desarrolladas (al intervenir en un una fase o etapa influye en otra) y los están guiadas por objetivos propuestos por la organización.

Resumen

La segunda estructura esbozada fue la gestión comenzado por explicitar los modelos de gestión pública, estos son esquemas en el cual está basado el desarrollo de sus políticas y acciones conseguir el bienestar social de una población, los modelos de gestión de la administración pública permiten la ejecución de las políticas públicas, en los países occidentales los mismos están relacionados con las estructuras organizativas y ejecución de políticas públicas en los diferentes niveles.

Los modelos de gestión más conocidos son: (a) modelo burocrático o weberiano de la administración pública o también llamado modelo burocrático centralizado, (b) nueva gestión pública (NGP) o modelo descentralizado y de la gerencia pública y (c) nueva gobernanza pública (NGP) o la nueva gerencia pública y la participación ciudadana. Todo esto ha tenido un impacto dentro la administración pública, la política pública y la reforma de gobierno, sin embargo, surge la nueva perspectiva conocida como gobernanza. La gobernanza es una nueva relación entre el Estado y sociedad, es una forma de gobernar más cooperativa entre lo público y no público, actores (públicos y privados), participación y cooperación en la formulación, aplicación de la política y la política pública.

En cuanto a la gestión por proceso, se realiza la contextualización de la misma siguiendo un orden histórico y asociado a las escuelas: (a) escuela de la administración científica, (b) escuela del proceso administrativo, (c) escuela humano - relacionismo, (d) escuela matemática, (e) escuela neohumano - relacionismo, (f) escuela sistémica, (g) escuela estructuralista, (h) escuela neoclásica y ecléctica. Finalmente, a la última década del siglo XX, se visibiliza la gestión por procesos (referida a la calidad o calidad total) tiene una visión sistémica y de interacción en los procesos, como producto de la modernización de la administración pública el modelo de gestión por procesos es asumido dentro del sector público.

Con respecto a la gestión por procesos en las organizaciones públicas, comienza por el reconocimiento del estudio de estas en forma transversal donde lleva implícito la teoría de la organización y de los sistemas, entonces asume la interrelación de los elementos que la definen. Explicitando las tipologías de las organizaciones a partir autores como: Talcott Parsons, Rene Maytz (con bases a

los objetivos), Peter Blau y William Scott, Amitai Etzioni, (con base a función de control), Daniel Katz y Robert Kahn, cada uno de ellos define el tipo de organización. En cuanto a las organizaciones públicas su impacto o resultado está en la sociedad su valor público, de bienestar y protección social.

Los procesos presentes en la administración pública inician por la demanda de la ciudadanía, la política pública direcciona la producción de bienes y servicios, esto a su vez, se dan por: insumos, actividad, producto, resultado específico, resultado final, este se engrana en un sistema administrativo y genera ciudadanos satisfechos por brindar servicios y productos de acuerdo las necesidades de los clientes o usuarios.

Y finalmente las etapas de la gestión por procesos: la cual se presenta desde los estudios de Medina (2005), el cual establece: (a) insumos entradas medibles (*inputs*), (b) actividades de transformación (*throughputs*), (c) productos o salidas medibles cualitativa y/o cuantitativamente (*outputs*; dirigidos a clientes/usuarios internos y/o externos), (d) frecuencia temporal (tiempo de ciclo de actividad y tiempo de espera o en cola), y (e) secuencialidad. Este autor también establece la racionalidad de los procesos tienen: (a) racionalidad gerencial, (b) formal, (c) racionalidad política - institucional, (d) racionalidad sociológica.

De acuerdo a Pérez (2009a), las etapas de la gestión por proceso son las siguientes: (a) asignar y comunicar la misión del proceso (el objeto), (b) fijar los límites del proceso, (c) planificar el proceso, (d) identificar, caracterizar y comprender interacciones del resto de los procesos, especialmente el de los usuarios, (e) asegurar la disponibilidad de los recursos (f) etapas de ejecución del proceso, (g) medición y seguimiento, (h) periódica y sistemáticamente, desencadenar el proceso de mejora continua del proceso.

Y finalmente desde los aportes de Mata (2016), son: (a) la estrategia en la organización en la gestión por procesos, (b) levantar el mapa de los procesos dentro de la institución, (c) modelar los procesos en su situación actual (procesos As Is), (d) modelar los nuevos procesos (reingeniería o procesos To Be), (e) implementar la mejora continua en los procesos (controlarlos, mejorarlos y evaluarlos).

Políticas públicas, políticas educativas en América Latina y Venezuela

Modelos de desarrollo, políticas públicas y la gestión del sistema educativo en América Latina y Venezuela

Con el comienzo del desarrollo industrial en el siglo XX, se evidenció la insuficiencia de personal formando en los sectores: industriales, técnicos, bélicos, intelectuales, financieros, académicos, entre otros, como resultado fue necesario generar estrategias para formar y preparar la mano de obra calificada que se suponía iban coadyuvar a instaurar la racionalidad instrumental. También fue parte de esa época, especialmente en 1920, la tendencia del uso de la planificación dentro de las organizaciones públicas en atención a la educación, el bienestar económico y social practicado especialmente en la antigua Unión Soviética.

Esto conllevó a generar instrumentos más depurados (González, 2008), producto de las acciones de gobiernos occidentales (especialmente a EE.UU., y Europa), después vivir la Gran Depresión, como consecuencia de la preocupación por los contenidos públicos interrelacionados para generar reformas en diferentes áreas, pues existía un mundo por reconstruir dentro de la sociedad moderna. Entonces se señalaba que una de las labores de las políticas públicas era alcanzar detalladamente los procesos de transformación social, Laswell (citado por González, 2008, p. 3).

Pero además de esto, la política pública fue la estrategia para instaurar el llamado desarrollo², según (Dubois 2006, pp. 1-9) este concepto nació a partir de los años cincuenta del siglo pasado, bajo dos (02) premisas: (a) dando por sentado que la experiencia de los países desarrollados era el punto de referencia obligado para el resto de los países; (b) la emergencia de los nuevos países independientes puso de manifiesto las débiles estructuras económicas creadas durante la época colonial y las dificultades que enfrentaban para conseguir que sus economías

2 El desarrollo desde la teoría económica es una medida de progreso de las sociedades occidentales en la organización de sus recursos y en las relaciones de intercambio de objetos materiales e inmateriales entre los sujetos que constituyen dichas sociedades (Figueroa, 2013, p. 2).

prosperasen. El desarrollo se convirtió en un pilar de la reconstrucción del orden internacional y el progreso una esperanza mundial.

Desde entonces los modelos de desarrollo, son la clave de los gobiernos a nivel mundial para concretar la planificación e instaurar políticas públicas como el instrumento dinamizador en diferentes sectores, entre ellos el sector educativo. Siendo la educación como sistema el que coadyuvaría a concretar y dinamizar el Estado moderno y el nuevo *estatus quo* a nivel mundial.

En este sentido América Latina fue una de las alternativas viables en los años 50, para llevar a cabo la transformación (modernización) y enfrentar las crisis que afectaba al sistema capitalista mundial por la postguerra, "el papel del Estado fue desarrollista, aún cuando hubo matices de aplicación de acuerdo a cada país, pero se trató de promover: la industrialización y la modernización" (González, 2019a, p. s/n).

El Estado fue pilar fundamental del sector privado, generando integración interna (creando infraestructura de transporte y comunicación), formación de Recursos Humano (RR.HH.) a nivel básico, especializado y superior, protección de la industria local a través de leyes especiales. Y los sistemas educativos fueron vinculados a la modernidad en aras que la región estuviese a la par con el orden mundial, y por ello se comienza a consolidar esfuerzos en los años 60, para aumentar la matrícula educativa en los diferentes niveles de enseñanza.

El desarrollo en América Latina fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), además del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (Alalc), el Pacto Andino, entre otras instituciones e iniciativas regionales como la Alianza para el Progreso (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayen, 2010, p. 10).

En derivación, desde los postulados de la Cepal, fue propuesto el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), este modelo de desarrollo, planteó el accionar de diferentes políticas públicas a nivel internacional, con énfasis en el desarrollo económico, las cuales fueron aplicadas en la región desde los años 50 y 60. En la década de los 50 se impulsó la primera fase del Modelo ISI, denominada pragmática (González, 2019a, p. s/n).

En los años 70 la tendencia marca un Estado empresario, con mayor intervención del Estado en la economía, la planificación era netamente económica, hubo un crecimiento lento y de gran inestabilidad. Se acentuaron reformas liberales, la banca internacional financia países del sistema en América Latina, esto permitió una incursión más agresiva del Estado productor de bienes y servicios. Se aplica la segunda y tercera fase del Modelo ISI, la llamada etapa clásica y madura, respectivamente comenzando el aprovechamiento de la tecnología.

En consecuencia, en los años 70, fue sostenida la expansión del sistema educativo en la región. Sin embargo, a mitad de la década de los 70, comienza a visibilizarse una paralización, la cual fue producto de problemas estructurales históricos en cuanto a lo social y lo económico. Pues las estrategias para incorporar a sectores históricamente excluidos eran insuficientes, fue impuesto las ideas de la aplicación de un Modelo Mixto, este modelo “tuvo efectos positivos en términos dinámicos exportando” (Bértola y Ocampo, 2013, p. 224), lo que coadyuvó al proceso de integración regional.

En 1979, fue aprobada la Declaración de México, donde se hizo “el reconocimiento del papel que le corresponde a las políticas educativas en la generación de un nuevo estilo de desarrollo” de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Unesco, 2001, p. 20). La Unesco conjuntamente con la Cepal y la Organización de Estados Americanos (OEA), con los Ministros de Educación y ministros encargados de la planificación económica identificaron los problemas educativos (nudos críticos) de la región y elaboraron el Proyecto Principal de Educación (PPE), que permitiría generar un avance a la educación hacia el año 2000. Se realizó un llamado a los países para asumir la educación en la integración política y social de la región.

A partir de los años 80, llamada década perdida por las crisis que caracterizaron a América Latina y el Caribe a pesar de implementarse el Plan Baker en 1985, y generarse esfuerzos desde una visión de integración regional, este plan consistió en programa de asistencia para las naciones más endeudadas además de la aportación voluntaria por parte de la banca privada internacional (Joaquín, 1986, p. s/n). En 1987 se planteó el segundo Plan Baker donde se aplicó recompra de deudas, bonos, canjes y baja tasa de interés. El sector educativo presenta mejoras a la atención en los sectores vulnerables en marco del PPE (González, 2019b, p. s/n). El Plan Baker, comienza con una visión humanista ligado a transformaciones productivas y sociales del desarrollo, como resultado de esa época la mayoría de los países aumenta la tasa de inscripción, pero no hay buenos indicadores en cuanto a la deserción y repitencia.

En 1989 se propuso el Plan Brady, el mismo consistió en el reconocimiento, abierto en la necesidad de reducir los pagos por concepto de deuda o, mejor dicho, de disminuir la transferencia neta de recursos al exterior, “se centra más en lograr una reducción voluntaria (adoptado caso por caso) que en conceder nuevos créditos” (Carsten y Gándara, 1990, p. 330). Y comenzando los años 80, el concepto de calidad fue visibilizado como un problema en América Latina en el sistema educativo, por la discrepancia entre calidad y capacidad educativa “la calidad en la educación pasa a ser un eje central en las políticas educativas” (Unesco, 2001, p. 89). A partir de ese momento comienza a valorarse el sector educativo como inversión social, incorporándose nuevas premisas a la educa-

ción como fueron: calidad, eficiencia, equidad, desarrollo, redes educativas, tecnología y gasto social.

El Consenso de Washington circunscribió en los años 90, en América Latina los modelos de desarrollo por consiguiente instrumentaron las políticas cuyos ejes centrales fueron la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado, privatización de las empresas públicas, achicando el campo de acción del Estado y ampliando el poder del mercado a los intereses privados y de las transnacionales. Las reformas educativas fueron coincidentes con las propuestas derivadas de los siguientes foros: Conferencia Mundial de la Educación para Todos (Jomtien, 1990), propuesta Cepal/Unesco, Educación y conocimiento eje de la transformación productiva con equidad, entre otros, donde el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo dieron los préstamos para estas reformas educativas las cuales tuvieron influencia en las políticas educativas en la región (Unesco, 2001, p. 90).

Al finales de 1996, los mayores impactos generados en la política educativa producto del PPE, en la región fueron: fortalecimiento de la democracia y la articulación de la educación con el desarrollo, extensión de la educación obligatoria, implementación de políticas educativas a largo plazo y alianza con otros actores, cambios en los modelos de gestión (dentro de la administración pública) acompañada con descentralización, desarrollo de sistemas de evaluación de calidad educativa y de aprendizaje, vinculación de calidad con equidad, políticas educativas focalizadas, reorientación del currículo, nuevo enfoque de alfabetización y educación para adultos, creación de redes (producción, sistematización, difusión de conocimiento en diferentes ámbitos) (Unesco, 2001, pp.227-230).

Inaugurándose el siglo XXI, se establecen los objetivos del Milenio, un compromiso asumido por diversidad de actores y coordinado por Unesco para convenir un acuerdo político con alianzas importantes en la región. De igual forma otros organismos: Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (Celac), entre otros, comienzan a trabajar la dimensión social y educativa para promover estrategias asociadas a la educación con la integración regional, especialmente del Sur (González, 2019a, p. s/n).

Por lo expuesto anteriormente, la educación fue asumida a nivel mundial como un bien público social, un derecho humano universal y un deber de Estado. Posteriormente en el 2015, se aprueba la Agenda 2030 cuyo norte es el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituyó también la primera agenda global donde fue incluido el desarrollo (el desarrollo social, económi-

co y medioambiental), y enmarco los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido el objetivo cuatro establece la educación de calidad, por tanto, se propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (Unesco, 2015).

Como resultado se amplió el ámbito de la educación como sistema incluyendo la enseñanza universitaria y el requerimiento que dicha educación también fuera de calidad, desde entonces se han desplegado estrategias y acciones en la región para cumplir con dichos acuerdos. La Agenda 2030, fue definida a partir del Enfoque de Desarrollo Humano, dicho enfoque es multidimensional, planteando un nuevo proceso de las políticas públicas, invitan abordar nuevos niveles de realidades, siendo insuficiente trabajar las políticas solo desde lo político, social y económico como históricamente fue desarrollada en el siglo pasado.

Dada esta interrelación paralela, entre los modelos de desarrollo en los cuales subyacen procesos de planificación, las políticas públicas y estas a su vez son las que direccionan la gestión del sistema educativo en América Latina, como quedó demostrado en la contextualización económica, social, y educativa desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, ver Anexo A (Tabla 8) para mayor ampliación.

Po tanto, es imposible realizar la planificación y en consecuencia el proceso de la política pública donde está asociada la política pública educativa de un país, sin tener en cuenta el modelo de desarrollo y la dinámica internacional, precisamente la política responde inexorablemente a ésta y como se explana en los diferentes niveles de gobierno (nacionales, subnacionales, locales, entre otros) y en los diferentes sectores y áreas. Por otro lado, los sistemas educativos históricamente han respondido a la dinámica de los modelos de desarrollo y por ende a las políticas públicas.

Como resultado es indefectible la comprensión a nivel macro y meso de las teorías económicas y sociales, modelos de desarrollo, políticas públicas, políticas públicas educativas y la gestión en el sistema educativo (el cual pertenece al Sistema de Organizaciones Públicas), pues han estado conectadas paralelamente y por ende han sido adaptadas en cada país.

Esto nos permite precisar las relaciones (teorías económicas y sociales, modelo de desarrollo, política pública, política educativa y sistema educativo), estableciendo las estructuras de análisis de esta publicación: las políticas públicas y la gestión en el sistema educativo. Por otro lado, también es necesario tener en cuenta el hecho, que las políticas públicas también responden a su vez a directrices internacionales y nacionales, entonces, sería imposible fijar políticas

públicas educativas que no responda a estas hiperconexiones en la sociedad del siglo XXI.

Políticas públicas y el sistema educativo en Venezuela

En Venezuela las políticas públicas educativas se generan desde el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Pdesn), el cual es dirigido por el Presidente (a) de la República de Venezuela, es ejecutado por intermedio de los órganos e instrumentos dispuestos por el Sistema Nacional de Planificación (SNP), cuyos órganos son: el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública, los Consejos de Planificación Comunal y los Consejos Comunales (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2020).

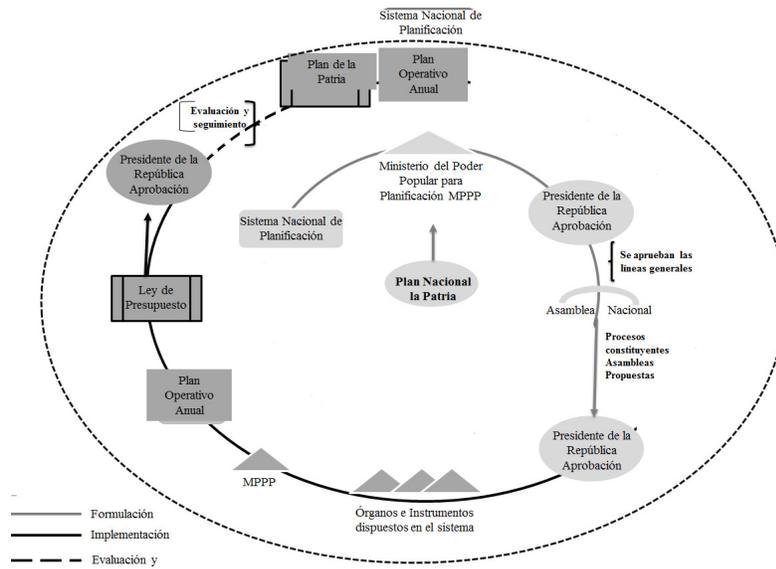
La ejecución del plan se da con la puesta en marcha de estos programas, proceso que se hace a través del: Plan Operativo Anual Nacional (POAN) el mismo es formulado por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación (MPPP). El POAN sirve de base y justificación para la obtención de los recursos a ser asignados a la Administración Pública Nacional en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal al cual corresponda. En cuanto a la evaluación corresponde al Presidente (a) de la República, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación pública, a los órganos del SNP, y a la Comisión Central de Planificación, realizar el seguimiento y evaluación del Pdesn.

Los actores participantes son: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, MPPP, Consejo Federal de Gobierno en Venezuela, Consejo Estadales de Gobierno en Venezuela, Consejo de Planificación Comunal en Venezuela y Consejo Comunales en Venezuela.

La política pública educativa generada por el Pdesn en Venezuela es ejecutada por el Sistema Educativo, el cual fue separado por una orden ejecutiva en el 2002, y regulado solo hasta el 2009 con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009), desde entonces dicho sistema constituye como un conjunto orgánico y estructurado, conformado por subsistemas, niveles y modalidades, de acuerdo con las etapas del desarrollo humano (LOE, 2009, artículo 24).

El sistema educativo venezolano se organiza en los subsistemas: básica y universitaria comprendiendo esta última los niveles de pregrado y postgrado universitario (LOE, 2009, artículo 25, literales 1 y 2). Por ello, corresponde al Subsistema de Educación Universitaria coadyuvar a generar la información para realimentar el proceso de la política pública educativa a nivel universitario.

Figura 13. Sistema Nacional de Planificación



Nota: Tomado de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2020). [Página web en línea]. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.Cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-venezuela>.

La política pública se conecta con los sistemas educativos por ser la educación el principal instrumento de Estado para promover y asegurar las transformaciones en marco de: la equidad en las sociedades (dimensión social), como un instrumento político garantizar a la sociedad ciudadanos (dimensión política) y a su vez generan externalidades positivas al formar ciudadanos productivos, responsables, respetuosos y participativos, los cuales interactúan dentro de las estructuras sociales y económicas (dimensión económica) (Bruni, 2006, p. 112). Entonces, la educación como sistema coadyuva al buen funcionamiento de la sociedad, como un instrumento del desarrollo social, político y económico (históricamente está conectado para instrumentar los Planes de Desarrollo).

Lo anterior, se correlaciona con la posición de Lahera (2004), quien asume la política pública como, "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público" p. s/n; esto permite visualizar, la necesaria participación de cada uno de los actores sociales, desde la fase de diagnóstico que implica detección de la necesidad, determinación de recursos materiales y talento humano, seguida de la fase de diagramación económica, técnica para la puesta en acción de la misma.

Las políticas públicas también tienen varias clasificaciones, entre ellas las políticas sociales, las cuales "constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas éstas como la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental" (Pineda, 2010, p. 39). El

concepto de política social, de acuerdo a este autor se utiliza para referenciar los gobiernos y sus actuaciones que tiene impacto directo con el bienestar ciudadano garantizando servicios e ingreso.

Las políticas públicas educativas son partes de las políticas sociales bien sea desde el enfoque tradicional es "el que se limita a los grandes servicios públicos (...) recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo ésta afecta la vida de las personas" (Adelantado, 2000, p.1). La educación está inmersa dentro de lo social por constituir un servicio el cual garantiza derechos, movilidad social, entre otros, pero a su vez contribuyen al desarrollo de un país.

A tal fin la política social asociada a la educación (política pública educativa) regula el sistema educativo, desde una noción sistémica de la educación (entrada-proceso-producto), estableciendo una relación entre la planificación educativa y la política pública educativa, por establecer el tratamiento para "abordar el hecho educativo (...) La política educativa expresada así, como un proceso permite visualizar las diferentes relaciones de interdependencia entre los diferentes sectores que conforman el sistema educativo y la sociedad como un todo" (Pineda, 2006, p. s/n).

Es el sistema educativo, es el sector donde se gestiona y ejecuta la política pública educativa, en este sistema se desarrollan los procesos de toma de decisión y la implementación de las mismas, por ser el ente encargado de llevar y ejecutar la práctica de los programas y proyectos, "reconocer que las diferentes manifestaciones de la política educativa en Latinoamérica aparecen en el plano lógico-concreto como expresión de un tipo de racionalidad en la que el Estado a través de la educación legitima un modelo de Desarrollo socio-político" Pineda (citado por González, 2019c, p. 63).

A lo expuesto anteriormente es necesario agregar que los sistemas educativos son parte de la gestión pública, en este sentido también son espacios políticos y de administración, pues son los administradores públicos, funcionarios o servidores públicos quienes implementa las políticas, este interfaz es un espacio entre política y ciudadanos (sistema educativo y sociedad), a pesar que cada sistema educativo presenta variaciones por país según la estructura de administración pública en que opera.

El sistema educativo en Venezuela, es parte de un sistema de organizaciones públicas que pertenece a la administración pública y es regida por un conjunto de leyes y normas que demarcan su competencia funcional. La organización educativa dentro la administración pública gestiona una serie de bienes y servicios, definidos según las políticas públicas educativas y en las instancias políticas regidas por el derecho público. Por tanto, su impacto debe ser medido dentro de la producción pública, por ser la educación un ámbito dentro de la política

pública especialmente a partir de 2000, cuando el Estado se declara un Estado docente. En cuanto a los resultados se deben evaluar a través de medición de las necesidades cubiertas y el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan, así como los beneficiarios sociales o impacto (Zambrano 2007, pp. 17-20).

