

# TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la  
Universidad de Valencia*
- ANA BELÉN CAMPUZANO LAGUILLO**  
*Catedrática de Derecho Mercantil de la  
Universidad CEU San Pablo*
- JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho  
Instituto Tecnológico Autónomo de México*
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro de la Suprema Corte  
de Justicia de México*
- OWEN M. FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la  
Universidad de Yale (EEUU)*
- LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos  
Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Carlos III de Madrid*
- ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil de la  
Universidad de Sevilla*
- MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid*
- JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía  
Política de la Universidad de Valencia*
- VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal de la  
Universidad Carlos III de Madrid*
- FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*
- ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)*
- HÉCTOR OLÁSOLO**  
*Catedrático de Derecho Internacional Penal y  
Procesal de la Universidad de Utrecht (Países Bajos)*
- LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Carlos III de Madrid*
- TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*
- JOSÉ IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del  
Tribunal Supremo de España*
- TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad de Valencia*
- RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

<http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales>

# TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

GEMA PASTOR ALBALADEJO  
*Editora*

**tirant lo blanch**

Valencia, 2014

Copyright © 2014

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de la autora y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com) (<http://www.tirant.com>).

© Gema Pastor Albaladejo

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
<http://www.tirant.com>  
Librería virtual: <http://www.tirant.es>  
DEPÓSITO LEGAL: V-1710-2014  
ISBN: 978-84-9086-101-1  
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

# Índice

Introducción al estudio teórico y práctico de las políticas públicas .....	9
GEMA PASTOR ALBALADEJO	

## BLOQUE 1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo 1. Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas..	17
GEMA PASTOR ALBALADEJO	

Capítulo 2. La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas .....	47
ROBERTO LOSADA MAESTRE	

Capítulo 3. La formulación de las políticas públicas .....	67
ELISEO LÓPEZ SÁNCHEZ	

Capítulo 4. La implementación de las políticas públicas.....	83
REYES HERRERO LÓPEZ	

Capítulo 5. La evaluación de las políticas públicas .....	101
EDUARDO GUTIÉRREZ DÍAZ	

Capítulo 6. La terminación de las políticas públicas .....	129
LAURA ROMÁN MASEDO	

## BLOQUE 2 LA PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTUDIOS DE CASO

Capítulo 7. Las políticas públicas de seguridad ciudadana. El caso del Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid .....	149
JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ MONTOYA	

Capítulo 8. Las políticas públicas tributarias. El caso de las políticas tributarias locales en los municipios de la provincia de Alicante.....	175
IRENE BELMONTE MARTÍN	

Capítulo 9. Las políticas públicas de empleo. El caso de la política de empleo en Coslada.....	205
M <sup>a</sup> JOSÉ GARCÍA SOLANA	

Capítulo 10. Las políticas públicas de medio ambiente. El caso de la política medioambiental en la ciudad de Zaragoza.....	305
PILAR MAIRAL MEDINA	

Capítulo 11. Las políticas públicas de igualdad de género. El caso de las políticas de igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco .....	345
BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ	

Capítulo 12. Las políticas públicas de modernización. El caso de las políticas de modernización de los gobiernos locales en Reino Unido .....	385
ADELA ROMERO TARÍN	

### BLOQUE 3

#### DILEMAS Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI

Capítulo 13. Gobernanza, democracia y políticas públicas .....	413
ESTHER DEL CAMPO GARCÍA	

Capítulo 14. Gestión pública y políticas públicas .....	437
BLANCA OLÍAS DE LIMA GETE	

Capítulo 15. Cambio institucional, liderazgo y políticas públicas.....	455
JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE	

# Introducción al estudio teórico y práctico de las políticas públicas

GEMA PASTOR ALBALADEJO

*Directora del Instituto de Ciencia de la Administración  
Universidad Complutense de Madrid*

En 1951, Daniel Lerner y Harold Dwight Lasswell publicaron su famosa obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, en la que justificaban la creación de una nueva disciplina académica de enfoque multidisciplinar, las Ciencias de las Políticas, cuya finalidad era “explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y (...) localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell, 1951). Esta nueva “rama de las ciencias sociales” (Rose, 1984) surge para llenar el vacío de conocimiento que no había sido cubierto hasta el momento por otras áreas científicas afines<sup>1</sup>, interesadas también por los asuntos que concernían al gobierno, pero cuyos focos cognoscitivos no contemplaban algunas de sus facetas ni de sus problemáticas, como las actuaciones gubernamentales para dar respuesta a las necesidades sociales y producir resultados de valor público.

