

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 19, Issue 3, September, 2015  
Quito – Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 53, Septiembre 2015  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(Vol. 19, Issue 3, Sep 2015)

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices

*CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales*, UNAM, México.

*e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas*, CSIC, España.

*DIALNET*, Universidad de la Rioja, España.

*DOAJ, Directory of Open Access Journal*, Lund University Libraries, Suecia.

*FLACSO-Andes*, FLACSO, Ecuador

*Fuente Académica*, EBSCO Information Service, Estados Unidos.

*HAPI, Hispanic American Periodical Index*, UCLA, Estados Unidos.

*IBSS, International Bibliography of the Social Science*, ProQuest  
*Informe Académico*, Thompson Gale, Estados Unidos.

*LatAm-Studies*, International Information Services, Estados Unidos.

*LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México*.  
*RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, UAEM, México.

*Sociological Abstracts*, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

*Social Science Journals, Sociology Collection*, ProQuest.

*Ulrich's Periodical Directory*, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce

Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein

Editora de *Íconos*: María Pía Vera / Jenny Pontón

Asistente editorial: Liliana León

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

#### Consejo editorial

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

#### Comité asesor internacional

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint

Andrews, Reino Unido

Magdalena León, Universidad Nacional, Colombia

Joan Martínez Alier, Universitat Autònoma de Barcelona, España

Carlos de Mattos, Pontificia Universidad Católica, Chile

Cecilia Méndez, University of California - Santa Barbara, Estados Unidos

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación

Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

#### Coordinadores del dossier "Cambio de políticas públicas en América Latina"

Guillaume Fontaine y Mauricio Olavarría

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

Impresión: XXXX

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Suscripciones, pedidos y distribución:

[lalibreria@flacso.edu.ec](mailto:lalibreria@flacso.edu.ec)

[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro,

Quito-Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales. -Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 53, Septiembre 2015  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 19, Issue 3, September, 2015  
Quito - Ecuador

## Contenido

### Dossier

---

- Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas**  
Presentación del dossier . . . . . 11-30  
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** . . . . . 31-48  
Cecilia Osorio Gonnet
- Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)** . . . . . 49-66  
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva** . . . . . 67-84  
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.** . . . . . 85-103  
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*** . . . . . 105-125  
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador** . . . . . 127-149  
Marco Antonio Córdova

## Temas

---

**Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África** ..... 153-170  
*Paola Andrea Bayle*

**Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México** ..... 171-186  
*Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez*

## Reseñas

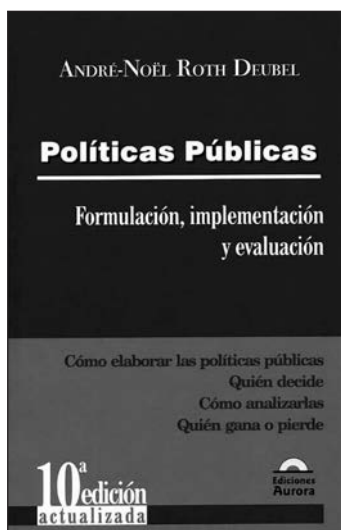
---

**Teoría y práctica de las políticas públicas**  
de Gema Pastor Albaladejo, editora ..... 189-192  
*Edgar Zamora Avilés*

**Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**  
de Bruno Dente y Joan Subirats ..... 193-196  
*Tania L. Zabala Peñafiel*

**Manual de análisis y diseño de políticas públicas**  
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director ..... 197-200  
*Vanessa Montenegro Hidalgo*

**Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**  
de André-Noël Roth Deubel ..... 201-204  
*Luis Carlos Erazo*



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1849>

André-Noël Roth Deubel  
**Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**  
 Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición, 2014, 292 pág.

¿Por qué en la actualidad resulta interesante una nueva edición del libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*?