Al enunciar el Estado docente se está asumiendo la obligación legal y la capacidad funcional de la educación gratuita, laica y progresistas en todos sus niveles. El sistema educativo en Venezuela históricamente funcionó integrado pero a partir del 2002, fue separado e instituido el Ministerio de Educación Superior (MES)³, "paralelo y complementario del de Educación Cultura y Deportes y el empeño de diversos sectores (gubernamentales y académicos) en proponer a la Asamblea Nacional la aprobación en el menor tiempo posible de una Ley de Educación Superior" (Morles, Medina y Álvarez 2003, p. 15).

Según estos autores la idea era que se convierta realmente en ente rector, coordinador y supervisor del sistema nacional de educación universitaria. Con la creación de este Ministerio se separa el actual Subsistema de Educación Universitaria del sistema educación, que venía funcionando en forma integrada desde sus inicios.

En el 2010 el MES fue denominado y ampliado llamado así Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (Mppeu 2018)⁴. Este ministerio fue agrupado, a partir del 2014⁵, mediante la fusión del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación con el Mppeu, generado el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (Mppeuct), extendiendo las funciones dentro del Sistema de Organizaciones Públicas, ya que no solo se ocuparía del nivel universitario sino además de la ciencia, tecnología, innovación, las tecnologías de información, los servicios postales y la red de telecomunicaciones del Estado. Dentro del nuevo Ministerio también fue creado la Oficina Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (Mppeuct, 2018^a, p. s/n).

El Mppeuct, fue reorganizado nuevamente en el 2019, y es llamado por segunda vez Mppeu. En la Gaceta Oficial⁶ especialmente en el artículo 3, reafirma la competencia atribuida por el ordenamiento jurídico vigente en el ámbito de las políticas públicas del Ejecutivo Nacional en materia de educación universitaria (generándose una transferencia de competencia). Al momento de este restablecimiento el antiguo Mppeuct, en su portal web, no mostraba documentos sobre el seguimiento, control y evaluación de estas políticas públicas educativas, así

3 Fue creado por Decreto 1634/2002 de 8 de enero, Gaceta Oficial como Ministerio de Educación Superior.

4 Decreto 7333/2010, de 25 de marzo, Gaceta Oficial 39394.

5 Decreto Presidencial 1226/2014, de 3 de septiembre, Gaceta Oficial 40489.

6 Decreto 3.788/2019, de 01 de abril, Gaceta Oficial 41607.

como cualquier otro tipo de documentación que permitiera revisar un registro de información con respecto.

De hecho, la memoria y cuenta del Mppeuct data del 2010 y 2011, era inexistente la información del Subsistema de Educación Universitaria, donde la memoria histórica o el registro (sistematización de experiencia) de los programas y proyectos ejecutados asociados a las políticas educativas del Mppeuct, no estaba disponibles. A pesar de existir una Oficina creada especialmente para ello (Mppeuct, 2018b, p. s/n).

Por otro lado, la política pública educativa sigue siendo un proceso de planificación con la participación subordinada de algunos actores sociales hasta el 2019, además, no se observa la evaluación de la misma solo desde algunos datos cuantitativos, por tanto, las fases que integran el proceso de la política pública educativa en cuanto a: agenda, formulación/diseño, legislación e implementación, fueron producto de acciones del gobierno (órdenes ejecutivas).

Es insuficiente la información para realimentar al SNP y la Comisión Central de Planificación, como producto del seguimiento y control generando un inadecuado proceso de la política pública educativa y por ende los programas y proyectos ejecutados en el Subsistema de Educación Universitaria, no representa ni se ajusta a la realidad del país, en efecto poco coadyuvan a fomentar su desarrollo, dificultando la gobernanza entre este subsistema y los órganos así como los actores participantes según lo establece el Sistema de Organizaciones Públicas (Ver Figura 15).

En la investigación realizada por Escalante (2011), titulada: Las Políticas Públicas de Educación Universitaria para el Desarrollo Integral de Venezuela, expresa al respecto sobre las políticas públicas que se “requieren en el campo de la Educación Superior, deben plantearse el conseguir resultados que permitan contribuir a afrontar los retos y desafíos que en materia de calidad y equidad tiene la educación, específicamente la universitaria” (p. 49). A lo expuesto anteriormente el sistema educativo en especial el Subsistema de Educación Universitaria universitario ha sido incapaz de responder a las diferentes demandas de la sociedad del siglo XXI y en consecuencia:

Este desarrollo no se puede alcanzar si no se diseñan políticas pertinentes que integren de manera armónica los diferentes elementos que componen el sistema social, político y económico de las naciones. De allí, la imperiosa necesidad de diseñar políticas educativas que coadyuven a que la Educación Universitaria pueda emprender los cambios necesarios, orientados por una visión integral (Escalante, 2011, p. 50).

Esta visión integral de las políticas públicas educativas deben ser concebidas desde la gobernanza, aún cuando en Venezuela en el 2020, entró en vigencia el

Plan Patria 2025, el mismo fue diseñado con la participación de algunos actores (mantiene la participación subordinada), desde su inicio y presenta la contextualización política, los horizontes temporales del plan, además de cinco dimensiones y frentes de batalla para la construcción de la democracia plena (económica, social, espacial, política y cultural). A su vez presenta los temas centrales en los cinco objetivos históricos. De las variables estudiadas en el Plan Patria 2025 los objetivos históricos asociados con la política pública educativo son: el objetivo histórico 1, el proceso de la planificación, elaboración, ejecución y seguimiento participativo de las políticas públicas nacionales, regionales y locales, en consonancia con los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), así como el fortalecimiento del Subsistema de Educación Universitaria.

El objetivo histórico 2, se desarrolla políticas asociadas al modelo de educación técnica y universitaria, de coherencia y estímulo con el nuevo modelo productivo y desafíos del Plan de la Patria, con taxonomía territorial, en el cual el perfil de las universidades, los planes de formación, sus planes de desarrollo, articulación productiva y cultural se vinculen con el desarrollo integral de las potencialidades del territorio en sus distintas escalas, en función de las demandas del siglo XXI y el país potencia así como el objetivo histórico 4, esta delineado las políticas de internacionalización del país (Plan Patria 2025, 2019, pp. 23-28).

El Plan de la Patria 2025 también hace un especial énfasis en el seguimiento y los métodos de gestión. En este sentido destaca la incorporación dentro del Sistema Estadístico Nacional de los indicadores asociados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, “no hay organismos sectoriales que formen parte del proceso de formulación, implementación o evaluación del plan” en Venezuela (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe - Orpdalc, 2020, p. s/n), sigue prevaleciendo la carencia del seguimiento y control de la planificación y por ende de la política pública, lo que afecta en la realimentación de la misma especialmente para la toma de decisiones en todos los sectores incluyendo el educativo.

Aunado a ello el Plan de la Patria 2025, fue enmarcado dentro del enfoque según la Agenda 2030 asociada a los ODS, lo que significa que debe realizar una integración de las políticas públicas en forma transversal para generar alianzas, datos, monitoreo, entre otros desde un enfoque multidimensional (asociado al Desarrollo Humano).

Todo ello conlleva a precisar que en Venezuela existe dificultad para el análisis en y para el proceso de las políticas públicas educativas relacionadas con el Subsistema de Educación Universitaria, esto causado principalmente por la inexistencia de articulación de las acciones de gobierno dentro del proceso de planificación, implementación o evaluación del plan de desarrollo, especialmente en el seguimiento, control y realimentación (Orpdalc, 2020), así como

“el consenso entre el gobierno y los actores sociales vinculados a ella (...) la participación conjunta con el objeto de diagnosticar, diseñar, ejecutar políticas públicas en el ámbito de acción” (Escalante, 2011, p. 15). En su mayoría la formulación y diseño de la política pública se limita a ordenes ejecutiva (es un acto de autoridad gubernamental).

Estos hechos han prevalecido en el tiempo lo que ha traído como consecuencia: la creación de programas y proyectos paralelos y complementarios (especialmente en el caso de las misiones) con competencias funcionales muy similares, pues su implementación ha sido producto de decisiones ejecutivas no diseñadas desde una realimentación producto de una evaluación del Subsistema de Educación Universitaria, además de la pérdida de información pues no se ha mantenido en el tiempo el acceso abierto a información en cuanto a los resultados de los programas y proyectos ejecutados, ni la evaluación a la gestión universitaria, en consecuencia, en términos del proceso de la política pública se rompe los ciclos o mapas (especialmente la evaluación) que debe generar información para que efectivamente el establecimiento de la agenda reflejen las realidades, hacer correcciones y generar escenarios prospectivos que conlleven a realimentar el proceso de memoria histórica y permitir posteriormente evaluaciones de efecto e impacto (González, 2019c, p. 70).

Este escenario permite precisar que es necesario incorporar nuevas estructuras de análisis para poder comprender las relaciones existen entre el proceso de la política pública educativa y la gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria.

Modelos de gestión de la administración pública en Venezuela

Antes de desarrollar los modelos de gestión de la administración pública en Venezuela, se precisará ¿Qué es la administración pública? En este sentido, Lima (citado por Rincón, 2017), expresa:

sigue siendo hoy día la institución sobre la que descansa el poder del Estado, a través de la cual se hacen realidad los proyectos o el programa político del Gobierno, se implantan las distintas políticas y se prestan servicios a los ciudadanos. Este eminente y complejo papel se traduce en una organización múltiple y diversa que persigue una gran variedad de objetivos, utiliza instrumentos y recursos variados. La Administración General del Estado debe su perfil singular a la combinación de poder público y estructura técnica y profesional que la historia y las demandas del sistema político y social han ido moldeando p. s/n.

La administración pública es una organización que permite ejercer el poder político del Estado Nación⁷, siendo la organización soberana que además tiene

7 Es una creación ideológica, formación de un poder político correctamente conformado con una cultura un

el poder administrativo y de regulación sobre un determinado territorio en marco del principio de imperio del Estado, este Estado de derecho en Venezuela incluye los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano. La administración pública es el instrumento para regular instituciones organizadas en función de las políticas de un gobierno.

En concordancia a lo expuesto anteriormente, se presenta la contextualización de la administración pública en Venezuela a partir de los últimos 50 años, estableciendo el análisis de la gestión administrativa, la organización, así como su agenda política. Desarrollándose los siguientes modelos: (a) la administración pública burocrática - centralizada - clientelar, (b) administración pública descentralizada y moderna y (c) administración pública descentralizada y participación ciudadana, según Rincón (2017).

(a) La administración pública burocrática - centralizada - clientelar (1958-1989), fue creada dentro del Estado de Bienestar o Estado Benefactor, aunque en América Latina no hubo el Estado de Bienestar, se fundamenta en el gasto público donde los beneficios socioeconómicos eran financiados producto de la renta petrolera. Para Rincón (2017) la administración pública fue ejecutada con las siguientes características: (a) burocracia administrativa, fue desarrollado un amplio aparato público asociado a empresas públicas, la economía así como también a un aparato de tipo social en correspondencia a las políticas benefactoras en torno a la vivienda, salud, seguridad social, educación, y a su vez contribuiría a aumentar la demanda de bienes y servicios necesarios para la producción y acumulación de capital; (b) gestión administrativa, alto nivel de centralismo, el criterio de dirección es la eficacia (cumplimiento de objetivos), desconcentración administrativa y de poder político en los organismos y empresas del Estado; (c) la agenda política, los partidos políticos fueron el elemento modular entre la sociedad y el Estado.

(b) Administración pública descentralizada y moderna (1990-1998), como parte de los cambios a nivel mundial se instauró la Reforma del Estado, el Estado moderno descentralizado sobre la base de la teoría de la gerencia pública insertándose el modelo tecnocrático, reduciéndose la acción del Estado (desregulación).

Tiene las siguientes características: (a) burocracia administrativa, proceso de privatización y concesiones públicas (*outsourcing*), se generó una doble institucionalidad entre los apartados o el sistema de la administración pública y la institucionalidad social (la sociedad civil organizada en un tercer sector); (b) gestión administrativa, se basa en la eficiencia institucional bajo la visión empresarial del Estado para la prestación de ciertas competencias sociales y el desarrollo de la infraestructura asociada a la economía productiva; (c) agenda política, descentralización administrativa en los diferentes niveles de go-

bierno así como los órganos legislativos y judiciales, incorporación de movimientos sociales en la agenda política (declarados de izquierda o progresistas) (Rincón, 2017, p. s/n). Esto para generar el espacio político a la participación ciudadana.

(c) Administración pública descentralizada y participación ciudadana (1999-actual), con la aprobación de la Constitución acuerdo a Romero (2004), resalta que "a partir del 2000, en Venezuela se abrió la posibilidad de transformar el rol del Estado para la dirección integral de la sociedad" (p.80).

Dicha reforma, a su vez abrió el compás para que se dieran cambios en otras leyes, que a su vez se adaptaron a este nuevo orden que busco transformar la estructura que median entre el Estado y la ciudadanía. Articulándose de la siguiente manera: (a) burocracia administrativa, la transformación de las instituciones pública fueron desde reformas en un sistema abierto y flexible orientado a la transparencia a su vez, busco generar espacio político para la participación ciudadana dentro de los procesos de la administración, continua el proceso de descentralización en los diferentes niveles territoriales; (b) gestión administrativa, procuro la simplificación de los trámites administrativos por medio de la automatización de procesos y búsqueda de la eficacia y eficiencia basada en la mejora continua; (c) agenda política, fue transformado el Estado en un consenso político y de participación de la sociedad civil organizada, se estimula a participación ciudadana en los consejos comunales y comité locales de planificación (Rincón, 2017, p. s/n).

La actual visión de la administración pública en Venezuela está enmarcada dentro del Plan Patria (2013-2019) y posteriormente en el Plan Patria (2025), esto ha hecho que se redimensionen constantemente las estructuras gubernamentales para profundizar el modelo económico y político llamado Socialismo del Siglo XXI, que ha buscado impulsar el poder comunal dentro de la estructura política administrativa, impulsado la simplificación administrativa en los diferentes niveles territoriales, se ha desconcentrado competencia funcional en forma selectiva dentro de la administración pública así como reforma el Poder Ejecutivo producto de decisiones políticas. Hay cuestionamiento entre la descentralización y la desconcentración en las Gobernaciones, Alcaldías y el Poder Comunal, así como hay cuestionamiento con las relaciones con la empresa privada.

Sistema de organizaciones públicas en Venezuela

En América Latina específicamente en el caso de Venezuela, el Estado genera productos muy importantes, tanto en lo aportado en los gastos públicos o la inversión pública en la producción bienes (escuelas, ambulatorios, carreteras, edificaciones, entre otros) y los servicios públicos básicos (electricidad, agua potable, seguridad, aseo urbano, salud, educación, entre otros) y la producción petrolera.

Allí se crean productos altamente significativos que forma parte de Producto Interno Bruto (PIB). Por tanto, la organización de gobierno como tal integra un sistema, denominado sistema de las organizaciones públicas, este es un sistema vivo, que produce y demanda insumos para crear o generar esos productos requiriendo de las cuatro áreas de la organización: (a) producción, (b) finanzas o presupuesto, (c) organización y (d) capital humano, más el esfuerzo de distribuir o mercadear esos productos hacia la gente la población existente en el entorno que constituye el objeto fundamental y la esencia del sistema de la organización pública (Zambrano, 2007, pp. 15-16).

También expone el autor que la organización del gobierno por medio de los procesos de dirección controla, regula y genera productos y servicios a otros sistemas, identificando como el sistema de gobernados, constituidos por la comunidad a la cual sirve la organización gubernamental. Este sistema de gobernados está conformado por un conjunto de organizaciones e instituciones que demanda y exigen productos y servicios de calidad. En este marco la producción pública requiere de una organización, recursos para transformar dicha organización, para generar los productos y servicios que puede ser de carácter terminal o intermedio y que se clasifican en bienes públicos, servicios públicos y actos de regulación pública. En cuanto a los resultados se deben evaluar a través de medición de las necesidades cubiertas y el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan, así como los beneficiarios sociales o impacto (Zambrano 2007, pp. 17-20).

En Venezuela el Poder Público está dividido por niveles territoriales según la Constitución de la República Boliviana de Venezuela (2000), en adelante CRBV en su artículo 136, detalla el Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal, todas estas instancias deben generar productos y servicios a la sociedad pues es su razón de ser, según la competencia funcional y los niveles territoriales asociados (nacional, subnacional y local).

De acuerdo a ello, el sistema educativo en Venezuela, es parte de un sistema de organizaciones públicas que pertenece a la administración pública y es regida por un conjunto de leyes, normas y decretos que demarcan su competencia funcional. Las organizaciones educativas dentro la administración pública gestionan una serie de bienes y servicios, definidos según las políticas públicas y en las instancias políticas regidas por el derecho público y su impacto debe ser medido dentro de la producción pública, por ser la educación un ámbito dentro de la política pública en Venezuela, reafirmando el Estado docente.

Sistema educativo en Venezuela

El Ministerio de Educación en Venezuela nació en 1870, por el decreto de instrucción pública, gratuita y obligatoria. De acuerdo a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Sistema Educativo en Venezuela era elemental, pero

fue a partir de 1874 cuando comenzaron a crearse las direcciones administrativas, "Dirección de Instrucción Pública y la Dirección de Instrucción Secundaria (...) construyéndose 336 escuelas federales y 383 escuela municipales y particulares" (OEI, 2006, p. 2), los colegios de primera y segunda categoría posteriormente fueron autorizados para la educación superior. El Ministerio de Instrucción Pública, se siguió llamando así hasta final de la dictadura de Gómez.

Posteriormente desde 1890 hasta 1935, "hubo una paralización casi total de la educación superior, son clausuradas las Universidades del Zulia, Carabobo y la Universidad de Caracas fue cerrada por 8 años" (OEI, 2006, p. 2). Todo ello producto de decisiones políticas como parte de la instauración de los sistemas dictatoriales que generaron dicho estancamiento.

En 1936, al terminar el periodo dictatorial la educación se convirtió en la prioridad del Estado venezolano, y el Ministerio cambia de nombre a Educación Nacional. Para los años 40, fue aprobada la Ley de Educación y se crea el Instituto Pedagógico, la Universidad de la Escuela de Agronomía, Veterinaria, Ciencias Económicas y Sociales y Geología todas estas se van ampliando paulatinamente, y en 1948 fue aprobada la Ley Orgánica de Educación Nacional (OEI, 2000, p. 2).

Entre 1948 y 1958, fue instaurado un régimen dictatorial lo que generó una paralización dentro del sistema educativo. Pero al siguiente año comenzó a dinamizarse el sistema para producir un proceso de democratización en la enseñanza ampliando "cobertura en la educación primaria y secundaria; se crean nuevos establecimientos escolares, se aumenta el número de maestros y profesores, se da impulso a la educación media y técnica, así como a la creación de nuevas carreras universitarias" (OEI, 2006, p. 2). Se generó una política de ampliación en marco de la cobertura geográfica en el país del sistema educativa de igual manera se aumentó el personal docente y se extendió la oferta académica en las universidades.

En 1959 se crea el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), a fin de coadyuvar a la formación de mano de obra calificada y especialistas técnicos para fortalecer el empleo joven y calificado en el sector productivo. En ese momento fue instaurado el proceso de Reforma Agraria y el sistema educativo el cual coadyuvo a la implementación de esa política pública creando en los años 60 los Núcleos Rurales, generando una serie de planes, programas y métodos de enseñanza para formar los ambientes rurales (OEI, 2006, p. 2). Aplicándose una política educativa especial para el sector rural en el país.

Con la aprobación de 1961, de la Constitución de la República de Venezuela, se reseña la política educativa (artículos del 78 al 83) revindicando el derecho de la educación y afianza la gratitud de la enseñanza oficial (OEI, 2006, p.3) ampliándose la infraestructura, el acceso y la formación del personal docente.

Entre el 61-62 fueron creados "17 planteles llegando un total de 152 centros en esa rama educativa, incluyendo las especialidades de artesanal, comercial, industrial, asistencial y artística" (OEI, 2006, p. 3). A partir de los años 60 en Venezuela el Sistema de Educación Superior, comenzó un proceso de crecimiento que se fue haciendo cada vez más acentuado las siguientes décadas en los diferentes niveles y modalidades, ya que fueron aumentando las tasas de escolaridad, existían escasas instituciones superiores, públicas y privadas universitarias y no universitarias las cuales corresponden a necesidades regionales y nacionales, creándose el 62, el Centro Experimental de Estudios Superiores de Barquisimeto (hoy Universidad Centro - Occidental Lisandro Alvarado y el Instituto Politécnico Superior).

Entre el 64-69, el sistema educativo genera programas para mejorar la educación rural, así como se presta atención a la calidad educativa, a través de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación (Eduplan), creando como parte de la política educativa el Instituto Experimental de Formación Docente para formar docentes e investigadores, desarrollando programas de mejoramiento personal.

En 1966, se forjó "una reforma de planes y programas de estudio el cual contiene directrices básicas (...) de enseñanza, distribución gratuita de los mismos, biblioteca escolar, y relación de esta con la comunidad" (OEI, 2006, p. 3) apoyado en el decreto No. 567 de 17 de junio ese año, siendo complementado en 1979, con el sistema de servicios escolares, decreto No. 188 de 27 de junio. Entre 1970-1975, comenzó la modernización del sistema educativo venezolano, en todos los niveles incluyendo la educación especial, estas reformas fueron:

Reformas administrativas del Ministerio y del régimen de supervisión; la regionalización de la educación, la reforma de la estructura del sistema educativo y del régimen de evaluación del rendimiento estudiantil, orientación del servicio de educación (...) formación docente y perfeccionamiento profesional, estatuto del personal docente, televisión y radio aplicadas a la educación, Programa Nacional de Técnicos en el Extranjero y Concesión de Créditos (OEI, 2006, p. 3).

En los años 70, se instruyó la Reforma en el sistema de educación y es reestructurada la educación media, educación secundaria, educación normal y educación técnica (OEI, 2006, p. 3) distribuyéndose en dos ciclos: ciclo básico común y ciclo diversificado donde se genera la formación de estudios profesionales, científicos y humanísticos, también se diseñan nuevos planes de estudios y se inicia un proceso de reforma educativa también la educación normal (formando educadores en preescolar y primaria), también la evaluación es regulada por reglamentos. Además de ellos se crea el régimen de parasistemas, se genera un nuevo régimen de semestre y nuevos sistemas de evaluación para atender personas a partir de 16 años.