Desde el nacimiento de esta disciplina en los Estados Unidos han transcurrido más de sesenta años<sup>2</sup>, pero el estudio de las políticas públicas continúa siendo una materia de enorme actualidad. Principalmente porque las políticas públicas como “ciencia del Estado en acción” (Jobert y Muller, 1987) o como “ciencia de la acción pública” (Muller, 2002) poseen un inherente carácter bidimensional (teórico y práctico) y, por ello, adquieren una doble utilidad. Por un lado, la de servir de marco conceptual y metodológico para estudiar, comprender y analizar, entre otras cuestiones, por qué los gobiernos deciden solventar ciertos problemas

---

<sup>1</sup> En este sentido, Luis Aguilar (2013: 166) señala que “a la ciencia política le importaba la legitimidad del ascenso, la instauración y la acción del gobierno, pero no la hechura y menos la eficacia del proceso directivo decisorio del gobierno, mientras a la administración pública le importaba la efectución eficaz de las decisiones del gobierno pero no su elaboración ni la corrección de su elaboración”. Por lo tanto, las Ciencias de las Políticas se originan para cubrir estas necesidades de conocimiento con respecto a los temas gubernamentales.

<sup>2</sup> Los planteamientos primigenios de la disciplina han ido evolucionando a lo largo del tiempo. En sus inicios, el foco de interés recaía en el proceso decisorio, por lo que no se contemplaban o pasaban a un segundo plano aquellos aspectos relacionados con la puesta en práctica y la valoración de los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, el objeto de estudio se ha ido extendiendo con el tiempo a todos aquellos procesos que forman parte y que inciden en el buen desarrollo de las acciones gubernamentales como la implementación y la evaluación.

sociales, cómo los resuelven, qué resultados obtienen, y cómo y por qué algunas de sus decisiones y acciones permanecen, se modifican o desaparecen; es decir, permite conocer la naturaleza, el funcionamiento, las causas, las consecuencias y la pertinencia de los procesos gubernamentales. Por otro lado, la información procedente del estudio de las políticas públicas puede contribuir a fortalecer la gobernabilidad de los Estados y la acción de los gobiernos, por lo que, en palabras de uno de los fundadores de la disciplina, aporta un “conocimiento necesario para mejorar la práctica de las democracias” (Lasswell, 1951).

En consecuencia, desde sus orígenes, las Ciencias de las Políticas se conciben para ser “una aportación científica al buen gobierno” (Beltrán, 1987: 74); es decir, este campo del saber científico se construye para generar un conocimiento aplicable que permita dotar de racionalidad, guiar, orientar y perfeccionar el “arte de gobernar”.

Hoy en día, las políticas públicas siguen siendo una materia indispensable en los planes de estudio de cualquier titulación universitaria de ámbito nacional o internacional que aborde, en mayor o menor medida, los asuntos que atañen al Estado, los asuntos públicos. Esta continuidad y creciente interés académico por la disciplina a lo largo del tiempo se justifica, tal vez, en el hecho de que el estudio de las políticas públicas aporta una formación para mejorar la acción pública, un conocimiento que no sólo permite analizar con criterio y rigurosidad científica las acciones gubernamentales, sino también obtener una información estratégica para garantizar la calidad de las políticas públicas, para intervenir o actuar sobre ellas con la finalidad de que sean idóneas, eficaces y eficientes y de que proporcionen, así, un mayor bienestar social.

El libro que se presenta responde al nombre de *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, por lo que su denominación deja entrever que esta obra se ha ideado para cumplir dos objetivos específicos. Por un lado, el ofrecer un conocimiento teórico esencial y sistematizado sobre aquellos aspectos conceptuales y analíticos que deben tenerse en cuenta a la hora de aproximarse al estudio de las políticas públicas, así como para poder interpretar y comprender los principales dilemas que inciden actualmente en la disciplina. Por otro lado, el aportar una información novedosa sobre cómo se han desarrollado algunas políticas públicas en la práctica (política de seguridad, política de medio ambiente, política de empleo, etc.), con la pretensión de que estas investigaciones incipientes despierten algunos interrogantes que sean fuente de inspiración para emprender futuros estudios sobre estos fenómenos.