Al crearse las Oficinas Regionales de Educación (ORE), se “profundiza en la regionalización de la política educativa, creándose, en cada una de las regiones político-administrativas en que había sido dividido el país” (OEI, 2006, p. 4). Esta oficina era la encargada de supervisar y evaluar los programas de desarrollo educacional ejecutado en las regiones por el Ministerio de Educación, el ejecutivo regional, organismos de desarrollo y otras instituciones (públicas y privadas). En 1970, se promulga la Ley de Universidades (vigente hasta la fecha), se crea la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), estableciendo las normas sobre planificación y presupuestos. Este mismo año se reglamenta el ingreso al ejercicio de la docencia y los concursos públicos (Decreto 355).

En el 71, con el anteproyecto de la Ley de Educación Superior se institucionalizó el investigador científico, autorizándose el cuarto nivel de la educación (postgrado), además la creación de Colegios Universitarios y Politécnicos. También se genera el Centro Nacional para el Mejoramiento de la Enseñanza de las Matemáticas y las Ciencias (Cenamec), como parte de la política educativa para educación media (niño, niñas, adolescentes y jóvenes). Además, se da gran apoyo a la Educación Especial desde lo público.

En 1973, se pautaron “un conjunto de normas contenidas en el “Proceso Nacional de Admisión a la Educación Superior”, decisión que tomó el Consejo Nacional de Universidades (CNU)” (OEI, 2006, p. 3), por la alta demanda de Educación Superior al no poder ser atendida en su totalidad por la institucionalizada creada para ese momento.

A partir de 1975 se inició la llamada Revolución Educativa, moviéndose estructuras administrativas, académicas y sociales en el Ministerio. También se dictó el Reglamento del Ministerio de Educación cuyo proceso medular era la descentralización dando un peso mayor a la política educativa en cuanto a la coordinación del presupuesto en la acción educacional de los Estados (regiones) y Municipios. Se potenció las Escuelas Técnicas a Nivel Medio (5 años de estudios: 3 básicos y 2 técnicos) esto como una política educativa para dar respuesta “el déficit nacional de técnicos a nivel medio” (OEI, 2006, p. 5). Fue creado el Programa Gran Mariscal de Ayacucho, becas para capacitar jóvenes de clase media y trabajadora tanto en centros de estudios nacionales e internacionales.

Como parte de la política denominada Educación para la Renovación fue instaurada la Universidad Nacional Abierta (UNA), fortaleciendo la educación superior utilizando sistemas no tradicionales de la Educación a Distancia como “televisión instruccional, enseñanza programada y otros métodos modernos” (OEI, 2006, p. 5).

Además de esto se expande la educación superior creando nuevas Universidades Experimentales e Institutos Universitarios. También con la política de protección integral de las comunidades indígenas se implementó del régimen intercultural

bilingüe (1979, Decreto No. 283) así como Sistema de Servicios Bibliotecarios Escolares (1979, Decreto Nro. 188) y el Seguro Escolar (1979, Decreto Nro. 357), esto consistía en una póliza para proteger estudiantes en zonas marginales.

En 1980, se inició con la aprobación de la Ley de Educación y la creación del Subsistema de Educación Básica (durara 9 años y la obligatoriedad preescolar), Núcleos Escolares Rurales de Desarrollo Integral (Nerdi) como una política de para apoyar la educación en zonas rurales, así como la organización de bibliotecas y folklore regional. Por otra parte, fueron creados los programas y planes de alfabetización en coordinación con la Asociación Cultural para el Desarrollo (Acude), la educación premilitar (Plan conjunto del Ministerio de Educación y Defensa), y se establece los uniformes escolares hasta la Educación Media Diversificada (OEI, 2006, p. 5).

Con la política de regionalización de la administración educativa y modernización gerencial fue promulgado el Reglamento sobre el Procedimiento para otorgar los Certificados de Educación Básica y los Títulos de Bachiller y Técnico Medio, esto coadyuvó a la descentralización del control de estudio, creación de Centros de Educación Superior, el Sistema Nacional de Preinscripción con la Prueba de Aptitud Académica.

En otro ámbito fue implementando el programa de "Formación para el Trabajo en todos los años del nivel de la Educación Básica; se establecen los Convenios Ministeriales de Educación-INCE y Ministerio de Educación-Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv)" (OEI, 2006, p. 6), fue aprobado el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación donde se establecen normas del sistema en cuanto a directrices, procesos y regímenes educativos, igualmente se instaura la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE) mancomunidad entre Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Urbano y las comunidades educativas para el mantenimiento de las infraestructura educativas.

El Ministerio de Educación introduce: educación ambiental, educación sexual, educación estética y la Formación de Ministros del Culto como modalidades del sistema educativo. En 1986, fue aprobado el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación (Decreto Nro. 975), se aplican los niveles y modalidades del sistema excepto para el nivel de educación superior. En 1988 se consolida la educación básica con la incorporación de "los programas de estudio y manuales del docente para el sector urbano, rural, indígena y de fronteras; programas de educación para el trabajo; regionalización curricular y microplanificación educativa" (OEI, 2006, p. 6).

En 1989, hubo una descentralización de la política para responder a una crisis y a "las demandas de participación ciudadana y la ineficiencia en la prestación de servicios -mejorando un poco la legitimidad de la dirigencia política al permitir la aparición de nuevos competidores políticos" (Mascareño, 2010, p. 14). Fueron aprobados los siguientes proyectos académicos:

Creación de la Carrera de Técnico Superior de Enfermería del Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales, Colegio Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales, Colegio Universitario de Administración de Inmunología de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela; creación de la Universidad Privada «Rafael Bellosillo Chacín» con sede en Maracaibo; creación de la Universidad «Nueva Esparta», con sede en la Urbanización Los Naranjos, Edo Miranda; creación del Instituto Universitario de Tecnología Bomberil, con sede en Caracas, Distrito Federal; creación de la Universidad Fermín Toro, con sede en Barquisimeto, Edo. Lara; creación del Instituto Universitario de Tecnología «Juan Pablo Pérez Alfonzo», con sede en Valencia, Edo. Carabobo; creación del Instituto Universitario de Tecnología del Oeste, con sede en Caracas, Distrito Federal; creación del Instituto Universitario de Tecnología del Estado Delta Amacuro, con sede en Tucupita (OEI, 2006, p. 6).

Con todo esto se amplió en el territorio nacional la cobertura de la educación superior, especialmente con la política de apoyar la promoción de profesionales a nivel técnico en el país con la creación de diferentes Institutos Universitario de Tecnología. Sin embargo, el proceso de descentralización de la nueva política, no logro articular los esfuerzos de los actores sociales y políticos (gobernadores, alcaldes y empresarios, entre otros), teniendo escaso impacto en la política pública nacional. No se realizaron convocatorias a los actores relevantes y no se explicó con claridad los alcances, el financiamiento y los mecanismos para instrumentar la política de los ejes de desarrollo Contreras (citado por Mascareño 2010, p. 15).

En 1994, el sistema de educación superior contaba con “32 universidades (17 públicas y 15 privadas); 82 institutos de educación superior no universitarios (43 públicos y 39 privados)” (Valenti y Munguray, 1997, p. 207). Este sistema estaba altamente centralizado en la región capital y central reflejando la concentración económica y política, de acuerdo a “existía una decisión pública vigente en el sentido de no incrementar el número de Universidades públicas” (Valenti y Munguray, 1997, p. 207).

Era el Ministerio de Educación regulaba la educación superior, incluyendo a los institutos universitarios, politécnicos, de tecnología, policiales, militares y colegios universitarios, existían cinco universidades públicas y autónomas y doce universidades con menor autonomía, existía un solo Instituto Universitario Politécnico (de las Fuerzas Armadas), veintitrés de tecnología y cuatro de formación militar y dos de Bellas Artes, además ocho colegios universitarios. En el sector privado había 15 de universidades, un instituto pedagógico, un instituto universitario politécnico, 15 instituto universitario de tecnología, 2 de formación religiosa, una formación artística, y 7 colegios universitarios. Entre los años 90, la oferta privada fue aumentado para esta época había dificultades financieras y de gestión del sector público, así como las emergencias de tensiones macro-económicas, expresada en un proceso de devaluación de la moneda nacional y los niveles inflacionario.

La Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación fue “la instancia de articulación orgánica entre el subsistema universitario y el subsistema de instituciones de educación superior no universitaria” (Valenti y Munguray, 1997, p. 211), sigue siendo la OPSU la oficina que organizara la estadística, así como elaboración de instrumentos de recolección de información y procesamiento de estas.

Entre el periodo de 1990-1994, el sistema escolar se trató de adaptar al el desarrollo económico y social del país, ofertar carreras técnicas y cubrir las demandas de RR.HH. para desarrollar la tecnología de las empresas, realizar control, seguimiento y evaluación del sistema educativo mejorando los tablas gerenciales, garantizar protección laboral a los trabajadores del sector educativo, desconcentrar el Ministerio de Educación con la modernización, desconcentración y eventual descentralización de las zonas educativas (OEI, 2006, p. 6).

A partir de este año la política pública educativa direcciona al Ministerio de Educación, en los siguientes objetivos: (a) elevar la calidad de la acción educativa, (b) mejorar la eficiencia de la gestión educativa y (c) salvaguardar la equidad en relación con los sectores mayoritarios que acceden a la educación. Esto como una estrategia de acción en medio de la crisis económica y social que vive el país, estos objetivos definieron las políticas desarrolladas en el quinquenio para dar cumplimiento a cada objetivo y política pública educativa.

Para ello fue establecido: (a) transformación de la práctica pedagógica para mejorar la calidad de la formación ética e intelectual; dignificar y dinamizar a la función docente, promover los proyectos pedagógicos de plantel, rehabilitar la infraestructura de los planteles y dotarlos con los recursos educacionales adecuados; (b) generación del cambio institucional necesario para la modernización y fortalecimiento del sector educativo; delegar y transferir competencias a los estados, los municipios y los planteles, reestructurar el nivel central para fortalecerlo en sus funciones esenciales, (c) corrección de los desequilibrios sociales que se manifiesten en el sistema escolar, por efecto de factores exógenos y endógenos; apoyar socioeconómicamente a los estudiantes de menores recursos, promover ritmos de crecimiento de los niveles y modalidades del sistema, en función de la justicia social y del modelo de crecimiento económico (OEI, 2006, p. 7).

Entre 1994-1998, sigue este proceso de modernización del Ministerio de Educación para seguir desconcentrando el Ministerio y descentralizando las Zonas Educativas para ampliar el acceso a la Educación, en especial a la Educación Superior y al acceso del mercado del trabajo. Este proceso de descentralización fue orientado hacia la democracia participativa según las características de los territorios en los estados (social, política y económica). Desde 1996 comenzó a gestarse una reforma educativa que fue puesta en práctica en 1998 “se formularon los programas del Currículo Básico Nacional respondiendo a las nuevas corrientes pedagógicas, entre ellas el constructivismo, la concepción holística, los ejes transversales, los bloques de contenido y la evaluación cualitativa” (Datos

Mundiales en Educación, 2006, p. 45). Esto se hizo paulatinamente en los diferentes niveles educativos acompañados en cambios del régimen de evaluación.

Como fue señalado anteriormente a partir del 2002, fue dividido en Sistema Educativo en Venezuela, y creado el Subsistema de Educación Universitaria, es necesario destacar que el Ministerio encargado de accionar las políticas educativas a nivel universitario se ha transformado en cuatro oportunidades (2002, 2010, 2014 y 2019, como fue indicado anteriormente), actual Mppeu, ver Anexo B, Tabla 10, Contextualización de las políticas educativas y el Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela 2000-2024.

El Mppeu, sigue sin tener una página oficial desde el 2019, a partir de abril del 2020, inicia un repositorio donde muestra los boletines informativos de la Plan Universidad en Casa (del 1 al 3), entre otras informaciones, como video tutoriales para el uso de la tecnología y los enlaces a portales con repositorios (videos, herramientas, guías, libros, entre otros). También debe señalarse que no se presenta documentos técnicos u oficiales que sustente el plan o política, de igual forma es inexistente indicadores de medición y resultados esperados. Este panorama es similar en las universidades. Solo ofrecen resultados cuantificables.

Por otro lado, la política pública educativa hasta el 2019, fue diseñada transversalmente en lo social, político y educativo es partir del Plan del 2020, que se incorpora otras dimensiones como lo ambiental. Esto debido al acuerdo político de la Agenda 2030 y los ODS.

Venezuela: Relaciones entre el proceso de la política pública educativa y la gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria

A continuación, se desarrollan los tipos de relaciones entre el proceso de la política pública educativa y la gestión por proceso del Subsistema de Educación Universitaria, como resultado de lo explicitado en los apartados anteriores ¿Por qué? Como se puede observar existen relaciones en los sistemas conceptuales, que permite organizar y explicar esta realidad partiendo de las estructuras de análisis: política pública y gestión en la administración pública, permitieron establecer la subclases: proceso de la política pública y gestión por proceso en el Subsistema de Educación Universitaria, y estas parten del hecho que ambas son dadas por procesos.

Tiene etapas, fases o ciclos, ambas son transversales en el sistema de organizaciones públicas, a pesar que históricamente fueron separadas para su respectivos análisis, pero esta interrelacionadas desde su acción, y esto si partimos de tres presunciones: (a) la política pública direcciona la gestión por procesos en

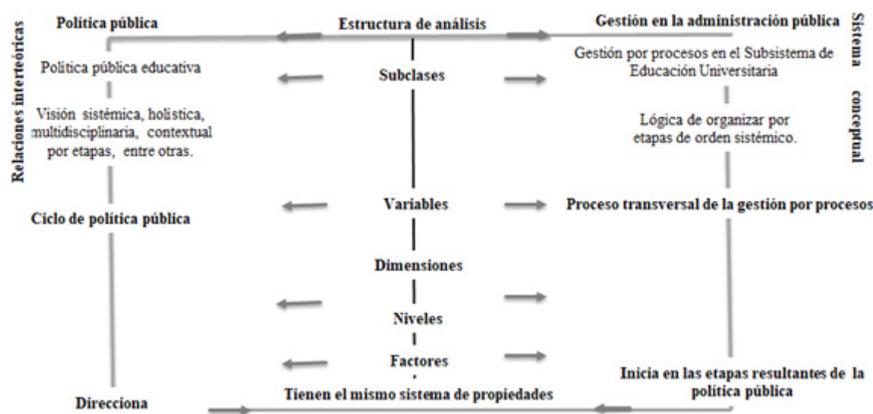
la administración pública según la competencia funcional y administrativa que corresponda; (b) la gestión por proceso en la administración pública se basa en etapas resultantes de las políticas públicas y (c) la gestión por procesos en la administración pública se basan en el mismo sistema de propiedades epistemológicas de la política pública.

Esto conlleva a generar la siguiente estructura para su análisis desde la racionalidad lógica. Partiendo de la observación de los hechos y como estos suceden, donde es el observador quien "cree en una estructura racional de las cosas, en una racionalidad objetiva del mundo" (Bachelard, 1975, p. 68). Esto cambia la relación sujeto-objeto pues valida al ser humano y "la participación de este en el proceso de conocimiento al formular preguntas y buscar respuestas, si bien en un contexto de falsación y de mera experimentación sin una mayor posibilidad de reconstrucción por parte del sujeto cognoscente de la realidad conocida" (Juárez, 2007, p. 92).

Precisando la relación desde un plano directo y horizontal en cuanto a pregunta, respuesta y corroboración. Reafirmando la relatividad del conocimiento científico demostrando que es parcial, provisional y modificable por "la regulación racional mutua mediante el debate crítico" (Juárez, 2007, p. 92).

Siendo una introspección permanente de las realidades observadas en forma crítica en el tiempo y el espacio que se transforman por los problemas planteados, siendo cada vez más recursivos por su alcance, pero consiente que son provisionales en cuanto a las respuestas y que dicha respuesta se puede contrastar infinitamente.

Figura 14. Estructura de análisis



Es por ello que se asume la existencia de relaciones donde influyen, intervienen y/o median, utilizando la base lógica de las relaciones encontradas las cual permite realizar las explicaciones de las relaciones de implicación. Para establecer dichas relaciones de correspondencia se tomó como bases las definiciones

instrumentales presentadas en los apartados anteriores, para ello se comparó enfoques y teorías como resultado sirve para derivar por razonamiento y deducción, los argumentos teóricos que permite explicar como ocurre las relaciones que podemos llamarlas de: influencia, intervención y/o mediación entre las variables: el ciclo de la política pública educativa desde los aportes de: Parsons (2007), Subirats y Otros (2008) y Höchtl y Otros (2015), y el proceso transversal de la gestión por proceso desde los estudios de Medina (2005), Pérez (2009a), y Mata (2016) para luego configurar las relaciones a partir de las dimensiones, niveles y factores encontradas producto del análisis realizado.

Esto asumiendo que los procesos (etapas o ciclos) existe relaciones interteóricas entre ambas subclases ya que en las mismas están mediadas por la teoría de sistema y teoría de la organización. También representa un ideal planteado del cómo debería funcionar desde el deber ser. Entonces, las dimensiones (D), niveles (N) y factores (F), son unidades teóricas, representan clases incluyentes en forma recursiva en forma vertical la misma se interconectan con elementos y definen cada elemento en su totalidad.

Dimensión del componente (D): Son funciones generales y consideradas básicas definidas en cada conjunto, con partes de las fases o ciclos por tanto su implicación teórica es profunda constituyen los elementos del conjunto.

Nivel del componente (N): se desglosa de la dimensión, es una sub dimensión, cuyos elementos cumplen funciones específicas lo que coadyuva a definir ambos procesos.

Factores o elementos (F): son elementos más específicos del modelo, la sub dimensión de la sub dimensión son unidades de operativas, ellas interactúan y se interrelaciona produciendo cambios en forma vertical y ascendente. Son unidades operativas o funcionales pero que establecen los límites y alcance de ambos procesos.

Los niveles en algunos casos también presentan subdimensiones y se les llama factores (F), que son aquellas operaciones muy específicas dentro del ciclo de la política pública educativa, entonces cada nivel tiene factores, estos factores son unidades básicas dentro el ciclo de la política pública.

Relaciones: son las conexiones o vínculos entre los elementos de cada conjunto configuran una red o sistema, sobre las bases de las relaciones que acontecen, estas relaciones lógicas se dan entre los conjuntos, las funciones son las relaciones univocas entre los elementos. Las funciones que se dan son las siguientes: (a) la relación de Influencia (If) e Intervención (It), donde se da una relación de implicación ($A \rightarrow B$), y desde la relación de mediación (M) se establece una relación de inclusión. Lo que significa que en el modelo se dan dos tipos de relaciones: (a) implicación, es una relación de condicionamiento o subordinación pues hay un componente

que genera modificaciones en otro, por la causa y el efecto cuyo símbolo es \rightarrow ; es la inclusión de un componente en otro representada por La relación de los Factores se dan por pares ordenados Padrón (citado por Mendoza, 2006, p. 435).

Alcance de las relaciones: Es hasta donde llegan los componentes el impacto que generan tanto individual como colectivo: (a) individual, cuando la relación afecta en el plano individual por tanto efecto es menor y (b) colectivo, cuando trasciende lo individual por tanto genera información y experiencias que deben ser registradas y sistematizadas.

Pares ordenados: se establece en la relación de los factores entre ambos conjuntos esta relación univoca donde cada par ordenado se forma desde los factores en ese sentido la función se da Flf, Flt, y FM.

Ahora bien ¿Cuáles son estas dimensiones y niveles? A continuación, se presenta las variables señaladas y los diferentes autores referenciados esto soportado por el carácter acumulativo de la ciencia que nos permite proponer nuevos conocimientos científicos a partir de la revisión y aplicación de los ya aceptados por la comunidad científica en una disciplina ajustada a un nuevo nivel de realidad.

También es necesario dejar por sentado en este apartado que acá se puede ir ampliando a medida que se siga profundizando las derivaciones teóricas de los sistemas conceptuales trabajados partiendo de un proceso horizontal de manera descendente de los autores trabajados.

Figura 15. Representación de la relación entre el ciclo de la política pública y el proceso transversal de la gestión por procesos desde las dimensiones

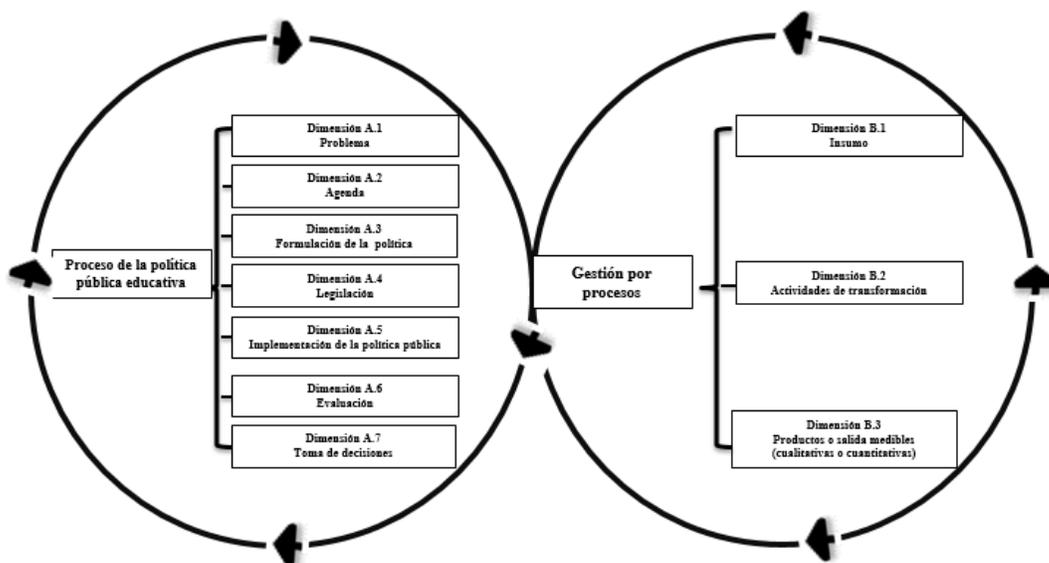
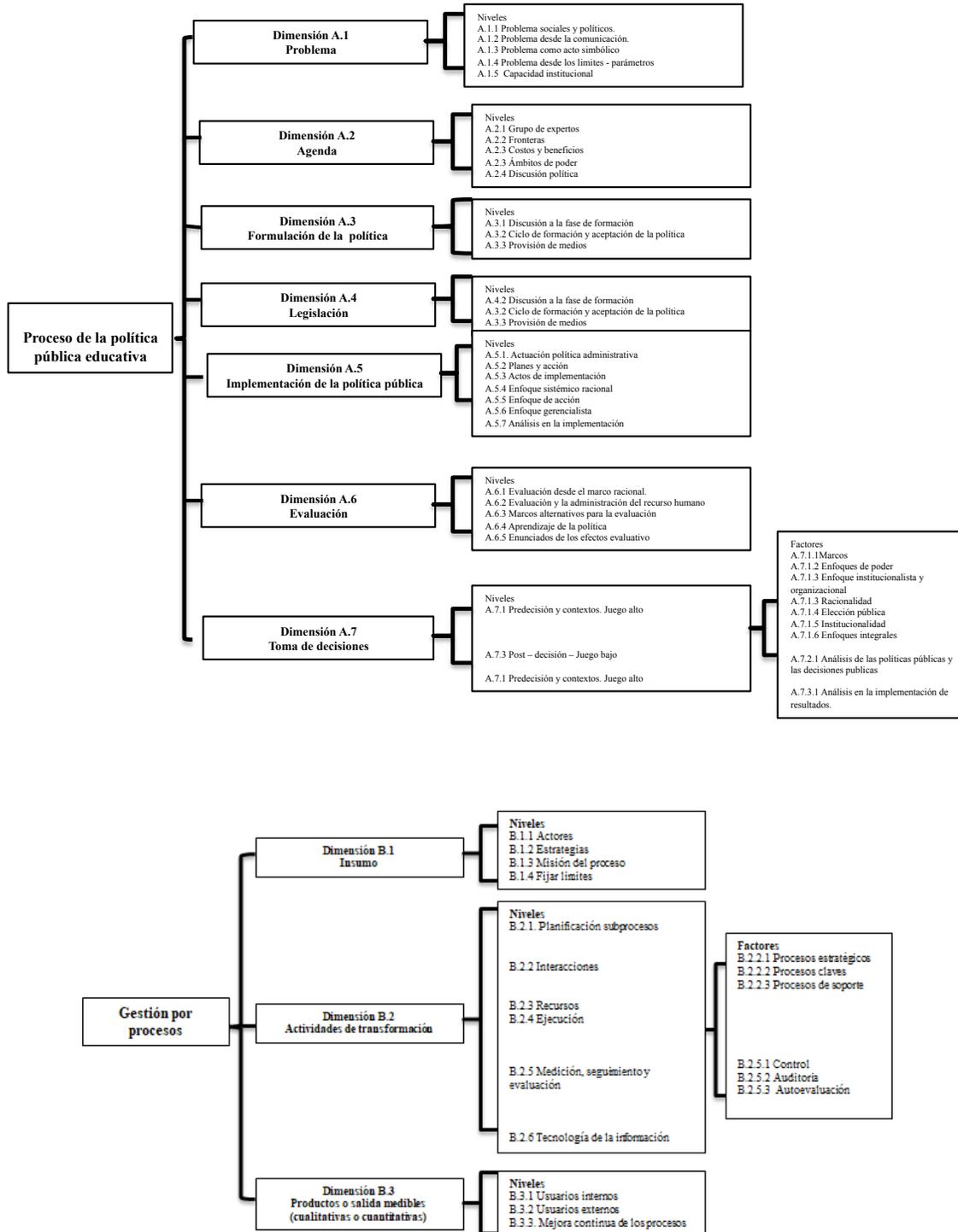


Figura 16. Representación de la relación entre el ciclo de la política pública y el proceso transversal de la gestión por procesos desde las dimensiones, niveles y factores



Partiendo de las figuras anteriores podemos expresar que existen dimensiones, niveles y factores dentro de las variables que componen el ciclo de la política pública educativa que influye, intermedian y/o median y están asociados a la gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria, esto como resultado del análisis teórico de dichas relaciones previa integración de las teorías y conceptos que soportan las estructuras. Partiendo de bases lógicas se puede establecer los componentes y las relaciones que lo integran. Ahora bien ¿Cuáles son estas relaciones?

Relaciones en función de la influencia

La influencia es una relación en función la cual significa una implicación dada por la causa y el efecto la cual va a generar cambio sin dejar ser. En este sentido si construimos una matriz de relaciones asumiendo ambos proceso, encontramos en primera instancia que los problemas visto como un situación no deseada pero con implicancia política, social, económica no solo marcan la agenda sino también influyen en los actores así como en la estrategia y misión del proceso en la gestión, pues son los actores quienes coadyuvan a visibilizar y en muchos casos ofrecen estadísticas reales y los usuarios potenciales cuando se va a ejecutar un plan o programa producto de la política pública.

Esto a su vez delinear los procesos estratégicos y claves a desarrollar dentro de la organización pública para la ejecución de la política y por ende afecta la disposición de los recursos y en menor medida de la ejecución de los mismos, así como el proceso de evaluación en consecuencia en los usuarios externos y la mejora continua de los procesos. Por otro lado, la capacidad institucional, la capacidad de la organización pública en ejecutar un plan, programa o proyecto producto de la política canaliza y establece limite por tanto tiene efecto en: actores, estrategias, misión del proceso así como la planificación y el desarrollo de procesos estratégicos y claves la administración pública, la asignación de recursos y su ejecución, también marca el seguimiento y la evaluación, las mejoras o el conocimiento que resulten de este proceso.

En cuanto al ámbito de poder tiene poca influencia entre las relaciones dadas con la gestión a excepción en la ejecución y los productos finales y como son vistos estos desde los usuarios externos y la mejora continua. En cuanto el debate para establecer la agenda, el proceso de discusión tiene efecto en los actores pues entre ellos pasa por el proceso de establecer diálogo y consenso político para definir la agenda y esta influye hasta la obtención de los productos.

La formulación de la política pública previó análisis de la información se da por la influencia de los actores, la estrategia utilizada encamina la misión del proceso, así como la planificación del mismo y la ejecución su seguimiento y evaluación también repercute en lo usuarios externos y la mejora continua. Con respecto a la provisión de los medios, la asignación de recursos esta tiene efecto en los

actores (este negocia que programa es más importante y la amplitud del mismo), la misión del proceso pues la razón de ser la marca hasta donde tendrá cobertura, y a su vez también delimita los subprocesos que se dan en la organización, los recursos y la ejecución de los mismos.

El territorio por otro lado, influye en cuanto al proceso de adaptación de la política pública desde lo local hasta lo internacional, sus resultados son evaluados desde los usuarios más cercanos y la proyección entre la sociedad, así como de los grupos de interés, ya que están asociados a la ejecución con los niveles territoriales y en ese marco es su actuación político administrativa.

También podemos expresar que los elementos que más influyen desde el ciclo o etapas de las políticas públicas educativas en la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria, para desarrollar no solo el ámbito de la gestión sino también los posibles programas y proyectos a desarrollar para satisfacer los intereses colectivos en la acción de gobierno.

Los problemas vistos desde una visión multidimensional, no solo un derecho vulnerado sino como ya se ha explicado, también tiene un nivel político, social, económico, ambiental, entre otros, efectivamente una política nace desde un problema colectivo, y este problema es visibilizado por los actores por la población que se ve afectada, la cual manifiesta reclamos públicos para ser restituidos sus derechos, este grupo de actores muchas veces poseen las estadísticas, la causas, los diagnósticos situacionales del problema. Ahora bien, en toda sociedad existen problemas, pero para ser entendidos como problemas públicos inciden muchos factores, intereses, juegos de poder, entre otros.

Y aquí entra en juego los diálogos y consenso político para negociar los problemas, que deben ser considerados en la agenda, pues son los problemas quienes marca la agenda y como es un ciclo incide directamente en las demás etapas hasta su implementación y aquí entra en juego la capacidad institucional, el Ministerio, instituto, órgano o ente público que la ejecute el programa o proyecto en los diferentes niveles territoriales, pues también toda política está marcada por parámetros y límites en un contexto incluso en un tiempo. Y esto está asociados a la competencia funcional dada en el marco legal del organismo público que la ejecute inscrito a los recursos presupuestados para aborda dicho problema.

Otro elemento importante los costos y beneficios, y esto tiene efecto en el tipo de política que se va a aplicar, universal, segmentada, focalizada, entre otros. Pues hay que direccionar quienes son los usuarios que deberían ser beneficiarios de la política pública, pues se supone que la ejecución de un programa o proyecto va generar al menos cambios o transformaciones en los beneficiarios en su situación de vida. Por eso los acuerdos y consensos productos de la discusión política entre actores en muchos casos es lo que marca la agenda y la direcciona.

Ahora bien, la siguiente etapa en la formulación de la política pública, la cual en algunas situaciones los expertos son los que proponen las soluciones, alineando la demanda pública para que sea aceptada en la sociedad, y ubicado la provisión de medios con que será ejecutada dicha política además que debe estar cónsona con el marco legal vigente y de no ser así ajustarla según los marcos legales que corresponda esto define la actuación política administrativa lo que lleva al organismo público a direccionar los planes de acción y actuación en marco de esa política pública.

Otro elemento relevante es la toma de decisiones, pues abarca ambas estructuras en forma transversal, la acción viene dada por la toma de decisión en cualquier parte del proceso, también los diferentes enfoques en que se actúa para tomar la decisión. También el proceso de evaluación genera efectos. Cuando se evalúa una política pública se está evaluando el accionar de un gobierno, la capacidad, eficiencia, eficacia, efectividad, entre otros elementos de un organismo público, hay varios tipos de evaluaciones de la política como parte de un proceso administrativo, el cual tendrá seguimiento y control, evaluación, auditoria, autoevaluación, los usuarios internos, entre otros. Además, la evaluación de los usuarios externos, la opinión pública, los actores asociados al programa o proyecto, los efectos e impactos dados por los cambios o transformaciones que se generaron.

Por supuesto lo ideal es que todos estos eventos sean registrados y sistematizados y que realicen no solo evaluaciones cuantitativas sino cualitativas para poder recoger la información y el conocimiento si fuese necesario que debería realimentar en la nueva construcción de la agenda de la política pública, incluso la toma de decisiones si fueron o no las correctas en la implementación de la política pública.

Relaciones en función de la intervención

De acuerdo a los factores estudiados asumiendo una matriz de relaciones, se dan también una relación en función de la intervención, donde presenta una determinación, hay una relación de implicación, donde se interponen el proceso transversal de la gestión por procesos y esto produce cambios originales pero a nivel individual no colectivo, lo hace en forma imprevista y no repetible en los cambios que introducen, en este sentido, uno de los elementos que mayor interviene desde el proceso de la política pública es la capacidad institucional, especialmente en todo lo que tiene que ver con el seguimiento y control, la auditoria, autoevaluación, el uso de la tecnología de información (pues en muchos casos las instituciones utilizan los sistemas disponibles, no necesariamente las licencias más actualizadas) y la intervención de los usuarios internos.

Otra unidad que influye notablemente es la decisión del grupo de expertos en la gestión por procesos, estos marcan el camino a seguir en cuanto a: la estrategia que se va a implementar en el programa o proyecto resultante de la política pública, fijar los límites hasta donde va a llegar ese programa o proyecto, la

planificación de los subprocesos necesarios que se deben realizar en la gestión pública para ejecutar dicho programa o proyecto, por tanto también incide en la ejecución, y como se establecerán los mecanismos de control y rendición de cuentas, así como las acciones del personal que ejecutara dicha política, y el proceso de aprendizaje en la mejora continua de valores.

También intervienen en menor medida la frontera, pues marca los límites del programa o proyecto a ejecutarse, y las interacciones que se pueden dar dentro de esa ejecución, así como los costos y beneficios, los ámbitos de poder si intervienen con mayor fuerza dentro de la gestión por procesos, especialmente en los elementos que tiene que ver con la misión del proceso (la razón de ser), y en consecuencia los procesos (estratégicos, claves y de soporte), igual que los recursos a su vez los sistemas de gestión de control de los recursos y la intervención de los usuarios internos.

En otro orden, el marco legal también afecta en cuanto a la misión del proceso, todo el proceso de planificación e interacción, el control, los parámetros de uso de la tecnología de la información y el personal que interviene en la ejecución del programa o proyecto. El territorio, enmarca los límites precisos de las fronteras hasta donde interviene la gestión por procesos de la acción pública en la ejecución de un programa o proyecto, fija los límites espaciales, también interviene en los procesos, ejecución y sistemas de evaluación y autoevaluación.

En cuanto a la actuación política administrativa tiene su campo de acción en el gobierno, en ella interviene los actores, las estrategias a diseñar, el seguimiento y control, incluyendo la autoevaluación, el uso de la tecnología de información y los usuarios internos. Esta relación de intervención tiene el mismo valor que la de influencia en la matriz de relaciones. También sobresale el enfoque sistémico racional en cual tiene una relación de implicación especialmente con todo lo que tiene que ver con los procesos en cuanto a su misión, los subprocesos y las interacciones, así como el seguimiento y control.

La evaluación de los recursos utilizados en la implementación de la política pública tiene relación de alcance en la estrategia, misión del proceso, fijación de límites, planificación de los procesos, en los recursos y la ejecución, así como el control de la gestión y la actuación de los usuarios internos, esta relación se repite en los marcos alternativos de evaluación. En cuanto al proceso de toma de decisiones los cuales se dan en un contexto, actúan en la estrategia, en el proceso, las interacciones, así como la utilización de los recursos, la ejecución, el seguimiento y control de los mismos.

La institucionalidad es un elemento que representa un contexto político, administrativo donde interrelacionan gobierno y sociedad, es un interfaz tiene extensión en casi todo el proceso transversal de la gestión, en la estrategia, en la planificación de los procesos, recursos, ejecución, seguimiento, control y

hasta la autoevaluación caso que se repite con los enfoques integrales, aunque en menor medida.

De acuerdo al análisis realizado existen elementos que tiene una relación de implicación entre la gestión por proceso de la política pública educativa y la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria, entre ellos destaca grupo de expertos, el ámbito de poder, el marco legal, territorio, la actuación política administrativa, marco alternativos de evaluación, enunciado del efecto evaluativo, la predecisión, marcos de análisis, la institucionalidad, el enfoque integral, el enfoque de poder. Pero los que mayor intervención tiene en forma descendente por su grado de intervención son la predecisión y contextos y los territorios.

Relaciones en función de la mediación

La función de la mediación es una relación de inclusión, los elementos comunes entre el conjunto en ambos procesos, considerando el acercamiento de esta función. Ella se caracteriza porque, en ambos procesos, hay elementos que se asocian para facilitar el funcionamiento de los procesos produciendo variaciones que facilitan su funcionamiento o agilizan algunos elementos en la gestión.

Los elementos del conjunto del proceso de la política pública, sobresalen en la mediación: son el problema visto desde sus diferentes dimensiones: social, político, económica, comunicacional y como acto simbólico, pues debe ser incluido como la respuesta dada dentro la gestión por proceso en la ejecución del proyecto o programa, ya que se supone que con la ejecución del mismo coadyuvará a mejorar la situación planteada, y por ende los grupos de expertos, también es común en los elementos de B, así como los ámbitos de poder. Es necesario explicitar que hay tres fases del ciclo de la política pública que interviene con gran peso en la gestión por proceso ellas son la implementación, evaluación y la toma de decisiones.

La implementación comienza desde la actuación política administrativa que va a ejecutar la política pública, indica el insumo y marca la estrategia, la acción del proceso, incluso fija los límites del proyecto o programa a ejecutar. Todo direccionando por el plan acción influyen en forma transversal en casi todas las etapas de la gestión por procesos, y ende genera los cambios que se deben realizar asociadas a la política pública que van a ejecutar, así como la implementación y los enfoques es que están mancomunados a dicha implementación y por ende marca el proceso el análisis en la implementación y el análisis de las decisiones, postdecisiones y el análisis de los resultados.

Los planes de acción que se dan producto de la formulación de la política pública influye transversalmente en casi todos los elementos de la gestión por proceso dentro de la administración pública, son parte del insumo, las actividades de

transformación y los productos de salida, ella reajusta los procesos estratégicos y claves y por ende los demás procesos, el plan marca a su vez los productos finales que se desean con la aplicación del programa o proyecto, como va hacer ejecutado, evaluado y cuáles son sus efectos e impactos en la aplicación del mismo. Junto al análisis de la implementación es el elemento más influyente en la gestión por procesos, al igual que la evaluación y la toma de decisión.

La evaluación desde cualquier de sus marcos está incluida en ambos procesos de hecho es el dispositivo dinamizador para realimentar y actividad nuevamente el ciclo en ambas e incorporar los procesos de aprendizaje cuando hubiera el caso, de corrección o de mejora continua. Y por supuesto la toma de decisiones ya que ambas etapas se da un proceso de análisis de decisiones que tiene que ver con la implementación de los resultados.

De la relación de mediación los elementos más representativos presente en ambos procesos son: la evaluación y análisis del recurso humano, análisis e implementación de los resultados, el enfoque sistémico y los planes de acción.

Partiendo del análisis dado de la teoría entre las estructuras que subyacen dentro de las variables entre el ciclo de la política pública educativa y el proceso transversal de la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria, y asumiendo el análisis lógico de las correspondencias encontradas entre las relaciones desde la lógica que deriva la teoría formal podemos concretar estas relaciones:

- a. El problema, desde la relación de influencia más que un problema público es un problema multidimensional y el mismo marca, direcciona y delinea la agenda siendo los actores, el grupo de experto, los grupos de poder, entre otros que visibiliza el problema. El problema público influye en la estrategia y la misión de la gestión por proceso de la gestión pública.
- b. Los actores, son quienes influyen y en muchos casos representa los grupos de poder necesarios para negociar, organizar y establecer la agenda. Los actores poseen información relevante para visibilizar y establecer el problema y por ende la agenda son parte de la población vulnerable o afectada, los actores cuando se le brinda la oportunidad y la capacidad influyen en la provisión de medios.
- c. El grupo de expertos, interviene ejerciendo poder en la gestión por procesos, especialmente en el desarrollo de las estrategias, la fijación de límites, establecimiento de los subprocesos de la gestión, entre otros. Los actores y los grupos de expertos son quizás los ámbitos de poder que intervienen en la gestión por procesos y tienen implicación en el establecimiento de la misión.

- d. La agenda, ejerce una relación de influencia la cual coadyuva a direccionar el plan, programa o proyecto siendo el mismo el producto medular de la política pública.
- e. Los planes de acción, programas o proyectos desde la relación de influencia son producto de la agenda, la cual es marcada por los problemas desde una visión multidimensional la misma es la base que marca los procesos estratégicos y claves a desarrollar dentro de la organización pública.
- f. La ejecución de la política pública, la cual es realizada dentro de la organización pública (autoridad política administrativa para la aplicación) mediante la gestión por proceso es marcada a su vez por los presupuestos y los recursos de los organismos públicos que tiene competencia funcional para ejecutarlo, esto desde la relación de influencia.
- g. La capacidad institucional, va a fijar los límites en los niveles territoriales para la ejecución del plan, programa o proyecto teniendo efecto en los actores, estrategias, misión del proceso, así como la planificación y desarrollo del proceso estratégico y claves de la administración pública, desde la relación de influencia. La capacidad institucional ejerce una relación de intervención como elemento clave para la ejecución de la política pública pues está ligada en forma paralela a la ejecución, seguimiento y control a los resultados en términos de productos, efecto e impacto de la misma.
- h. La institucional, ejerce una relación de implicación entre el gobierno y la sociedad especialmente en cuanto a la ejecución en los territorios y los contextos, esto asociado a la toma de decisiones.
- i. La asignación del recurso, fija la ejecución del mismo, así como el seguimiento y control va a estar influenciada por la implicación de la capacidad institucional donde se ejecuta la política pública. Esto a su vez genera realimentación de información lo que involucra la mejora continua en ambos procesos. Los recursos intervienen en una la implementación de la política pública y esta actúa en forma transversal.
- j. La formulación de la política pública, tiene una relación de influencia como producto de la interrelación de diferentes actores, ella direcciona la misión del proceso en forma transversal en la gestión por procesos e influye en la planificación de los Planes Operativos Anuales Institucionales. La formulación de la política pública en su relación de influencia es un factor de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión en la organización pública.
- k. La formulación de la política pública, ejerce una relación de influencia asociada al marco legal vigente, pues ella implica una actuación política administrativa

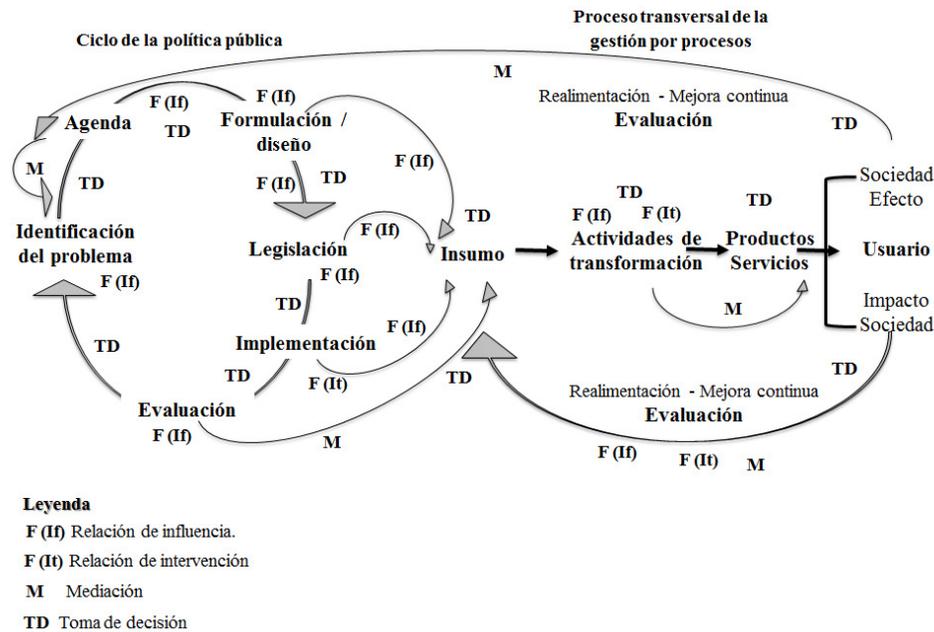
la cual es ejecutada por un organismo público donde se establece los planes de acción, actuación y evaluación en la gestión por procesos. El marco legal se interpone en una relación de influencia en la misión establecida por la gestión por procesos.

- l. La implementación, es la etapa de operación de la política pública la cual influye en término de correspondencia a la administración pública (gestión por procesos), se le considera la fase más crítica del ciclo, además de aumentar los actores involucrados. A medida que se va desarrollando la política pública va aumentando los actores a su vez estos van influyendo en la implementación ya que el mismo es un proceso negociador desde la interfaz entre la práctica y la acción (se da una relación de influencia entre ejecutores y receptores). Desde la relación de intervención la implementación tiene un alcance en la estrategia, la misión, la fijación de los límites, planificación de los procesos, los recursos, la ejecución y el control de la gestión.
- m. En cuanto a la relación de la mediación la implementación es el insumo inicial que activa la gestión por procesos, en la puesta en práctica de la política pública, pues es el resultado o el producto de las etapas anteriores, especialmente de la formulación, la cual direcciona el plan de acción y media en forma transversal en el ente de la organización pública que lo ejecuta.
- n. La provisión de medios, coadyuva influye en la delimitación en cuanto a la capacidad, amplitud, beneficios, cobertura e incluso el tipo de política pública a desarrollar.
- o. El territorio, influye en la cobertura de la política pública desde una complejidad lógica. El territorio interviene pues coadyuva a fijar los límites de la gestión en la acción pública, así como los límites espaciales.
- p. La actuación política administrativa, tiene una relación de intervención en el campo de acción del gobierno.
- q. El enfoque sistémico racional, se relaciona con la gestión de procesos desde la intervención en la misión, subprocesos, interacciones, seguimiento y control.
- r. La toma de decisión, es un elemento de influencia el cual es clave en todas las etapas tanto en el proceso de la política pública y la gestión por procesos dado que influye en forma vertical y horizontal en todas las etapas. La toma de decisión es una relación de mediación que se da en cada una de las etapas de ambas variables en forma horizontal y vertical.
- s. El proceso de evaluación, tiene influencia en las etapas del ciclo de la política pública y como parte de la gestión por proceso, ya que genera cambio en el establecimiento del problema para un nuevo ciclo de la formulación de

la política pública, además la evaluación ejerce una relación de influencia entre las variables estudiadas por el efecto e impacto dentro de la sociedad, pues significa también la evaluación del gobierno.