Para cumplir con los objetivos citados, la obra se estructura en quince capítulos que se distribuyen en tres bloques temáticos, dos de ellos de naturaleza teórica (Bloques 1 y 3) y uno de carácter empírico (Bloque 2). Además, en la organización de su contenido se utiliza el “ciclo de las políticas públicas” (May y Wildavsky,

1978) o el “enfoque del libro de texto” (Nakamura, 1987) por dos motivos. En primer lugar, porque es un modelo analítico clásico que ayuda a interpretar de una manera sencilla y con una cierta lógica una realidad compleja, dinámica y diversa, ya que divide el proceso de las políticas públicas en una serie de etapas. En segundo lugar, porque este enfoque posee importantes cualidades didácticas que facilitan el aprendizaje teórico-práctico de esta materia. A continuación, se puede observar cómo este modelo se articula en diversos apartados del primer bloque temático, así como en los epígrafes de cada uno de los capítulos del segundo bloque.

El Bloque 1 se titula *Fundamentos teóricos de las políticas públicas*, por lo que sus seis capítulos ofrecen el acervo teórico necesario para emprender la andadura hacia el estudio de las políticas públicas. En concreto, el capítulo 1 se dedica a “Los elementos conceptuales y analíticos de las políticas”, de forma que sus páginas intentan dar respuesta a algunas cuestiones clave como ¿qué es una política pública?, ¿cómo se clasifican las políticas públicas?, ¿qué es el ciclo de las políticas públicas y cuáles son sus ventajas e inconvenientes?, ¿qué fases o etapas se diferencian en el proceso analítico de una política pública? y ¿cuáles son las principales variables independientes y dependientes que se pueden utilizar para investigar este fenómeno?. El resto de los capítulos de este bloque se organizan según las etapas del ciclo de las políticas públicas, por ser éste un enfoque relativamente simple que reduce la complejidad analítica y facilita el entendimiento del proceso. Por lo tanto, en los capítulos siguientes se profundiza en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas: la formación de la agenda (capítulo 2); la formulación (capítulo 3); la implementación (capítulo 4); la evaluación (capítulo 5) y la terminación (capítulo 6). En particular, el capítulo 6 versa sobre “La terminación de las políticas públicas”, una etapa poco estudiada o prácticamente olvidada en el proceso de las políticas públicas, pero que adquiere una gran relevancia en el contexto actual, donde la escasez de recursos estatales implica la adopción de medidas de austeridad, que suelen ir acompañadas de recortes presupuestarios. Esta situación exige que las autoridades político-administrativas deban reflexionar y decidir sobre qué acciones públicas hay que continuar manteniendo y cuáles sería conveniente finalizar o concluir. Por ello, el análisis de esta fase dota de un importante valor al conjunto de la obra, ya que marca la diferencia con respecto a otras monografías o manuales universitarios que se han publicado sobre este tema en el panorama español<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En los últimos diez años, entre las monografías en lengua hispana sobre políticas públicas que utilizan, en mayor o menor medida, el ciclo de las políticas públicas, pero sin analizar la fase de terminación, se destacan, entre otras, las siguientes: *Análisis de políticas públicas* (2013), de J. B. Harguindéguy; *Análisis y gestión de políticas públicas* (2008), de J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone; y *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (2007), de W. Parsons.

El Bloque 2 lleva por título *La práctica de las políticas públicas. Estudios de caso*, lo que denota que su cometido es verificar cómo se desarrollan realmente las políticas públicas; es decir, realizar una investigación empírica del objeto de estudio seleccionado por cada autor en función de sus líneas de interés científico. Para ello, se recurre a la metodología del estudio de caso y, además, se emplea la misma estructura analítica en los seis capítulos (del 7 al 12) que componen este segundo bloque, de manera que cada uno de ellos se organiza en cinco epígrafes: el primero, de introducción general al tema; el segundo, de conceptualización de la política pública a examinar; el tercero, de indagación en el estudio de caso, por lo que se divide en varios subapartados que se identifican con las etapas del ciclo de las políticas públicas; el cuarto, de conclusiones, en el que se realiza un resumen sinóptico y se exponen algunas reflexiones finales sobre el objeto de estudio; y el quinto, de recopilación bibliográfica de las fuentes consultadas para redactar el capítulo. De este modo, el análisis de caso contribuye a conocer cuáles son las características definitorias de cada política pública y a comprobar, entre otras cuestiones, cómo y por qué se introducen en la agenda gubernamental algunos problemas sociales, y cómo se llevan a cabo, en la práctica, los procesos de formulación, de implementación y de evaluación de las políticas públicas en un contexto sociopolítico e institucional específico. En concreto, en este bloque temático se investiga sobre los casos siguientes: la política de seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (capítulo 7); las políticas tributarias en los municipios de la provincia de Alicante (capítulo 8); la política de empleo en Coslada —Madrid— (capítulo 9); la política medioambiental en Zaragoza (capítulo 10); las políticas de igualdad de género en el País Vasco (capítulo 11); y las políticas de modernización de los gobiernos locales en el Reino Unido (capítulo 12). El análisis empírico de estas políticas públicas genera un conocimiento científico original y único que puede servir de base para afrontar nuevos retos académicos, en el sentido de intentar profundizar en estas unidades analíticas. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo señalado, mediante la lectura de esta obra se puede observar y aprender cómo la teoría de las políticas públicas (Bloque 1) se puede aplicar para analizar ciertos fenómenos (Bloque 2).