- t. La evaluación, es un proceso que se da en ambas estructuras desde una relación de mediación, dinamiza los procesos en sus diferentes etapas, coadyuva especialmente a la mejora continua pues a partir de allí se genera información que realimenta el problema dentro del ciclo de la política pública y a su vez también brinda insumos para la gestión por procesos en la administración pública.

Figura 17. Relación entre el ciclo de la política pública educativa y el proceso transversal de la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria. Variables, dimensiones y factores



El ciclo de la política pública educativa (Pppe): es un sistema holístico el cual está formado por varios marcos entre ellos el marco del proceso el cual implica el ciclo de la política pública, el mismo se desarrolla en etapas, estas contienen elementos desde diferentes fases las cuales se interrelacionan entre sí. Son de carácter multidimensional, multidisciplinarias, multinivel y contextual. En cada etapa a su vez está contenida de diferentes elementos que interactúan y finalmente generan un producto, y esta acción final se convierte en la información que realimenta la siguiente etapa donde la toma de decisiones está inmersa en cada etapa (Pppe-e).

En consecuencia, podemos afirmar que el ciclo de la política pública educativa se basa en etapas que caracterizan al mismo, donde se establece las dimensio-

nes vinculadas a: el problema, la agenda, la formulación y diseño, la legislación, implementación, evaluación y la toma de decisiones. Cada una de las etapas contiene elementos que interactúan entre ellos los cuales originan resultados o productos (sustantivos e institucionales) y que a su vez son el insumo de la siguiente etapa (Psi). Sobre esto se puede decir que el ciclo de la política pública (variable) está compuesto por etapas y estas etapas las conforman dimensiones (D), niveles (N) y factores (F).

Las dimensiones donde se generan acciones en ellas se dan interacciones, intervenciones las cuales coadyuvan a definir el producto final de las mismas generalmente bajo proceso de negociación y acuerdos políticos, estas se derivan en niveles donde se esbozan los subcomponentes de la misma y se dan acciones más específicas. De igual forma estas etapas interactúan inciden en la gestión por procesos especialmente para por generar productos e información que realimenta los insumos en la Gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria (GpSEU).

Partiendo de lo expuesto tenemos que el ciclo de la política pública tiene siete dimensiones: (a) problema (p), y los siguientes niveles: problema sociales y políticos (psp), problema desde la comunicación (pc), problema como acto simbólico (pas), problema desde los límites - parámetros (plp) y capacidad institucional (ci); (b) agenda (a), con los siguientes niveles: grupo de expertos (ge), fronteras (f), costos y beneficios (cb), ámbitos de poder (ap), discusión política (dp).

(c) Formulación de la política (fp): con los siguientes niveles: discusión a la fase de formación (dff), ciclo de formación y aceptación de la política (cfap), provisión de medios (pm); (d) legislación (l): con los siguientes niveles: marco legal (ml) y territorios (t); (e) implementación (i): con los siguientes niveles: actuación política administrativa (apa), planes y acción (pa), actos de implementación (ai), enfoque sistémico racional (esr), enfoque de acción (ea), enfoque gerencialista (eg), análisis en la implementación (ai); (f) evaluación (e): con los siguientes niveles: evaluación desde el marco racional (emr), evaluación y la administración del recurso humano (eRh), marcos alternativos para la evaluación (mae), aprendizaje de la política (ap), enunciados de los efectos evaluativo (eee).

Y finalmente (g) toma de decisiones (td): la cual está a su vez compuesta por la dimensión predecisión y contextos. Juego alto (pcja) la cual contiene siete factores: marcos (m), enfoques de poder (ep), enfoque institucionalista y organizacional (eio), racionalidad (r), elección pública (ep), institucionalidad (i) y enfoques integrales (ei); la dimensión análisis de las decisiones - juego medio (adm), con los siguientes factores: análisis de las políticas públicas (app) y las decisiones públicas (dp), y finalmente la dimensión post - decisión - Juego bajo (pdjb) el cual contiene el factor análisis en la implementación de resultados (air).

Sobre esto se puede decir que el ciclo de la política pública educativa interpuesto sobre la base teórica, es un conjunto conformado por Dimensiones (D), esta a su vez tiene siete dimensiones: problema (p), agenda (a), formulación de la política (fp), legislación (l), implementación (i), evaluación (e) y toma de decisiones (td). Esto a su vez se conforman en niveles considerados también subdimensiones, esta a su vez tiene Factores (F) o elementos.

Estos da operatividad en el ciclo de la política pública convirtiéndola en un conjunto de componentes y fases que mantiene una relación interactiva en conjunto, desde un plano heurístico y dinámico constituyendo un sistema de fases que se interrelacionan, define, describe y generan productos e información la cual realimenta la siguiente fase en forma multidimensional, influyendo en la gestión de la administración pública y por ende en la gobernanza, además de ser parte de un sistema de redes tanto sociales como de datos, basado en la evidencia en sus diferentes etapas que influye especialmente para la toma de decisiones y en los procesos evaluativos bien sean formativos o sumativos, pero por otro lado se convierte en el principio central de la gobernanza (g) pues direcciona la gestión por procesos coadyuvando a la redistribución del poder (rp) en sus actores especialmente a la participación ciudadana (Pppe-e-g-rp).

En este sentido se le considera al Pppe-e-g-rp, desde un concepto amplio y está formando por una serie de componentes, donde las etapas está a su vez inmersa variables, dimensiones y niveles lo que hace encontrar una serie de elementos que interactúan en forma vertical y horizontal de manera recursiva pero que a su vez generan como mínimo productos e información para la siguiente etapa y que van direccionando el proceso de la misma, esto redefine el proceso de la misma. Desde este punto de vista se reinterpreta el proceso de la política pública educativa cuyos componentes van a partir configurar el modelo teórico.

En cuanto a la GpSEU, contiene una serie de etapas que accionan los elementos del Pppe, estas tres dimensiones son: (a) insumos (i), (b) actividades de transformación (at) y (c) productos o salidas medibles (psm), todos estas etapas se desarrollan partiendo de las relaciones el Pppe, ya que la gestión se da desde una serie de secuencias en la administración pública, la gestión implica un proceso transversal en las organización pública y tiene asociado a redes las cuales operan en sistemas abiertos y tiene múltiples relaciones con el ambiente y este en un proceso de constante interacción con el entorno. Estas acciones de tipo organizacionales las cual también registran mejora continua. La gestión por proceso son técnicos gerenciales de carácter institucional que interactúan con el ambiente a través de los productos que de ella resultan en la ejecución de planes, programas y proyectos.

La gestión de procesos a su vez tiene Dimensiones (D), Niveles (N), Factores elementos y están asociados a variables (V), y estos elementos a su vez interac-

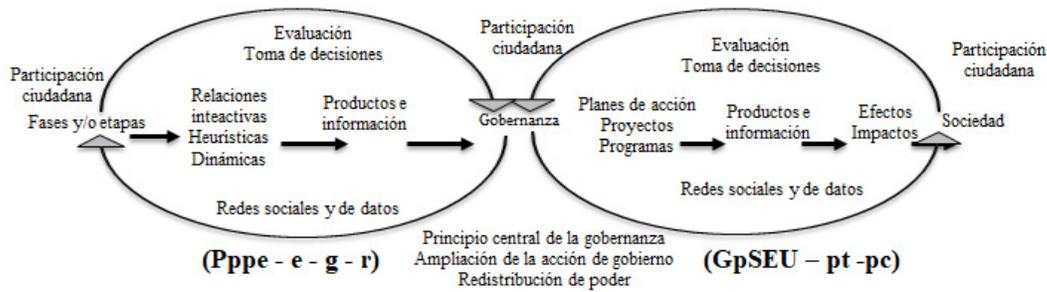
ciona entre sí generando productos e información necesarias para la siguiente etapa. En sentido: la dimensión insumo (Bi), tiene los siguientes niveles: actores (Ba), estrategias (Be), misión del proceso (mp), fijar límites (fl).

La dimensión actividades de transformación (at) con los siguientes niveles: planificación subprocesos (ps), interacción (i) con los siguientes factores: procesos estratégicos (pe), procesos claves (pc), procesos de soporte (ps). Además de los niveles recursos (r) y ejecución (e), el nivel de medición, seguimiento y evaluación con los siguientes factores: Control (c), auditoria (au) y autoevaluación (aut) y el nivel de tecnología de la información (TI). La dimensión de producto o salida medible (psm), la cual tiene los siguientes factores: usuarios internos (ui), usuarios externos (uex) y mejora continua de los procesos (mcp).

Siendo los factores donde se dan las funciones específicas de la gestión por procesos donde la toma de decisiones está presente en cada etapa. Desde lo expuesto se puede expresar que la GpSEU, está compuesto por Dimensiones (D), insumo (Bi), actividades de transformación (at) y productos o salidas medibles (psm). En consecuencia, los siguientes niveles: actores (Ba), estrategias (Be), misión del proceso (mp), fijar límites (fl), además de los niveles: planificación subprocesos (ps), interacción (i) con los siguientes factores: procesos estratégicos (pe), procesos claves (pc), procesos de soporte (ps). Y los niveles recursos (r) y ejecución (e), el nivel de medición, seguimiento y evaluación con los siguientes factores: control (c), auditoria (au) y autoevaluación (aut) y el nivel de tecnología de la información (TI), los siguientes factores: usuarios internos (ui), usuarios externos (uex) y mejora continua de los procesos (mcp), todo ello asociado a la variable procesos transversal de la gestión (GpSEU - pt mcp).

Esto significa desde la gestión se asumen planes de acción los cuales tiene una misión, metas y objetivos, que en un cierto periodo tiene un propósito claro por estar direccionada en un plan de acción que implica la ejecución de programas y proyectos los cuales generan productos que tiene efectos e impactos en la sociedad y estos interactúan según su funcionamiento generando producto e información que realimenta en forma vertical y horizontal la información y comunicación pero que además se realimenta del ambiente generando oportunidad y espacio político para la participación ciudadana incluso en la evaluación de la gestión vinculando más estrecha entre Estado y sociedad. Esto describe y explica la GpSEU- pt-mcp, esta sirve para configurar dichas relaciones configuradas teóricamente.

Figura 18. Resumen de las relaciones



En marco de todo ello, se interpreta la asociación de la gestión por proceso en la administración pública se basa en etapas resultantes de las políticas públicas, al ampliar ambas proposiciones, entendiendo todo como un proceso el cual está interrelacionado en la gobernanza por ende la participación ciudadana y la redistribución de poder, ampliando la acción del gobierno en un sistema de redes tanto sociales como de datos atravesados a su vez por la toma de decisiones en cada etapa y en los procesos evaluativos bien sean formativos o sumativos.

Entonces desde el ciclo de la Pppe y el proceso de la GpSEU, se establecen relaciones de implicación, hay una conectividad lógica que permite comprender y asociar ambas subclases donde se producen modificaciones renovadoras partiendo de las relaciones interteóricas, tales variaciones generan productos, efectos e impactos en ambas y puede llegar a registrarse, socializarse y sistematizarse. De esto modo las relaciones de correspondencia que suceden entre Pppe y GpSEU, muestran que la GpSEU se dan dentro de la administración pública gobernanza, y esto permite explicar ¿cómo? y hasta ¿qué? punto los procesos se relacionan con GpSEU para producir cambios o diversificaciones en este.

Como se puede observar las relaciones encontradas entre Pppe y GpSEU, desde el análisis teórico y lógico realizado en dichas relaciones redefinen ambos conceptos por ello podemos expresar que las gestiones por procesos en la administración pública se basan en el mismo sistema de propiedades de la política pública observada como proceso.

Dando una ampliación GpSEU, al concepto concebido como un proceso transversal que define un sistema establecido donde es incluida la relación de mediación que ocurre, siendo la gobernanza el principio central ya que la gestión por proceso se desarrolla en la nueva gobernanza pública.

Desde esta función mediadora se evidencia la relación de inclusión que se introduce desde ambas variables pues conllevan a direccionar el funcionamiento y las variaciones de dicho proceso. Mientras que la relación de influencia e intervención establece una relación en proceso de transversal dado por una relación causal en el proceso transversal de la gestión produciendo efectos de

esta relación como resultado de una acción influyente o interventora que permite innovaciones, variaciones o modificaciones diferente a la relación de mediación. Esto permite postular la relación de inclusión del proceso de la política pública educativa como una acción combinatoria, entre ambas estructuras. Partiendo de lo anteriormente expresado se dan las siguientes proposiciones:

El Pppe es un subconjunto de GpSEU, ya que a partir de las relaciones de Pppe se establece la gestión por proceso en la administración pública, dado que todas las funciones influencia, intervención o mediación que incluyen al Pppe, bien sea por una relación causal o por una inclusión para producir variaciones el proceso transversal de esta, sin embargo, mantiene su naturaleza, alcance y función generando efecto e impacto en los productos de la gestión.

La relación causal está dada por la influencia e intervención de las relaciones lógicas que se dan tanto de diferencia y de implicación, y la relación de mediación (legalización, implementación y la evaluación), coadyuva a conformar el proceso de la política pública, aportando los insumos en la gestión por procesos. Este subconjunto de la GpSEU nos permite reafirmar la relación de inclusión del Pppe.

Alcance del ciclo de la política pública educativa en su relación con la gestión por procesos desde el plano individual y colectivo que puede llegar a socializarse y sistematizarse, el alcance de las etapas del ciclo de la política pública educativa en la GpSEU, se dan desde la influencia, intervención y mediación, por su rango de acción puede ser individuales y colectivas. Existen dimensiones de las etapas del ciclo de la política pública cuyo alcance influye o interviene en pocas dimensiones de la gestión por proceso y no tiene mayores repercusiones en los elementos, por ello se le consideran individual.

Ellos son problema desde la comunicación, ámbitos de poder, actuación política administrativa, los diferentes enfoques (sistémico, acción y gerencial), la evaluación y la administración del recurso humano, ellos se conjugan con dimensiones y factores del proceso transversal de la gestión en forma muy específica como son fijación de límites, los recursos, la ejecución, medición, seguimiento y evaluación, control, en los usuario, la mejora continua, misión del procesos, interacciones, procesos (estratégicos, claves y de soporte), auditoria, usuarios (internos - externos), autoevaluación y TIC, actores, estrategias, planificación de subprocesos.

Esto facilita los planes de acción, programas y proyectos en el proceso transversal de la gestión, en el funcionamiento y expresión (función de mediación), sin embargo, ellas pueden trascender en el plano colectivo por el impacto, se puede llegar a registrar y sistematizar para posteriormente socializarla de la influencia e intervención por tanto va a depender de la dimensión y factores del en ambas variables.

Cuando hay variaciones GpSEU dada por las prácticas, es decir que hay buenas experiencia en el accionar del plan de acción, programa o proyecto se utiliza la sistematización como método, por cuanto al registrar los aprendizajes desprendidos de la práctica, se reconstruyen, se analizan y evalúan dichos procesos, esto implica aclarar en la planificación y los objetivos perseguidos en cada evento, por ser un entramado vivo, complejo, multidimensional, multinivel y pluridireccional de factores objetivos y subjetivos, hay personas pensantes que viene de trayectoria y las vivencias dadas por los hechos que acontecen en la implementación de la política pública donde se dan cambios, transformaciones en los contextos y situaciones determinadas.

Esto origina nuevos contextos, situaciones y relaciones, pues el método de la sistematización es excelente para efectuar un acercamiento en las experiencias, a fin de redescubrirlas, extraer conocimiento, proceder a la crítica desde la evaluación y llegar a las conclusiones. Ahora, bien las relaciones de intervención son imprevisas e irrepetibles el alcance cambia la gestión por procesos, y también traspasa lo colectivo con la opción de formar parte de la gestión al registrarse, sistematizarse y socializarse, al realizar este proceso se recoge la experiencia quedando la memoria histórica, y evidenciado el conocimiento si fuera el caso de la experiencia, lo cual coadyuva a generar elementos en la próxima generación del problema.

Por los argumentos se redefine la GpSEU, dada la relación con la Pppe y los tipos de relaciones que acontecen donde se puede ver que las dimensiones y factores se conjugan de este modo la política pública educativa trasciende desde lo individual y sus productos llegan a sistematizarse y socializarse generando nuevos sistemas heurísticos los cuales se traducen a nuevos esquemas de acción que buscan dar respuestas a los problemas multidimensionales de la sociedad actual.

Todo lo expresado anteriormente permite vislumbrar ¿Cómo se relacionan el ciclo de la política pública con la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria? y esto sirve para analizar y precisar los elementos que constituyen e integran cada subclase en forma ordenada en sus componentes y los elementos lo que hace más amplio estas desde lo conceptual. Luego de la organización de estos se establecen relaciones, y estas relaciones partieron desde teorías de bases las cuales coadyuvan a dar respuesta, así como sirven para orientar correspondencia entre sus dimensiones y factores.

Desde el ciclo de la política pública se estableció los marcos de análisis especialmente al proceso de la política pública, pues este enfoque tiene visión sistémica, holística, multidisciplinaria, multinivel, multidimensional, contextual, entre otras, puede ser realimentado y reajustado con otros marcos además de permitir un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista. Desde la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria se indago sobre los modelos de gestión en la administración pública, contextualización

de la gestión por procesos en las organizaciones públicas ya que el Subsistema de Educación Universitaria es parte de las organizaciones públicas.

Es importante destacar que ambas subclases, tiene implícita la teoría de sistema y de organización esto permite comprender, que ambas operan en etapas y dichas fases son interactivas y dinámicas, pero además que interactúan en conjunto de unidades interrelacionadas de manera compleja como un todo, generando productos. Estos productos se generan dado por los procesos de apoyo que coadyuvan a la ejecución y concreción de los procesos medulares. Estos productos tienen múltiples relaciones con el ambiente, sin embargo, un cambio en una etapa afecta a la otra aún cuando sea independiente además de tener una estrecha relación entre el ambiente y la organización.

Esto permitió derivar los tipos de relaciones y explicarlas desde la teoría formal esta integración de las teorías de entradas permitió analizar las dimensiones y factores vinculados ciclo de la Pppe y vincularlo a la GpSEU, para definir a precisión cada elemento que lo conforma, así como las relaciones entre los elementos y derivar conforme a ello. Partiendo de todo esto se construye la matriz de relaciones lo que generó las relaciones entre ambas subclases.

Además de generar proposiciones teóricas para construir los fundamentos que describen y explican estas relaciones permitiendo la redefinición de los términos de Pppe y la GpSEU pues existe una implicación y ampliación profunda de los mismos, así como los componentes que lo integran, y las relaciones que ocurren en dichos componentes originando componentes ordenados para manifestar dichas relaciones. Todo ello cumpliendo con los pasos esenciales dado por el abordaje racionalista el cual está asociada al método deductivo y la secuencia operativa. Donde:

- a. El proceso de la política pública educativa (Pppe), es un conjunto formado por problema, agenda, formulación de la política, legislación, implementación, evaluación y toma de decisiones, en su relación con la Gestión por procesos del Subsistema de Educación Universitaria (GpSEU), direcciona la gestión en la organización pública y en consecuencia la gestión educativa.
- b. El problema, está conformada por niveles: problema sociales y políticos, problema desde la comunicación, problema como acto simbólico, problema desde los límites - parámetros, y la capacidad institucional.
- c. La agenda está conformada por los niveles: grupo de expertos, fronteras, costos y beneficios y ámbitos de poder.
- d. La formulación de la política, está conformada por los niveles: discusión a la fase de formación, ciclo de formación y aceptación de la política y provisión de medios.

- e. La legislación, tiene los niveles: marco legal y territorios.
- f. La implementación tiene niveles: de actuación política administrativa, planes y acción, actos de implementación, enfoque sistémico racional, enfoque de acción, enfoque gerencialista y análisis en la implementación.
- g. La evaluación tiene niveles: evaluación desde el marco racional, evaluación y la administración del recurso humano, marcos alternativos para la evaluación, aprendizaje de la política, enunciados de los efectos evaluativo.
- h. La toma de decisiones tiene los niveles de: toma de decisiones el cual está compuesto por factores como lo son: marcos, enfoques de poder, enfoque institucional y organizacional, racionalidad, elección pública, institucionalidad y enfoques integrales. También el nivel de análisis de las decisiones - juego medio tiene como factores: análisis de la política pública y decisión pública y el nivel postdecisión - juego bajo que contiene el factor análisis e implementación de resultados.
- i. Entonces el ciclo de la política pública son una serie de etapas que actúan en conjunto bajo una relación interactiva, interrelacional, en forma multidimensional, multinivel, influyendo en la gestión de la administración pública (gobernanza) a través de redes tanto sociales como de datos basado en la evidencia influenciada por la toma de decisiones, los procesos evaluativos bien sean formativos o sumativos y la participación ciudadana (Pp-pe-e-g-rp).
- j. La gestión por proceso en el Subsistema de Educación Universitaria (GpSEU), es un conjunto formado por dimensiones: insumo, actividades de transformación, y productos o salida medibles (cualitativas o cuantitativas) las mismas están asociadas a la gestión en forma secuencial implícitas en el proceso transversal dentro de la organización pública.
- k. La dimensión insumo, tiene niveles: actores, estrategias, misión del proceso y fijar límites.
- l. La dimensión actividades de transformación tiene niveles: planificación, interacción compuesto por factores (procesos estratégicos, procesos claves y procesos de soportes), recursos, ejecución, medición, seguimiento y evaluación compuesto por factores (control, auditoría y autoevaluación), finalmente tecnología de la información.
- m. La dimensión productos o salida medibles (cualitativas o cuantitativas), el cual se compone niveles: usuarios internos, usuarios externos, y mejora continua de los procesos.

- n. Siendo el proceso transversal de la gestión una serie de acciones consecutivas que se desarrollan desde los planes de acción y donde finalmente generan productos los cuales tiene efectos e impactos en la sociedad activando el espacio político especialmente con la participación ciudadana vinculando el Estado y Sociedad GpSEU- pt - mcp.
- o. Las relaciones de correspondencia que suceden entre Pppe y GpSEU, muestran que la GpSEU se dan dentro de la administración pública especialmente en el sistema de gobernanza, y esto permite explicar cómo y hasta qué punto los procesos se relacionan con GpSEU para producir cambios o diversificaciones en este. Existen relaciones o variaciones que se producen en todos los elementos de ciclo de la política pública que afecta la gestión por procesos.

Las relaciones expresadas se basa en el supuesto que el proceso de la política pública educativa direcciona y establece el propósito de la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria y como resultado el proceso transversal de la gestión por procesos, realimenta el proceso de la política pública educativa, asumiendo la gestión dentro de las organizaciones públicas (la autoridad política administrativa para la aplicación de la política pública educativa), donde se ejecuta o implementa los planes de acción, programas y proyectos que se generan producto de la política pública.

Esta relación se da especialmente en la sociedad actual donde la administración pública integra la estructura de gobierno y como un todo, pues la política pública coadyuva a guiar los movimientos de la estructura y las transformaciones, en consecuencia, dentro del proceso de gobernanza (estructuras abstractas de lo que está sucediendo y cambiando) dado por las interacciones activas entre las redes sociales y de datos. Por tanto, hay una ampliación del espacio político para los actores sociales, la sociedad civil, la toma de decisiones (redistribución del poder), el uso de las TIC y la expansión de la inteligencia artificial.

Las relaciones que existe en las subclases Pppe y GpSEU, precisando las relaciones inter teóricas, dada las conexiones teóricas de ambas, el tipo de relaciones, el alcance (efecto - impacto).

Las relaciones, entre la Pppe y GpSEU, tiene implícito las relaciones entre el Estado y la educación universitaria, pues evidencia el nexo en marco de relaciones de poder entre ambas dadas en las limitaciones legales desde la práctica administrativa y la autonomía universitaria, un conflicto que además es histórico en Venezuela.

Sin embargo, se puede expresar lo siguiente: (a) los componentes se relacionan teniendo un alcancen entre los productos, efecto e impacto, (b) al asumir la conexión entre ambos va a facilitar asegurar la buena gestión y fortalecer la

gobernanza, (c) estas combinaciones especialmente las asociadas con el ciclo de la política pública permite visibilizar las relaciones que tiene mayor incidencia y por ende como se puedan intervenir desde la realidad. En relación a todo esto se ofrece los siguientes aportes teóricos:

Los límites de las disciplinas son cada día más difusos como quedo evidenciado en esta introspección donde se manifiesta lo transversal de las ciencias factuales.

En la sociedad actual considerada una sociedad ecléctica, donde existe matices muy difusos entre lo moderno y lo postmoderno, llamada también modernidad tardía o segunda modernidad, es insuficiente trabajar la política pública educativa desde un problema político, económico o social como históricamente ha sido abordado, es necesario una visión multidimensional, que incluye otras dimensiones como: cultural, ambiental, espacial, entre otras desde lo vertical y desde lo horizontal de forma recursiva pero desde los ascendente especialmente con la participación de actores locales.

Esta visión multidimensional del problema repercutirá en las etapas o fases la componen pues generaran a su vez interconexiones con otros sectores del país dinamizando y ampliando la importancia del sector educativo. Especialmente las universidades como actor con todas las implicaciones de sus funciones sustantivas y los actores que en ella interactúan, se les debe ampliar el espacio político (dado por la autonomía universitaria), el poder político y la capacidad para participar en el establecimiento de las políticas públicas educativas, por la información, experiencia e interacciones que en ella se generan considerando una información privilegiada para la formulación de la política pública educativa, sin menoscabar la participación de otros entes públicos que son parte de este Subsistema de Educación Universitaria.

Los grupos de expertos ejercen poder en ambas estructuras en las diferentes dimensiones, es quizás uno de los elementos más influyente por las implicaciones entre ambas subclases en los diferentes componentes pues en la mayoría de los casos, son los encargados de diseñar las políticas públicas quienes realizan el proceso de planificación que implica el ciclo.

La agenda es producto de la interacción dada desde el problema (este se convierte en el insumo del POAN, en el Subsistema de Educación Universitaria) y por ende tiene una influencia los programas y proyectos siendo el mismo el producto medular de la política pública educativa como instrumento de planificación.

POAN, despliegan planes de acción, programas o proyectos que a su vez influye en los productos de la agenda y esta direcciona los procesos estratégicos y claves a desarrollar en el Subsistema de Educación Universitaria.

El Subsistema de Educación Universitaria, es donde se ejecuta la política pública educativa y su alcance va a depender de los presupuestos nacionales, los recursos (financieros y no financieros) pues la competencia funcional de acuerdo a LOE (2009) le otorga la capacidad para ejecutarlo.

La capacidad institucional y administrativa va a fijar los límites en los niveles territoriales para la ejecución POAN en el Subsistema de Educación Universitaria, y en consecuencia los planes de acción, programa y proyectos, teniendo efecto en los actores, estrategias, misión del proceso, así como la planificación y desarrollo del proceso estratégico y claves de la gestión por proceso inmersa en la gobernanza. Entonces, es un elemento clave para la ejecución de la política pública pues está ligada en forma paralela a la ejecución, seguimiento y control a los resultados en términos de productos, efecto e impacto de la misma. Esto estrecha la relación en el Estado, gobierno y sociedad.

La capacidad institucional y administrativa influye en la ejecución de la política pública educativa, pues implica adaptar y transformar las estructuras organizacionales, a los planes de acción, programas y proyectos, y a su vez a generar los sistemas de seguimiento y control. El sistema de seguimiento y control adaptado por la gestión por procesos genera realimentación de la información, lo que implica la mejora continua en ambos procesos y coadyuva a mejor uso de los recursos intervienen en una la implementación de la política pública educativa y esta actúa en forma transversal.

La formulación de la política pública educativa influye no solo en los actores sino direcciona la misión del Subsistema de Educación Universitaria (SEU), la misión del SEU debe adaptarse de acuerdo a los planes de acción, programas y proyectos, y estos se implementan teniendo un alcance individual y colectivo, pero además generan productos, efectos e impactos. La formulación de la política pública educativa tiene una relación de influencia en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión en el SEU y por ende en la gobernanza.

La formulación de la política pública educativa debe estar asociada marco legal vigente, especialmente a temas específicos y coyunturales, pues esto limita las decisiones y las relaciones de poder, además de la actuación política administrativa la cual es ejecutada por un organismo público donde se establece los planes de acción, programas y proyectos por ende existe una actuación y evaluación en la gestión especialmente de los recursos (financieros y no financieros) en la gobernanza.

La implementación de la política pública educativa, es la etapa de operación de la política pública la cual influye en término de correspondencia a la administración pública (gestión por procesos en el SEU), a medida que se va desarrollando va aumentando los actores, a su vez estos van influyendo en la implementación desde el interfaz entre la práctica y la acción. Esta intervención en la implementación

tiene un alcance en la estrategia, la misión, la fijación de los límites, planificación de los procesos, los recursos, la ejecución y el control de la gestión del SEU.

La implementación de la política pública educativa es el insumo inicial que activa la gestión por procesos en SEU, siendo el resultado o el producto de las etapas anteriores, especialmente de la formulación, la cual direcciona el POAN y media en forma transversal en la gestión del SEU y en consecuencia en su gobernanza.

La provisión de medios coadyuva influye en la delimitación en cuanto a la capacidad, amplitud, beneficios, cobertura e incluso el tipo de política pública educativa a desarrollar.

El territorio influye en la cobertura de la política pública educativa desde una complejidad lógica pues establece los límites de cobertura, así como la acción pública en cuanto a los límites espaciales marcando la acción de gobierno.

Los diferentes enfoques desde donde se desarrolla la política pública educativa intervienen en la gestión por proceso del SEU de acuerdo el nivel de realidad que cada uno representa.

La toma de decisión es uno de los elementos repetitivo e intermitente en dentro del sistema de relaciones siendo clave en todas las dimensiones pues influye en forma vertical y horizontal.

El proceso de evaluación tiene influencia en el sistema de relaciones, el mismo genera cambio en el que influye, interviene y media para establecer el problema multidimensional en el nuevo ciclo de la formulación de la política pública educativa, además la evaluación tiene efecto e impacto dentro de la sociedad pues significa también la evaluación del gobierno y a su vez al SEU. Dinamizando los procesos en sus diferentes etapas coadyuva especialmente a la mejora continúa brindando insumos para mejorar la gestión por proceso y la gobernanza en la administración pública.

Resumen

La política pública y la gestión en el sistema educativo, ambas se conectan históricamente como parte de la estrategia a finales del siglo XX, para instaurar la racionalidad instrumental y estimular las transformaciones sociales, políticas y económicas de la modernidad y el desarrollo (años 50).

Desde entonces los modelos de desarrollo, son las guías de los gobiernos a nivel mundial para concretar e instaurar las políticas públicas como el instrumento dinamizador en diferentes sectores, entre ellos el sistema educativo y a su vez el sistema educativo dinamiza el Estado moderno. En América Latina y el Caribe, se ha desplegado diferentes modelos de desarrollo entre ellos, el Modelo ISI (1950-60), donde la política pública fue utilizada como un sistema de planificación normativa con mayor peso en lo económico y el sistema educativo fue ampliado en los diferentes niveles de enseñanza.

Segunda y tercera fase del Modelo ISI (1970), se mantiene las mismas características sosteniéndose la expansión del sistema educativo, pero posteriormente se paraliza los sectores (económicos, sociales, políticos, educativos, entre otros) y se aplica el Modelo Mixto (1975-80) que estimuló la integración regional. Pero el gran acuerdo político fue el PPE (1979-1986), donde fueron identificados los problemas educativos en la región, pero además de ello el reconocimiento de las políticas educativas en la generación de un nuevo estilo de desarrollo.

Este gran acuerdo fue auspiciado principalmente por la Unesco. Luego fue instaurado el Plan Baker (1985) el cual procura la integración regional, el sector educativo presenta mejoras a la atención en los sectores vulnerables de la población auspiciado por los organismos internacionales.

Seguido del Plan Brady en 1989, y el problema en cuanto a la calidad en la educación se visibiliza como un gran obstáculo en los sistemas educativos en América Latina, desde entonces en la región la educación como sector es una inversión social. Incorporándose nuevas premisas entre ellas: calidad, eficiencia, equidad, desarrollo, redes educativas, tecnología y gasto social.

Con la implementación de los acuerdos producto del Consenso de Washington (1990), comenzó a aplicarse políticas públicas que buscaron la desregularización del Estado, y por ende en algunos países de la región comenzó un proceso de privatización en el sector educativo, especialmente a nivel superior. Esto originó profundos conflictos en el sector educativo, lo que llevó a protestas nacionales en varios países de la región. Finalizando el siglo fue reivindicada la educación pública y la igualdad de oportunidades, pero además las evaluaciones en los sistemas educativos.

A partir del siglo XXI, los gobiernos en América Latina y el Caribe (2000-2014), asumieron el compromiso de Objetivos del Milenio, y posteriormente Agenda 2030 asociada al Desarrollo Sostenible y el Enfoque al Desarrollo Humano (2015 en adelante), por ende se procuró garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, con la aplicación de políticas públicas educativas multidimensionales propuesta por los organismos internacionales, pero en la práctica es otra la realidad de acuerdo a cada país. Esta contextualización histórica precisa las que existen relaciones entre las estructuras de análisis: las políticas públicas y la gestión en el sistema educativo, tanto a nivel macro como meso. En el caso de Venezuela se encuentra dicho proceso desde el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Educativo.

Esta contrastación permite explicar desde un contexto las relaciones entre el ciclo de la política pública y la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria, lo que dar a lugar a generar las proposiciones dadas las relaciones utilizando la base lógica y asumiendo a partir de la teoría de conjuntos (la influencia, de la intervención y de la mediación) lo que permitió desarrollar la matriz de relaciones producto de las dimensiones que subyacen en las variables (ciclo y procesos) trabajadas las cuales se compararon y aglutinaron según el análisis teórico.

De lo elementos que tiene mayor relación se da una relación de mediación pues incluye entre ambas subclases. Esto conlleva a afirmar conceptos básicos, se sistematizan racionalmente en un sistema de componentes y de relaciones para finalmente establecer las relaciones (desde las variables resultantes de las subclases).

La descripción y explicación de las correspondencias dadas por las siguientes funciones: (a) por la influencia (causa y el efecto), lo que permitió establecer las dimensiones que más influyen siendo: los problemas (visión multidimensional), los costos y beneficios, la formulación de la política pública, la toma de decisiones y el proceso de evaluación; (b) de intervención (implicación la cual incluyen en la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria y produce cambios originales pero a nivel individual), siendo los más significativos: capacidad institucional, la decisión del grupo de expertos, también intervienen en

menor medida la frontera, los ámbitos de poder, los recursos, el marco legal, el territorio, la actuación política administrativa, el enfoque sistémico racional, la evaluación de los recursos utilizados en la implementación de la política pública, proceso de toma de decisiones y la institucionalidad. Los de mayor implicación de la intervención tiene en forma descendente por su grado de intervención, la predecisión, contextos y los territorios.

(c) Relaciones en función de la mediación (inclusión), siendo el problema un elemento notorio, pero existen tres fases del ciclo de la política pública que interviene con gran peso en la gestión por proceso ellas son la implementación, evaluación y la toma de decisiones. Los elementos más representativos presente en ambos procesos son: la evaluación y análisis del recurso humano, análisis e implementación de los resultados, el enfoque sistémico y los planes de acción.

3. Posteriormente se estableció las derivaciones teóricas según las relaciones señaladas lo que permite precisar y esquematizar la relación entre el ciclo de la política pública educativa y el proceso transversal de la gestión por procesos en el Subsistema de Educación Universitaria, desde las variables, dimensiones, niveles y factores.

- Adelantado, J. (2000). Cambio del Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades. Barcelona: Icaira- UAB. [Documento en línea] Disponible en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>. [Consulta: 2018, Enero 09].
- Alonso M., E. G, Ocegueda M., V. y Castro M., E. (2006). *Teoría de la Organización*. Jalisco México: Editorial Umbral.
- Bachelard, G. (2001). *El compromiso racionalista* (8va. ed.). México: Siglo XXI Editores.
- Beltrán (2016). *Los cuerpos académicos: un estudio desde las teorías sociales y de la comunicación*. [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad de Sevilla, España. Disponible: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/48463/TESIS%20DOCTORAL%20David%20Augusto%20Beltr%C3%A1n%20Poot%20.pdf> [Consulta: 2020, enero 28].
- Bértola L. y Ocampo J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo Cultural América.
- Bruni C., J. (2006) *Ámbito, temas y dilemas de las políticas educativas*. En Kelly Janeeth (Compiladora): *Políticas Públicas en América Latina*. Caracas: Ediciones IESA.
- Bunge, M. (2004). *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. 3ra. Edición. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Bunge, M. (1980). *Epistemología*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bunge, M. (1972). *Teoría y Realidad*. Madrid: Ariel.
- Carsten E. T., y Gándara, G. (1990). *Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana*. En Comercio Exterior [Revista en línea], 40 (4). Consultado el 20 de marzo de 2018 en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/161/2/RCE2.pdf>

- Castellar P., M. (2017). *Implementación de las políticas públicas en educación y tecnologías de la información y las comunicaciones de cinco colegios oficiales de media vocacional de jornada única del departamento del Atlántico-Colombia*. [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Madrid, España. Disponible: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/681475> [Consulta: 2019, enero 25].
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.453, marzo, 3, 2000. Con la Enmienda N° 1 aprobada Referendo Constitucional, 15-01-2009.
- Cordero, Y. N. (2019). *Constructo teórico de los desafíos de las políticas educativas para Venezuela en el siglo XXI. Una mirada desde el paradigma de Modernidad Líquida*. [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad de Carabobo, Venezuela. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/332240831_Defensa_de_Tesis_Doctoral [Consulta: 2020, marzo 05].
- Curricular (2018). [Página Web en Línea]. Disponible: <https://www.curricular.info.ve/PNF/castellanos.pdf> [Consulta: 2018, Junio 12].
- Datos Mundiales de Educación. (2006). [Página Web en Línea]. Disponible: <http://www.ibe.unesco.org/es/documento/datos-mundiales-de-educaci%C3%B3n-sex-ta-edici%C3%B3n-2006-07> [Consulta: 2020, Marzo 10].
- Definición (2020) <https://definicion.de/funcion-matematica/> julio, 22-2020
- Demory, B. (1997). *Técnicas de creatividad*. Argentina: Ediciones Granica S.A.
- Draft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. Décima edición. México: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.
- Dubois, A. (2006). *Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. Reconversión industrial y agrícola en el marco de desarrollo local*. La Habana: Publicaciones Campo.
- Edwards R., V. (1991). *El concepto de calidad en educación*. Chile: SRV Impresos S.A
- Escalante M., A.B. (2011). Políticas Públicas de Educación Universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual. En *Revista Docencia Universitaria*. [Revista en línea], 12 (1). Consultado el 08 de diciembre de 2018 en: www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/...n1.../9_art_5_ana_beatriz_y_graffed.pdf
- Figueroa B., N. (2013). El desarrollo y las políticas públicas. En *Revista Polis*. [Revista en línea], 33 (1). Consultado el 30 de diciembre de 2019 en: <https://journals.openedition.org/polis/8580>

Finanza Digital (2014). [Página Web en Línea]. www.finanzasdigital.com/ Disponible: [Consulta: 2018, Junio 20].

Formoso, M. (2013). *Clasificación de las políticas públicas*. [Documento en línea] en: [http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-POLÍTICAS -Publicas.pdf](http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-POLÍTICAS-Publicas.pdf) [Consulta: 2019, enero 10].

Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores

Gauna, A. (2001). *El proyecto político de Michel Foucault. Estrategia para la cultura venezolana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

González, M., (2008). Orígenes de los estudios de las Políticas Públicas. Revista Punto de Vista. Facultad de Derecho/Universidad Autónoma de Chihuahua

González V., Y. del C. (2019a). *Contextualización de América Latina desde 1950 a 2019 desde lo político, social y económico*. [Video en línea] en: <https://www.youtube.com/watch?v=eJavSmPjvWs&t=20s>

González V., Y. del C. (2019b). *Contextualización de la Educación en América Latina*. [Video en línea] en: <https://www.youtube.com/watch?v=ck6VEw9m2hc&t=27s>

González V., Y. del C. (2019c). Contextualización de las políticas educativas y el Sub-sistema de Educación Universitaria en Venezuela 2000-2019. En Corredor, Z. (Compiladora). (Diciembre, 2019). *Memorias Digitales III Jornadas de Investigación e Innovación Educativa. II Internacionales. I Congreso Virtual. Jornadas llevadas a cabo en Universidad Nacional Abierta, Evento en línea: Universidad Nacional Abierta*. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Académico, 2020. 508 p. [Archivo de computador] 3,1 Mb. ISBN: 978-980-236-757-3 https://www.researchgate.net/publication/375864148_Contextualizacion_de_las_politicas_educativas_y_el_Sub-sistema_de_Educacion_Universitaria_en_Venezuela_2000-2019

Habermas, J. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y Racionalidad social*. España Ediciones Taurus Humanidades.

Habermas, J. (1985). *El Discurso Filosófico de la Modernidad*. España: Taurus Humanidades.

Höchtel, J. Parycek P. Schöllhammer y R. (2016). *Big data en el ciclo de las políticas: toma de decisiones políticas en la era digital*. [Documento en línea]. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/285619698_Big_Data_in_the_Policy_Cycle_Policy_Decision_Making_in_the_Digital_Era [Consulta: 2019, Septiembre 18].

Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, IGGP (2019). *Gestión Estratégica en la Gestión Pública*. Lima, Autor.

- Joaquín, E. (1986). *El 'plan Baker' hace incompatible el pago de la deuda con el crecimiento de América Latina*. [Documento en línea]. Disponible en: https://elpais.com/diario/1986/01/24/economia/506905205_850215.html [Consulta: 2019, Mayo 04].
- Juárez N., J. M. (2007). A construcción del objeto en el positivismo lógico y en el racionalismo crítico, en *Argumentos*, N° 2, Diciembre, 2007, pp. 81-101.
- Kelly, J. (2006). Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas. En Kelly, J. (Coordinadora). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, p. 63.
- Lahera E., (2004) *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Ediciones Fondo de Cultura Económica Santiago de Chile S.A
- Lakatos, I. (1989). *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial
- Ley Orgánica de Educación (No. 5.929) (2009, Agosto, 1). [Transcripción en línea]. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Educaci%C3%B3n.pdf> [Consulta: 2017, Noviembre 23].
- Ley de Universidades (No. 1429) (1970, Septiembre, 8). [Transcripción en línea]. Disponible en: <http://www.superior.consejos.usb.ve/sites/default/files/Reglamento%20Ley%20de%20Universidades%201971.pdf> [Consulta: 2017, Noviembre 20]
- Lewin R. (2011). *La teoría de conjunto y los fundamentos de la matemática*. Chile: Worldcolor Chile S. A.
- López C., F. J. Antecedentes históricos de la gestión de procesos. [Documento en línea]. Disponible: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/4496/05_marcoTeorico.pdf?sequence=6&isAllowed=y [Consulta: 2020, Julio 20].
- Malavé, J. y Piñango R. (2006) *La organización del Estado y las políticas públicas*. En Kelly Janeth (Compiladora): *Políticas Públicas en América Latina*. Caracas: Ediciones IESA.
- Mascareño, C. (2010). Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del estado social hasta su crisis. En Mascareño, Carlos. *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*. Caracas: CEDES UCV
- Mata E., J. A. (2016). Fortalecimiento y modernización de instituciones públicas utilizando gestión por procesos. [Documento en línea] Documento Libre publicado en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 nov. 2016 en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9804FBB2E109C81B0525813900779366/\\$FILE/matajose.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9804FBB2E109C81B0525813900779366/$FILE/matajose.pdf) [Consulta: 2020, mayo 11].

- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (2010). *El desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro*. Chile: Biblioteca CF+S.
- Medina J., A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*, Santo domingo: Instituto Tecnológico de Sango Domingo.
- Mendoza de G., B. (2006). Un modelo de las relaciones entre la creatividad y los procesos de investigación. [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Disponible: <http://padron.entretemas.com.ve/Tesistas/TesisBelkisMendoza.pdf> [Consulta: 2020, agosto 01].
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (2018a) [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.mppeuct.gob.ve/ministerio/sobre-nosotros> [Consulta: 2018, Julio 12].
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (2018b) [Página Web en Línea]. Disponible: <https://www.mppeuct.gob.ve/.../mct-y-la-mision-vuelvan-caras-emprenden-la-ruta-del-c..> [Consulta: 2018, Julio 16].
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (2015) *Ciencia, tecnología y universidades con impacto en la inclusión del pueblo* [Documento en línea]. Disponible: <https://www.mppeuct.gob.ve/actualidad/noticias/ciencia-tecnologia-y-universidades-con-impacto-en-la-inclusion-del-pueblo> [Consulta: 2018, Junio 12].
- Ministerio de Poder Popular para la Educación Universitaria MPPEU (2020a). *Boletín Universidad en Casa 1*. [Página Web en Línea]. Disponible: <https://universidadencasa.educacionuniversitaria.gob.ve/nextcloud/index.php/s/Dd2jcnjZiN8d9mT#pdfviewer> [Consulta: 2020, Julio 26].
- Ministerio de Poder Popular para la Educación Universitaria MPPEU (2020b). *Boletín Universidad en Casa 2*. [Página Web en Línea]. Disponible: <http://universidadencasa.educacionuniversitaria.gob.ve/> [Consulta: 2020, Julio 28].
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2009), [Página Web en Línea]. Disponible: <https://www.mppes.gob.ve> [Consulta: 2017, Junio 02].
- Morles, V., Medina R., y Álvarez B., N. (2003). *La educación superior en Venezuela. Informe IESALC - UNESCO*. [Documento en línea] Disponible en: <unesdoc.UNESCO.org/images/0013/001315/131594s.pdf> [Consulta: 2018, Mayo 15].
- Münch, L. (2010). *Administración. Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. México: Pretince Hall. Pearson Educación.
- Nazarena A., P. (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al*

fortalecimiento del Estado [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad de Autónoma de Barcelona, España. Disponible: <https://www.tdx.cat/handle/10803/386504> [Consulta: 2019, enero 10].

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2020). [Página web en línea]. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-venezuela> [Consulta: 2020, Febrero, 15].

Olavarría G. M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo N° 11. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Organización de Estados Iberoamericanos-OEI (2006). *Sistemas Educativos en Venezuela*. Datos Mundiales de Educación. 6ta Edición. España: UNESCO OEI <https://www.oei.es/historico/quipu/venezuela/index.html>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2001). *Balace de los 20 años de Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2015). *Objetivo 4. Educación de calidad*. [Página Web en Línea]. Disponible: <http://www.ve.undp.org/content/venezuela/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-4.html> [Consulta: 2018, Julio 25].

Padrón G., J. (2018). *Preguntas y Respuestas* [Entretemas Pagina web en línea]. Disponible: <https://padron.entretemas.com.ve/WebForms/preguntasfrecuentes.html> [Consulta: 2018, Febrero, 10].

Padrón G., J. (2004). Aspectos claves en la evaluación de teoría, en Copérnico, Revista Arbitrada de Divulgación Científica, Año I, N° 1, Julio-Diciembre, 2004, pp. 71-82.

Padrón G., J. (1998a). *Estructura, Sistemas y Modelos*. [Entretemas Pagina web en línea]. Disponible: <http://padron.entretemas.com.ve/WebForms/preguntasfrecuentes.html> [Consulta: 2018, Enero, 05].

Padrón G., J. (1998b). *La Estructura de los Procesos de Investigación*. [Entretemas Pagina web en línea]. Disponible: <http://padron.entretemas.com.ve/WebForms/preguntasfrecuentes.html> [Consulta: 2018, Febrero, 15].

Padrón G, J y Camacho H. (2000). ¿Qué es Investigar? Una Respuesta desde el Enfoque Epistemológico del Racionalismo Crítico. Revista Telos. Volumen 2 Nro. 2 [Revista en línea]. Disponible: publicaciones.urbe.edu/index.php/telos/article/viewFile/1197/2488 [Consulta: 2018, Febrero, 10].

- Parella S., S. y Martins P., F. (2010). *Metodología de la investigación cuantitativa* (3a. ed.). Caracas: FEDUPEL.
- Parra L., F. (1983). *Elementos para una teoría forma del sistema social* (2a. ed.). Madrid: Editorial Complutense.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de la política pública*. México: Flacso
- Pérez, A. G. (2009b). *Guía metodológica para anteproyectos de investigación* (3a. ed.). Caracas: FEDUPEL.
- Pérez F., J.A. (2009a) *Gestión por procesos* (3a. ed.). Madrid: ESIC.
- Pérez R., A. (2010). *Lógica, conjuntos, relaciones y funciones*. México: Publicaciones electrónicas. Sociedad Matemática Mexicana.
- Pineda, L. (2010). *Las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de las políticas públicas*. México: DECA Equino Puebla A.C.
- Pineda, M. (2006). *Políticas educativas y el desarrollo socio político*. [Documento en línea] Disponible: servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a5n10/5-10-6.pdf. [Consulta: 2018, Diciembre 07]
- Plan Patria 2025 (2019). *Plan Patria*. [Documento en línea]. Consultado el 05 de enero de 2020 en: <https://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/Plan-Patria-2019-2025.pdf>
- Popper, K. (1980). *La lógica de la Investigación Científica*. Quinta reimpresión. Madrid: Editorial Tenos, S.A.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2009). *Políticas públicas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Serie Compartir Conocimiento. Vol. IX. Panamá: Autor.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2017). *Bienestar más allá del ingreso. Herramientas de combos + Evaluación rápida integrada. Un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030*. Serie Compartir Conocimiento. New York: Autor.
- Rivlin, A. (2017). *Observar la evidencia: diseño de políticas públicas en el siglo XXI*. [Documento en línea]. Consultado el 10 de enero de 2020 en: <https://es.weforum.org/agenda/2017/01/observar-la-evidencia-diseno-de-POLÍTICAS -publicas-en-el-siglo-xxi>
- Rizvi F. y Lingard B. (2013). *Políticas Educativas en un mundo globalizado*. Madrid:

Ediciones Morata, S.L. [Libro en línea] en: https://books.google.co.ve/books?id=zp-5yAgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=concepto+de+politica+educativa&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiD_7nr57HUAhWlK8AKHYzHA6UQ6AEIUTA#v=onepage&q=-concepto%20de%20politica%20educativa&f=false [Consulta: 2017, julio 05].

Rincón, C. D. (2017). *La administración pública en Venezuela: Antecedentes, su dimensión y funcionamiento en base a principios de la nueva gestión pública moderna*. [Documento en línea]. Consultado el 24 de julio de 2019 en: <https://www.cesardavidrincongody.com/>

Rodríguez R., C. M. (2016). *Análisis de la implementación de la política pública en la seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. [Trabajo en línea] Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=151682> [Consulta: 2019, enero 25].

Rodríguez D., J.M. (2006). La organización y la complejidad. En *Complexus (Compilación). Percepciones: Unidad en la diversidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez P., N. (2005). *La administración educativa pública en el nivel superior*. D.F. México: ANUIES.

Romero, J. (2004). *El nuevo gerente venezolano. Una epistemología para la administración pública*. Caracas: Ediciones Opsu.

Ruiz F. D., Almaguer T., R. M., Torres T., C. I., y Hernández P., A. M. (2014). *La gestión por procesos, su surgimiento y aspectos teóricos*. En *Revista Científica Holguín*. Vol. 20. No. 01. [Revista en línea] en: <http://www.ciencias.holguin.cu/index.php/cienciasholguin/article/view/819/859>

Saavedra, A. (2007). *Política educativa: una reflexión desde la filosofía*. Presentación. En *Sophia Colección de Filosofía de la Educación*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de la política pública*. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política.

Toha, C. y Solari, R. (1996). *La modernización del Estado y la gerencia pública*. [Documento en CD]. Barinas: Alcaldía de Barinas estado Barinas.

Valentin N. G., y Munguray L., A. (1997). *Políticas públicas y Educación Superior*. Colección de la Biblioteca de Educación Superior. Caracas: Editorial Anuiés.

Venezolana de Televisión (2016). [Página Web en Línea]. Disponible: <https://social.shorthand.com/VTVcanal8/jCcVZragwc/mision-jovenes-de-la-patria> [Consulta: 2018, Junio 20].

Vivas C., O., Sáenz, N., y Herrera F., A. (2014). Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6711947.pdf>

Zambrano B., A. (2007) *Planificación estratégica. Presupuesto y control de la gestión pública*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

ANEXO A-1

Tabla 9. Contextualización económica, social y educativa en América Latina: 1950-2020

Año	Económica	Social	Educativa
1950	<p>A finales de los '40 y principios de los '50 se desarrolló desde la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), cuyo autor fue Prebisch, la teoría de la industrialización esto generó importantes discusiones teóricas en cuanto al desarrollo, políticas públicas a nivel internacional. Buscaba nuevas estrategias con sentido de identidad regional. Se identifica el desarrollo con industrialización.</p> <p>Fue aplicado el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en América Latina (1950-1960). Primera fase de la industrialización (pragmática).</p> <p>Apoyo de EE.UU. (intereses privados e inversionistas extranjeros) a la industrialización en América Latina.</p> <p>1950 el empleo urbano era predominante y el subempleo reducido.</p>	<p>Crecimiento de la población a 150 millones en 1950 y el urbanismo acelerado a 42%.</p> <p>1950 la desigualdad disminuyó al interior de los sectores asalariados.</p>	<p>Entre la década de los 50 y 60 la prioridad era aumentar la matrícula de la enseñanza primaria.</p> <p>Aumenta el presupuesto en la educación.</p> <p>Sistemas educativos en América Latina están referidos y vinculados a los procesos de modernización, por lo menos desde la década de los cincuenta del siglo XX, con la puesta en marcha de un nuevo orden mundial que define para los países una división internacional del trabajo.</p>
1960	<p>1964 se negocia en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), un nuevo orden económico internacional.</p>	<p>1969, la Cepal comienza a presionar por reformas en el ámbito social.</p> <p>1970 el 40% de los hogares latinoamericanos eran pobres.</p>	<p>Una de las tareas de los sistemas educativos era consolidar la democracia y la paz.</p> <p>La educación primaria amplía la universalización y "existe consenso en afirmar que el ritmo de expansión fue muy sostenido hasta 1970.</p>

1970	<p>Segunda fase de la industrialización latinoamericana (clásica).</p> <p>Intervención estatal del Banco Mundial hasta 1970.</p> <p>1973 se redefine la división internacional del trabajo para el aprovechamiento de la tecnología por parte de América Latina (Prebisch).</p> <p>1970 la Cepal y otros autores defiende un Modelo Mixto. Que combina el Modelo LIS con el Regionalismos y la diversificación de la exportación. Reforma Agraria y tributaria.</p> <p>1973 Tercera etapa de la industrialización (etapa madura).</p> <p>Nacionalización de la industria petrolera en 1975 y la del cobre e 1971 (Venezuela y Chile).</p> <p>1975 Chile, Argentina y Uruguay aplican reformas liberales impulsadas por dictaduras militares.</p> <p>Hasta 1974 aumentó la industria manufacturera en Argentina, Brasil, Colombia y México. Avanzó en Ecuador y varios países centroamericanos con una estructura primaria – exportadora.</p> <p>De 1971 a 1980, la tasa de inflación simple en los países de América Latina fue de 14, 2% a 17,1%.</p> <p>1970 el déficit fiscal fue moderado.</p>	<p>Se mantiene estable la desigualdad.</p> <p>Debilitamiento de los movimientos sindicales por razones políticas y económicas (Chile y Argentina).</p> <p>1970 comenzó el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil.</p>	<p>Entre 1970-1975 se estanca la tasa de crecimiento de escolaridad básica, y esto se debe a problemas estructurales asociada a problemas financieros, pero también a componentes políticos y culturales. De igual forma la enseñanza media para la década de los 70, muestra dicha paralización. Y los sectores con niveles de ingresos bajos se orientan en el caso de la educación media a niveles técnicos y profesionales.</p> <p>Los sistemas educativos tienen serias dificultades para incorporar en forma efectiva sectores sociales tradicionalmente excluidos.</p> <p>En 1979, Unesco, Cepal y la OEA, convoca a la conferencia de Ministros de Educación y Ministros de planificación Económica para identificar los problemas educativos de la región y elaborar el Proyecto Principal de Educación (PPE) hasta el 2000.</p> <p>Fue aprobada la Declaración de México, 1979, reconociendo el papel que le corresponde a las políticas educativas en la generación de un nuevo estilo de desarrollo.</p> <p>Fue hecho un llamado a los países para asumir la educación como una tarea impostergable que involucra la integración política, social y educativa en la región.</p> <p>Se hace un diagnóstico en la región el cual refleja la extrema pobreza de vastos sectores de la población, unida a una baja escolarización, la presencia de 45 millones de analfabetos sobre una población adulta de 159 millones, altas tasas de deserción, contenidos inadecuados, escasa articulación entre educación y trabajo, organizaciones administrativas deficientes y una fuerte centralización.</p>
------	--	--	--

<p>1980</p>	<p>En 1980, eran pocas las empresas estatales latinoamericanas que entraron en asociación estrategias con multinacionales.</p> <p>Predomino la industrialización dirigida por el Estado marcada por un crecimiento del 5% anual y 2,7% por habitante.</p> <p>1980 la industrialización avanzó en Venezuela, México, Ecuador y Nicaragua.</p> <p>1980 aumenta el subempleo en Argentina y Uruguay.</p> <p>1985 Brasil instala una estructura industrial completa en la región.</p> <p>Acumulación de capacidades tecnológicas a nivel local, sin embargo, no hubo solidas redes tecnológicas como Japón que generaran desarrollo.</p> <p>1980, se mantuvo el crecimiento de la tasa de trabajo no agrícola desde 1950, 4% no anual.</p> <p>1980 crisis de la deuda externa en América Latina.</p> <p>Desaceleración de la economía en el mundo industrializado.</p> <p>1985 Hubo ajustes macroeconómicos masivos.</p> <p>1985 se inicia el Plan Baker por el Banco Mundial.</p> <p>1987 segunda Plan Baker (recompra de deudas, bonos, canjes y baja tasa de interés).</p> <p>1989. Plan Brady (reducción de deudas y financiamiento externo privado). Hubo una leve recuperación de la economía.</p> <p>Caída de un 8% de PIB, por habitante.</p> <p>Hiperinflación en: Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú y luego en México, Uruguay y Venezuela.</p>	<p>La década perdida (Cepal).</p> <p>Creció la población a 349 millones manteniendo un ritmo de 2,7% anual. El urbanismo aumento al 65%.</p> <p>1980. Aumenta la emigración de ciudadanos de América Latina y el Caribe hacia EE.UU. que había comenzado en 1970.</p> <p>1980 el 35% de los hogares latinoamericanos eran pobres.</p> <p>Centroamérica se convierte el epicentro de conflictos sociales de carácter rural.</p> <p>1985. Conflictos por el tráfico ilícito de drogas en Colombia, el cual aumento la violencia en todos los ámbitos.</p> <p>1989 se produce El Caracazo en Venezuela movimiento social que se da en Caracas.</p> <p>1989 el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil.</p>	<p>Según datos de Unesco, la mayoría de los países en América Latina también aumentaron tasas de inscripción superiores a 95%, pero se mantiene altos índices de repitencia (14,5% global en América Latina para 1983) y deserción a nivel primaria.</p> <p>La calidad en la educación se levanta como un problema en América Latina a partir de los años 80.</p> <p>La calidad en la educación se convierte en campo de intervención prioritario para la mayoría de los Planes Nacionales de Educación y es incluida entre los objetivos fundamentales del Proyecto Principal de Educación de la Unesco.</p> <p>La educación avanza en términos de cobertura.</p> <p>Esta situación evidencia una discrepancia entre la calidad y la capacidad de los sistemas educativos ya que había acceso a la escuela, pero no a la educación. Es por ello que el PPE nace en esta época en América Latina y el Caribe.</p> <p>La propuesta principal enmarca un conjunto de principios donde asocia la educación a desarrollo de las naciones con la independencia política y económica y la articulación integral de diversas áreas.</p> <p>En 1981, Unesco convoca la Reunión Regional Intergubernamental en Quito, donde se definen objetivos, estrategias y modalidades de acción además de las poblaciones, que deberían tener una atención prioritaria.</p> <p>En 1984, se desarrolla la primera reunión del Comité Regional Intergubernamental (Promedlac I), para analizar los avances del PPE.</p>
-------------	--	---	--

			<p>En este sentido, se ha logrado avances en zonas rurales y urbanas marginales en el campo de la educación adulta y la alfabetización. Se aprueba el Plan Regional de Acción que se mantiene como herramienta de planificación hasta 1991, así como una serie de redes de PPE[1].</p> <p>En 1987, en Bogotá se lleva a cabo la segunda reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, Promedlac II, esta reunión coincide con la sexta reunión de Ministros de Educación Minedlac VI, se hace un llamado a la voluntad política de los gobiernos para cumplir los objetivos del PPE, se denuncia la crisis económica de la región, así como su impacto desfavorable.</p> <p>En 1989 en Guatemala, se lleva a cabo la segunda reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, Promedlac III, acá se visibiliza la crisis no solo coyuntural sino estructural, es decir la relación directa que existe entre la reducción de la calidad de vida, el aumento de la desigualdad, y la restricción del gasto social.</p>
1990	<p>La hiperinflación llegó a un 1000%. Costos fiscales a un 50% del costo del PIB.</p> <p>Aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica (reforma de mercado y desregularización del Estado).</p> <p>Comenzó un proceso de privatización de empresas públicas.</p> <p>Argentina, Bolivia y Perú fue radical la privatización de empresas públicas.</p> <p>Aumento en el crecimiento exportador de los países (1990-1997).</p>	<p>La tasa de pobreza era 48,3%.</p> <p>Aumenta la inmigración latinoamericana a EE.UU. en 7.4 millones de personas.</p> <p>Se comienza a acentuar la migración interregional siendo los polos de atracción, Chile y Argentina y Venezuela.</p> <p>1994 se manifiesta el movimiento social el ejército Zapatista de liberación Nacional (EZLN) –que tiene de vocero al subcomandante Marcos– en la selva lacandona en Chiapas (Inicio del movimiento Zapatista).</p>	<p>En los años 90 a nivel mundial se generaliza el desarrollo de sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación.</p> <p>Se orientan las políticas educativas para analizar y examinar los procesos y los factores y combinación de factores que intervienen en los sistemas educativos. Para posteriormente orientar las políticas educativas del sistema.</p> <p>En 1990 se celebra la Conferencia Mundial Educación para Todos, en la cual se aprueba la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.</p>

		<p>1999 cumplimiento del Tratado Torrijos-Carter. El Canal de Panamá es entregado a la administración de ese país</p>	<p>Fue visibilizado a nivel internacional la necesidad de generar políticas para erradicar el analfabetismo en los adultos y universalizar la enseñanza a nivel primaria, además de mejorar la calidad de la educación básica y los medios más eficaces y económicos para garantizar el aprendizaje en diferentes grupos vulnerables.</p> <p>Hubo un reconocimiento sobre las deficiencias de la educación y por ello era necesario mejorar su adecuación y la calidad para el alcance de todos.</p> <p>En 1991, se realiza la cuarta reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, Promedlac IV, esta permeada por el contexto internacional y la Conferencia interagencial llevaba a cabo en Jomtien, Tailandia donde se consagro el principio "educación para todos", lo cual motivo a las agencia internacionales al financiamiento para el sector educativo.</p> <p>En América Latina, Cepal diseña la estrategia "desarrollo con equidad" donde la educación tiene un rol protagónico en la generación de competencias para el desarrollo y la ciudadanía.</p> <p>Para 1991, se alcanza logros no solo en términos de expansión de la escolaridad básica, también se reconceptualizan los procesos educativos, cambios de estructura de currículo, de gestión y surgimiento de la institucionalidad de nuevas modalidades educativas según la diversidad cultural, pero también evidencia la reducción del gasto público, deterioro de la educación pública, inadecuado condiciones del trabajo de los docentes, inadecuadas infraestructura de escuelas y programas de asistencia infantil, lo que implica una segmentación del sistema educativo y un deterioro de la calidad educativa.</p>
--	--	---	--

		<p>Esta crisis permitió develar la pérdida del dinamismo y el agotamiento de una concepción y un estilo de desarrollo educativo que no ha sido capaces del conciliar el crecimiento cuantitativo con los niveles de calidad y equidad.</p> <p>En 1991, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), genera el interés por coordinar el campo cultural y los sistemas educativos nacionales adquiriendo una nueva dimensión, desde su creación al observar que las políticas económicas eran insuficientes y no garantizaban el desarrollo que se esperaba en los pueblos de istmo.</p> <p>Desde 1993 a 1999, se genera la tercera etapa del PPE, con la declaración de Santiago en 1993, se define la profesionalización entendida como el desarrollo sistemático de la educación, fundamentado en la acción y el conocimiento según los avances de la ciencia, los criterios éticos, las características culturales y los marcos de responsabilidad preestablecidas.</p> <p>La educación es una herramienta para impulsar el desarrollo sustentable, definiendo dos ejes: a) el institucional, referido a los ministerios de educación y a las escuelas; b) el pedagógico, vinculado con los procesos de enseñanza aprendizaje.</p> <p>En Kingston, Jamaica 1996 se realizó la sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental (Promedlac, VI) y la séptima reunión de Ministros de Educación (Minedlac, VII). Se reajusta el PPE, estableciendo metas en la educación básica y la alfabetización funcional así como los pilares de la educación, contenidos en el Informe de Unesco, con la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI (aprende a conocer, aprender a ser, aprender hacer y aprender a convivir).</p>
--	--	--

			<p>La educación vista desde sus condiciones humanas y la importancia del aprendizaje significativo referido a habilidades fundamentales para establecer relaciones consigo mismo, con los otros y con el ambiente.</p> <p>Construcción de la conceptualización de educación con calidad. Proponiendo también la educación al servicio del desarrollo sustentable, la paz, requiriendo un clima social de participación y respeto ciudadano.</p> <p>En cuanto a la educación superior la primera conferencia tuvo lugar en 1998, y se forjó la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, allí se asume los desafíos en cuanto a financiamiento, la igualdad de condiciones de acceso a los estudios, el transcurso de los mismos, la capacitación del personal, la formación basada en competencia, la mejora y la conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación, los servicios de pertinencia de los planes de estudios, los beneficios de la cooperación internacional, entre otros.</p> <p>Así como los retos sobre las tecnologías y la necesidad de garantizar el acceso equitativo en todos los niveles de sistemas de enseñanza. En esta declaración las misiones y funciones de la educación superior, que fueron una serie de articulados para contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad.</p>
--	--	--	--