El libro concluye con un Bloque 3 sobre los *Dilemas y desafíos de las políticas públicas en el siglo XXI*. En este apartado intervienen tres catedráticos de Ciencia Política y de la Administración que reflexionan sobre algunos aspectos que inciden en la acción de gobernar y en el modo de afrontar y solventar los problemas sociales en esta época postmoderna. Por ello, los diferentes capítulos que lo integran profundizan en la relación que se establece entre las políticas públicas y otros enfoques teóricos o elementos analíticos que influyen en su configuración actual, como la gobernanza y la democracia (capítulo 13), la gestión pública (capítulo 14) y el cambio institucional y el liderazgo (capítulo 15). De esta manera, este bloque muestra cuáles son algunos de los ejes estratégicos sobre los que giran los

debates académicos de la disciplina en los últimos años. Unos planteamientos teóricos que inducen a modernizar las formas de hacer y de actuar de los gobiernos con la intención de que puedan proseguir en su labor de dar respuesta a las necesidades sociales y recuperar (y hasta reforzar) su legitimidad perdida en un contexto de desafección política y de crisis económica y financiera, donde las demandas de los ciudadanos continúan creciendo de manera imparable y diversa, a pesar de la escasez de recursos públicos.

Por otro lado, hay que resaltar que esta obra se distingue por su clara vinculación y vocación académica. Esta afirmación no sólo se constata en el hecho de que sus autores son profesores e investigadores que proceden de diferentes universidades españolas (la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad de Alicante, la Universidad Miguel Hernández y la Universidad de A Coruña), sino también en que sus principales destinatarios son los estudiantes universitarios que cursan la asignatura de políticas públicas en alguna titulación de grado o postgrado. A ello se suma que este libro posee una estructura con un claro enfoque pedagógico, por lo que los docentes pertenecientes a diversas disciplinas o áreas científicas (ciencia política, ciencia de la administración, derecho, sociología, economía, etc.) pueden emplearlo como fuente bibliográfica principal para orientar la enseñanza de esta materia en sus centros universitarios.

Además, desde un punto de vista sociopolítico, el contenido de este manual puede resultar útil tanto para aquellos actores que intervienen, de algún modo, en los procesos de formulación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y que deseen obtener un saber aplicable, y que otorgue valor, a su actividad profesional, como para cualquier ciudadano interesado que quiera adquirir una formación básica sobre este tema, por lo que, desde esta perspectiva, este libro puede servir también como instrumento de educación para la ciudadanía.

En definitiva, la obra aporta un material teórico y práctico elemental, sistematizado y fácilmente comprensible para introducirse en el estudio de las políticas públicas. Éstas son un objeto de estudio lleno de aristas y de complejidades, lo que dificulta sobremanera su encorsetamiento científico y su investigación empírica, pero también se caracterizan por ser un fenómeno real con el que convivimos día a día y que se manifiesta a través de acciones estatales que rigen y afectan permanentemente nuestra existencia cotidiana como ciudadanos, como sujetos pertenecientes a un territorio y a una comunidad sociopolítica, dirigida (y dominada) por gobiernos legítimamente constituidos que interactúan constantemente con nosotros a través de las políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, M. (1987). “El ‘policy analysis’ como instrumento de valoración de la acción pública”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, pp. 65-75.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- Lasswell, H. D. (1951). “The Policy Orientation”. En D. Lerner y H. D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Lerner, D. y Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- May, J. V. y Wildavsky, A. B. (1978). *The Policy Cycle*. Beberly Hills, CA: Sage Publications.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nakamura, R. T. (1987) “The textbook policy process and implementation research”, *Review of Policy Research*, núm.7, pp. 142-154.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Rose, R. (1984). “Comparative Policy Analysis: The Programme Approach”, *Studies in Public Policy*, núm. 138.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.