2000	<p>2001 Chile fue el único país en adoptar una regla fiscal anti cíclica. Desregularización laboral en varios países.</p> <p>2004 al 2008 hubo un auge en la económica latinoamericana.</p> <p>La gran recesión mundial (2008-2009). La tasa de inflación se mantiene en un 6% a 10%.</p> <p>Aumento de crecimiento exportado de los países (2003-2008).</p> <p>2004 América Latina sobresale con el intercambio comercial con China (exportación de materia prima).</p> <p>Brasil, Argentina, Colombia y Uruguay, tiene las estructuras exportadoras más diversificadas. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela mantiene la exportación de productos básicos. Chile y Perú manufacturas basadas en recursos naturales. En Centroamérica la exportación es diversa. Panamá exporta servicios, Cuba y República Dominicana servicios de turismo.</p> <p>Argentina y Uruguay hay desarrollo de tecnologías, Paraguay energía eléctrica y Chile servicios de transporte y productos agropecuarios.</p> <p>Argentina y Ecuador mantienen una deuda de 60% del PIB. Y la reducen del 2004 al 2008 al 30%.</p> <p>Se dieron políticas sectoriales en: Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia.</p> <p>Brasil genero una política industrial que fortaleció su sistema productivo.</p>	<p>2000 Aumenta el conflictos y aumento de la violencia por el tráfico ilícito de drogas en México.</p> <p>2000 la inmigración latinoamericana a EE.UU. es 14.4 millones de personas y en el 2008 llega a 18.6 millones.</p> <p>Guerra del agua» (2000) movimiento social en Bolivia por los comuneros Aymaras.</p> <p>2001 Manifestación del Movimiento Social Los Piqueteros en Argentina.</p> <p>2001 Comienzo del Foro Social Mundial (FSM) realizado en Porto Alegre Brasil.</p> <p>2004 se logra reducir la pobreza con niveles inferiores a 1980.</p> <p>Decrecimiento de la oferta laboral la tasa de desempleo y la informalidad laboral se mantiene por encima de lo registrado en 1990.</p> <p>Aumento de la tasa de urbanización.</p> <p>Aumenta el gasto social en educación, salud, y coberturas de servicios.</p> <p>Presenta alto índices de deserción escolar a nivel primario. El acceso a educación terciaria no ha mejorado.</p> <p>Persiste alta tasa de mortalidad materna, manejo deficiente en enfermedades transmisibles y enfermedades crónicas.</p> <p>Pocos avances en el acceso de seguridad social.</p>	<p>En el 2000, se celebra el Foro Mundial de la Educación, en Dakar, donde se establecieron los seis objetivos para cumplir al 2015, este compromiso fue asumido por los gobiernos, los organismos de desarrollo, la sociedad civil y el sector privado (PNUD, Unfpa, Unicef y Banco Mundial), pero la coordinación de acciones fue dada a Unesco, a partir de allí se delinea cinco ámbitos fundamentales: el diálogo sobre políticas, el seguimiento, sensibilización, la movilización para recaudar fondos y el aumento de capacidades. Se establece el compromiso político para alcanzar dichos objetivos generando alianzas importantes entre el 2011 y 2012.</p> <p>También en el 2000, fue celebrada la Cumbre del Milenio, considerada hasta el momento como la reunión más grande a nivel de los jefes de gobierno, y una oportunidad histórica de convenir en un proceso para la revisión fundamental del papel de las Naciones Unidas y de los desafíos que enfrenta en el nuevo siglo los países. De allí se establecieron los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODS).</p> <p>A partir del 2003 la Comunidad Andina de Naciones, establece los lineamientos del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que define todo lo concerniente a los proyectos, dicho plan pretende contribuir desde una visión regional al desarrollo de las agendas nacionales, la lucha contra la pobreza y la exclusión en referencia directa a las Metas del Milenio. Teniendo énfasis en la salud, educación, cultura y generación de empleo digno y productivo.</p>
------	---	---	---

	<p>En el 2009 según datos de la Cepal, el crecimiento de América Latina y el Caribe se proyectaba en un 4,6%, será el sexto año consecutivo de expansión en la región entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media cercana al 5% anual, que implica un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. Este crecimiento estuvo acompañado por una mejora de los indicadores del mercado de trabajo y una disminución de la pobreza⁸ en la región. Para completar el contraste con el período 2003-2008, la tasa de crecimiento proyectada para la región permite prever un aumento de la tasa de desempleo regional, que pasaría del 7,5% estimado para 2008 a un nivel de entre un 7,8% y un 8,1%, según la evolución de la participación laboral, en el contexto de un aumento de la informalidad. En cambio, la evolución de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles apunta a una marcada desaceleración de la inflación, que podría caer de un 8,5% en 2008 a alrededor de un 6% en 2009. Las políticas, dieron prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo cual llevó a la generación de sendos superávits en las cuentas externas y en las fiscales, hecho al que también contribuyó el muy favorable contexto externo de los últimos años.</p>	<p>A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en los países, en el 2008 la pobreza continuó su tendencia a la disminución, aunque a un ritmo menor, situándose en un 33,2%, casi un punto porcentual por debajo de la tasa de 2007. Sin embargo, se prevé que la indigencia aumente levemente, alrededor de 0,4 puntos porcentuales. Este escenario de leve incremento de la pobreza, que llegaría incluso a cobrar cierta intensidad en algunos países, podría contenerse si los Estados despliegan políticas destinadas a evitar que los efectos de la crisis vuelvan a repercutir en los sectores de menores ingresos y se pierda parte de las mejoras que se han logrado desde 2002.</p> <p>2002 y 2016 también se produjeron avances importantes en América Latina en términos de inclusión social y laboral, pero persisten brechas estructurales que afectan en forma más acentuada a las mujeres y los jóvenes, así como a las personas indígenas, afrodescendientes y con discapacidad.</p>	<p>En el 2004 se celebra la aplicación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), donde incluye un Plan Continental contra el Analfabetismo. Sin embargo, no se han mostrado resultados de la aplicación de dicho Plan.</p> <p>En el 2008 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), se propone trabajar con las siguientes premisas: la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos, la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios. Se obtuvieron algunos avances desde el Consejo Educativo pero actualmente estas paralizadas las acciones.</p> <p>En el 2009, la Conferencia Mundial de París, fue ratificado la educación superior como: bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado.</p> <p>En tal sentido, las políticas para el desarrollo de la educación terciaria deberían tener mayor cobertura pero con pertinencia, calidad, equidad y compromiso social.</p>
--	--	--	---

8 En este informe se utiliza el término pobreza y clasifica como tal, de acuerdo al ingreso por habitante de un hogar si es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. La indigencia, refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

2010	<p>América Latina solo creció el 1% en 2014, una cifra muy inferior a las tasas de crecimiento del 5% registradas durante mediados de la década del 2000, lo que apunta a que el crecimiento potencial es más débil de lo esperado. El crecimiento económico de la región estaba anclado al de China. China ha declarado a América Latina como región prioritaria para su inversión financiera.</p> <p>La contribución del gasto al crecimiento del PIB tanto en 2017 como a inicios de 2018, en América del Sur responde principalmente a la recuperación de la inversión y el consumo privado. En cambio, en Centroamérica y México solo el consumo privado sostiene el crecimiento del PIB, compensando la pérdida de dinamismo de la inversión.</p> <p>En el ámbito del mercado laboral, tras haber aumentado 2,4 puntos porcentuales entre 2014 y 2017, la tasa de desocupación urbana regional se estabilizó a inicios de 2018; para el año en su conjunto se proyecta una tasa del 9,2% (9,3% en 2017). Esta modesta mejora se debe a un ligero repunte del empleo asalariado, que se expandió un 1,4% durante el primer trimestre gracias a la aceleración del crecimiento económico a inicios de año y al correspondiente incremento de la demanda laboral.</p>	<p>Venezuela es el país de América latina que más logros ha tenido en la erradicación del hambre y la tasa de desnutrición, que bajó del 21% en 1998 a menos del 3% en 2012.</p> <p>Venezuela es el primer país del mundo al que la Unesco le otorgó en 2010 la calificación de 96 puntos sobre 100 en mejora educativa, por las metas alcanzadas en materia de alfabetización, educación inicial, primaria, secundaria y universitaria.</p> <p>2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo que respecta a la pobreza extrema.</p> <p>A partir de 2015 se deterioraron importantes indicadores laborales: aumentaron las tasas de desocupación y se interrumpió el proceso de formalización del empleo que había tenido lugar en diversos países en los años anteriores.</p> <p>La brecha de la tasa de desocupación entre hombres y mujeres no ha variado en el 2018.</p> <p>2016. La pobreza todavía afecta al 28% de la población de América Latina, esto es, cerca de 164 millones de personas. América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo.</p>	<p>En el 2010 con la Declaración de Cancún el Celac asume trabajar regionalmente para promover el acceso universal, equitativo y de calidad a la educación primaria, adoptar programas integrales y flexibles, adaptados a las realidades socioeconómicas y culturales de cada país, región y grupo poblacional, que permitan erradicar el analfabetismo en todos los países de América Latina y el Caribe, así como renovar el impulso a la educación en materia de derechos humanos. Sin embargo, se desconoce los avances en este sentido.</p> <p>En septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye un conjunto de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad, la injusticia, y hacer frente al cambio climático. En objetivo cuatro establecen la educación de calidad, por tanto se propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.</p> <p>Se amplía el ámbito de la educación como sistema incluyendo la enseñanza universitaria y el requerimiento que dicha educación también sea de calidad. Y desde entonces se ha desplegado estrategias y acciones en la región para cumplir con dichos acuerdos.</p>
------	--	---	---

2010	<p>América Latina solo creció el 1% en 2014, una cifra muy inferior a las tasas de crecimiento del 5% registradas durante mediados de la década del 2000, lo que apunta a que el crecimiento potencial es más débil de lo esperado. El crecimiento económico de la región estaba anclado al de China. China ha declarado a América Latina como región prioritaria para su inversión financiera.</p> <p>La contribución del gasto al crecimiento del PIB tanto en 2017 como a inicios de 2018, en América del Sur responde principalmente a la recuperación de la inversión y el consumo privado. En cambio, en Centroamérica y México solo el consumo privado sostiene el crecimiento del PIB, compensando la pérdida de dinamismo de la inversión.</p> <p>En el ámbito del mercado laboral, tras haber aumentado 2,4 puntos porcentuales entre 2014 y 2017, la tasa de desocupación urbana regional se estabilizó a inicios de 2018; para el año en su conjunto se proyecta una tasa del 9,2% (9,3% en 2017). Esta modesta mejora se debe a un ligero repunte del empleo asalariado, que se expandió un 1,4% durante el primer trimestre gracias a la aceleración del crecimiento económico a inicios de año y al correspondiente incremento de la demanda laboral.</p> <p>La expansión de las diferentes categorías de ocupación llevó al primer aumento interanual de la tasa de ocupación en cinco años, luego de contracciones entre 2014 y 2016 y un estancamiento en 2017.</p>		
------	---	--	--

<p>2018, América del Sur se observa una mejora de los ingresos tributarios, pero esta sería contrarrestada por la caída de los ingresos públicos en Centroamérica.</p> <p>La deuda pública bruta de los gobiernos centrales de América Latina cerró 2017 en un 38,8% del PIB, cifra 1,4 puntos porcentuales por encima de la de 2016. En el segundo trimestre de 2018 esta cifra se redujo a un 37,9% del PIB, lo que supone una caída de 0,9 puntos porcentuales del PIB con respecto al final de 2017.</p> <p>2018 la dinámica inflacionaria de la región mostró una tendencia a la baja, al igual que en 2017. Si se excluye la República Bolivariana de Venezuela. En 2018, el crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe llegará al 1,5%, lo que representa un ajuste a la baja de siete décimas con respecto a las proyecciones publicadas en abril.</p>		
---	--	--

Nota: Tabla elaborada a partir de González. (2019b) y González (2019c) referenciando a: Molina, J. (s/f). *Historia de América Latina*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.monografias.com/.../historia-america-latina/historia-america-latina.shtml>. [Consulta: 2019, Mayo, 09]; Bértola L. y Ocampo J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo Cultural América; Guerra V., S. (2015). *Nueva historia mínima de América Latina Biografía de un continente*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación (vol. CCXXVIII); González V., Y del C. (2010). *La dimensión social de la Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR: espacio para el diálogo y consenso político*. Tesis de magister no publicada. Santiago de Chile: Universidad de Artes y Ciencias Sociales; Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018*. [Trabajo en línea]. Chile: Naciones Unidas. Disponible: <https://www.Cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america> [Consulta: 2019, Mayo 02]; CEPAL (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China*. . [Trabajo en línea]. Chile: Naciones Unidas. Disponible: https://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/10/S1501061_es.pdf [Consulta: 2019, Mayo 02], Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf> [Consulta: 2018, Mayo 12]; Declaración de Cancún (2010), Documento en línea disponible celac.cubaminrex.cu/articulos/declaracion-de-cancun [consultado el 25 de enero de 2018]; Edwards R., V. (1991). El concepto de calidad en educación. Chile: SRV Impresos S.A.; Martínez B., A. (2009). La educación en América Latina: un horizonte complejo. *Revista Iberoamericana de Educación*. Nro. 9 pp. 163-179; Nassif, R., Rama, G. Tedesco, J.C. (1984). *El sistema educativo en América Latina*. Buenos Aires: Biblioteca de Cultura Pedagógica; Organización de Naciones Unidas (2018). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. [Documento en línea]. Disponible: <http://portal.onu.org/do-republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7> [Consulta: 2018, Junio 18]; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2017). *Educación. Educación para Todos (EPT)* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.Unesco.org/new/es/our-priorities/education-for-all/> [Consulta: 2018, Junio 21]; UNESCO (2015). *Objetivo 4. Educación de calidad*. [Página Web en Línea]. Disponible: <http://www.ve.undp.org/content/venezuela/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-4.html> [Consulta: 2018, Julio 25]; UNESCO (2001). *Balance de los 20 años de Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor; UNESCO (1998) *Declaración*

Mundial sobre Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción y Marco sobre Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior [Documento en línea]. Disponible: http://www.Unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm [Consulta: 2018, Julio 23]; UNESCO (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. New York: Autor; Rosales S., J. A. (2010). Convergencia educativa en Centroamérica, prioridad estratégica para el desarrollo. En Preciado C., J. A. (Coordinador). Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2010. (pp. 423-438). México: Ediciones de la Noche; Tratado Constitutivo de la Unasur (2008). Documento en línea disponible <https://www.unasursg.org/> [Consultado el 24 de enero de 2018]; Tratado Constitutivo del Alba (2012) Documento en línea disponible en: <http://www.alba-tcp.org./content/principios-fundamentales-del-alba> [Consultado el 08 de julio de 2012]; Tünnermann B., C. (2009). La Segunda Conferencia Mundial sobre Educación Superior [Documento en línea]. Disponible: <https://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/43673-segunda-conferencia-mundial-educacion-superior/> [Consulta: 2018, Julio 26].

Tabla 10. Contextualización de las políticas educativas y el Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela 2000-2024

<p>Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007</p> <p>En 2002, fue creado MES. Se separa el subsistema del sistema educación, que venía funcionando en forma integrada.</p> <p>En el 2003, el Ejecutivo Nacional lanza las misiones sociales:</p> <p>2003, la Misión Sucre, promueve la sinergia institucional, la participación comunitaria y la municipalización de la educación en consideración de las culturas según la localidad. Permite la prosecución de los estudios a los bachilleres de la Misión Ribas.</p> <p>2004. Nace la Fundación Vuelva Caracas (Vuelvan Caras Café, Vuelvan Caras Minero y Vuelvan Caras hacia nuestros Pueblos) ofrece formación técnica de alta calidad, acompañamiento y financiamiento a los proyectos productivos elaborados por los lanceros y lanceras participantes, y buscaba consolidar un modelo productivo, entre otros.</p> <p>2007, la Fundación Vuelva Caras es cambiada a Misión Che Guevara. 2007. El encargado de la formación fue el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES).</p> <p>2007, fue eliminada la Prueba de Aptitud Académica.</p>
<p>Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013</p> <p>2008 se aprueba el Sistema Nacional de Ingreso estudiantil, con la finalidad de generar acceso a la formación universitaria. En los mismos se desarrolla un sistema de orientación vocacional y el fortalecimiento de los beneficios socioeconómico (becas, rutas de transporte, comedores, residencias, bibliotecas y servicio médico, entre otros). Funciona actualmente (2021).</p> <p>2009. Misión Alma Mater generada en el MPPES, fue una política de la universalización de la educación superior cuya estrategia básica es la municipalización. Objetivo fue la transformación de la educación universitaria. La misión Alma Mater y Sucre trabajarían articuladamente, conjuntamente con la Asociación de Rectores Bolivarianos (ARBOL) en marco del Desarrollo Humano Integral basado en la participación protagónica de las comunidades.</p> <p>2009. Canaima educativo, fueron asignadas computadoras portátiles a los estudiantes. Tuvo diferentes etapas. 2010. El MES cambio de denominación en el 2010, a Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEUCT 2018).</p> <p>2010. fue implementada la Misión Jóvenes de la Patria, fue creada el 05 de junio de 2013.</p> <p>2013. La Misión Alma Mater habría logrado 26 de nuevas instituciones y 63 PNF, con el criterio estratégico de fortalecer las capacidades y vocaciones productivas de los territorios, vinculado con el proyecto nacional de desarrollo económico y social (MPPEUCT 2015).</p>
<p>Ley del Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019</p> <p>En el 2014 fue aprobada vía habilitante la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones, con la finalidad de establecer las competencias legales y funcionales de la misma y su articulación con otros entes del Estado venezolano ya que venía funcionando solo desde la agenda política (por decretos y órdenes ejecutivas).</p> <p>2014 fue creado el Servicio Nacional de Información Social, como plataforma de centralización de todos los registros de las Misiones y demás políticas sociales. Buscaba integrar la información disponible en las bases de datos del Estado sobre los ciudadanos (incluyendo la de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones y generar las orientaciones para la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Misiones y el Consejo Nacional de Misioneros).</p>

2014. Fue creado el Consejo Nacional de Política Social, que fungirá como una instancia asesora del Sistema en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la política social, subordinada al Alto Mando del Sistema.

En el 2014, mediante la fusión del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación con el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, se genera el MPPEUCT.

2017. Chamba juvenil, es un programa social dirigido a jóvenes universitarios desocupados. Funciona actualmente (2021).

2019, reorganización nuevamente el MPPEUCT, y es llamado por segunda vez MPPEU.

2019, se genera la transferencia de competencia según el ordenamiento jurídico y en consecuencia en el ámbito de las políticas públicas en materia de educación universitaria.

Plan Patria 2020 - 2025

2020, en marzo, fueron suspendidas las clases presenciales por el Covid-19, se inició el Plan Universitario AntiCOVID2019, también llamado el Plan Universidad en Casa, fue una estrategia de contingencia para garantizar el derecho a la educación y la prosecución académica en pre y postgrado mediante la educación a distancia con modalidad alternativa la cual incluye a todas las instituciones de educación universitaria.

En abril, se implementó en algunas universidades la formación docente con la mediación del aprendizaje en la formación en línea (participaron 42 universidades). Se mantuvo el Sistema Nacional de Ingreso.

2020, noviembre diciembre, fueron entregadas herramientas tecnológicas a los docentes (tablet) en las Universidades del país.

2021, último trimestre del año se llamó a la semipresencialidad en las universidades.

2022, a finales del primer trimestre del año (24/03/2022) por una orden ejecutiva del Presidente de la Republica se hizo un llamado a la normalización de las clases en todo el sistema educativo venezolano, incluyendo el Subsistema de Educación Universitaria.

Nota: Cuadro elaborado por la autora a partir de González V., Y. del C. (2019a). Contextualización de las políticas educativas y el Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela 2000-2019. En Corredor, Z. (Compiladora). (Diciembre, 2019). Memorias Digitales III Jornadas de Investigación e Innovación Educativa. II Internacionales. I Congreso Virtual. Jornadas llevadas a cabo en Universidad Nacional Abierta, Evento en línea: Universidad Nacional Abierta. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Académico, 2020. 508 p. [Archivo de computador] 3,1 Mb. ISBN: 978-980-236-757-3 en referencia de: Misión Sucre (2018) [Pagina Web en Línea]. Disponible: <http://www.misionsucre.gov.ve> [Consulta: 2018, Julio 15]; Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (2015) *Ciencia, tecnología y universidades con impacto en la inclusión del pueblo* [Documento en línea]. Disponible: <https://www.mppeuct.gob.ve/actualidad/noticias/ciencia-tecnologia-y-universidades-con-impacto-en-la-inclusion-del-pueblo> [Consulta: 2018, Junio 12]; Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (2018)^a [Pagina Web en Línea]. Disponible: <https://www.mppeuct.gob.ve/.../mct-y-la-mision-vuelvan-caras-emprenden-la-ruta-del-c> [Consulta: 2018, Julio 12] y Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información MPPCI (2018). [Página Web en Línea]. Disponible: www.minci.gob.ve [Consulta: 2018, Junio 03]; Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información MPPCI (2014). *Ministerio de Educación Superior cumple 12 años de trayectoria* [Pagina Web en Línea]. Disponible: <http://minci.gob.ve/2014/01/ministerio-de-educacion-superior-cumple-12-anos-de-trayectoria/> [Consulta: 2018, Julio 11]; Plan Patria 2025 (2019). *Plan Patria*. [Documento en línea]. Consultado el 05 de enero de 2020 en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/Plan-Patria-2019-2025.pdf>; Ministerio de Poder Popular para la Educación Universitaria MPPEU (2020). *Boletín Universidad en Casa 1*. [Página Web en Línea]. Disponible: <https://universidadencasa.educacionuniversitaria.gob.ve/nextcloud/index.php/s/Dd2jcnjZiN8d9mT#pdfviewer> [Consulta: 2020, Julio 26] y Ministerio de Poder Popular para la Educación Universitaria MPPEU (2020). *Boletín Universidad en Casa 2*. [Página Web en Línea]. Disponible: <https://universidadencasa.educacionuniversitaria.gob.ve/> [Consulta: 2020, Julio 28].



Políticas públicas, políticas educativas y el Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela

El objetivo de esta producción es presentar las relaciones entre el proceso de la política pública, la política pública educativa y la gestión por proceso del Subsistema de Educación Universitaria en Venezuela para ello se desarrollan tres apartados fundamentales: el primero, está asociado a la política pública, en donde se desglosa: contextualización de la política pública, enfoques y teorías de las políticas públicas, marcos filosóficos de la política pública, enfoques en el proceso de las políticas públicas, aportes filosóficos al marco de la política pública. Además, es precisado el proceso de la política pública como una subclase de esta, donde se despliega tres aportes considerados importantes en dicho tópico, ellos fueron los de: Parsons (2007), Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) y Höchtl, Parycek y Schöllhammer (2015). Seguidamente se muestra el marco conceptual de la política pública y finalmente la política pública educativa. La segunda estructura está vinculada con la gestión, donde se esboza los modelos de gestión pública, y luego se describe lo asociado a la gestión por proceso, contextualización de la gestión por procesos, gestión por procesos en las organizaciones públicas, y finalmente las etapas de la gestión por procesos desde: Medina (2005), Pérez (2009a) y Mata (2016). El tercer apartado se contextualiza los modelos de desarrollo, políticas públicas y gestión del sistema educativo en América Latina, este análisis presenta en una línea de tiempo desde varias dimensiones (educativa, social y económica), pero también se explana los principales acontecimientos desde una complejidad lógica para poder fijar las hiperconexiones entre la política pública educativa y la gestión por procesos de los sistemas educativos, estudiando las complejidades de Venezuela, pero en especial el Subsistema de Educación Universitaria.

Palabras clave: proceso de la política pública, política educativa, gestión por procesos, Subsistema de Educación Universitaria, Venezuela.

ISBN: 978-980-248-291-7



9 789802 482917