En el año 2002, André Roth puso en manos de la comunidad académica y del público en general, un didáctico libro en el que aborda la que hasta entonces era una disciplina incipiente en Latinoamérica: las políticas públicas. Tras considerable tiempo de seguimiento riguroso y análisis tanto en contextos europeos como latinoamericanos, el autor se propuso responder y debatir en torno a interrogantes relacionadas con el análisis de las políticas públicas. Gracias a ese esfuerzo académico, propios y ajenos a la disciplina han logrado un acercamiento más pragmático que les ha permitido con mayor claridad

discernir lo que es una política pública; por qué y cómo se origina; quiénes la deciden; qué rol juegan los gobiernos, la administración pública y la sociedad civil; y finalmente, cuáles son los impactos de su implementación. Sin duda, sus aportes son relevantes en una disciplina que para la época apenas empezaba a gestarse.

Transcurrido algo más de una década, el texto que empezó a convertirse en un clásico de la literatura en español sobre el análisis de políticas públicas, sale a la luz con una nueva edición aumentada y mejorada en el año 2014, la cual que permite profundizar en dos aspectos fundamentales respecto a la edición de 2002. Así, en primera instancia, André Roth reflexiona y profundiza sobre cómo se han evaluado las políticas públicas a partir de una clara influencia que tiene su matriz ideológica en el Consenso de Washington. Desde un enfoque socio-construccionista, esta reflexión pone de manifiesto cómo la disciplina ha logrado diversificarse, abriendo la posibilidad de redefinir dos elementos fundamentales para el análisis de las políticas públicas: a) la asignación de un nuevo papel al Estado y b) el redescubrimiento de las instituciones como actor determinante de los comportamientos de los actores. Con estos aportes se configura la nueva tendencia de análisis de las políticas públicas desde una perspectiva neo-institucionalista.

Dicho de otra manera, las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad. En este sentido, es preponderante resaltar que la diversificación en el campo disciplinar de las políticas, según Roth 2014, se presenta a partir del desarrollo de nuevos marcos teóricos explicativos, los cuales se

plantean como una alternativa frente a la clásica perspectiva de análisis que constituyó el Ciclo de las Políticas, en una época en la que el abordaje sobre el rol de las ideas (cognitivism) como elemento explicativo de las políticas fue realmente audaz.

Un segundo aspecto que enriquece esta nueva edición tiene que ver con la acertada presentación de un estado del arte sobre el desarrollo histórico que ha tenido la disciplina en Francia, en Latinoamérica y en Colombia particularmente. De esta manera, André Roth pone en manos de la comunidad académica, y de distintos actores, entre ellos quienes toman las decisiones, planifican o ejecutan las acciones estatales, así como de la ciudadanía o de funcionarios/as que se ocupan de ejercer control social sobre los asuntos de interés público, una valiosa herramienta que evidencia el desarrollo de diversos enfoques teóricos que permiten ampliar la base del debate para el análisis de las políticas públicas.

De otra parte, en términos más pragmáticos para la comunidad académica y en particular para los científicos sociales especialistas en el análisis de las políticas públicas, este nuevo aporte permite ubicar tres elementos fundamentales para que la disciplina se siga desarrollando: a) percibir e identificar los diferentes vacíos que aún persisten en el análisis de las políticas públicas; b) muestra una diversidad de potenciales líneas de investigación y c) establece lineamientos para que los científicos sociales puedan trazarse agendas investigativas con miras a redefinir constantemente el qué y el cómo del análisis de las políticas públicas.

Los aspectos previamente expuestos dan cuenta de un significativo aporte tanto para el ámbito académico como para la administración y la acción pública; no obstante, es posible detectar en la propuesta cierta falta

de profundidad en el tratamiento metodológico. Concretamente respecto a cómo a partir del enfoque socio-construccionista se puede abordar el análisis de las políticas públicas.

Si bien la diversificación de los enfoques teóricos, entre ellos el del socio-construccionismo que asume el autor, plantean la posibilidad de un abordaje más participativo e incluyente en los procesos de configuración de la acción pública –en los que a decir de Roth 2014 se identifican y formulan problemáticas de interés general, se implementan y evalúan las decisiones que buscan solucionarlos–, todo ello se ve opacado ante la presencia de un Estado que se aleja cada vez más de la posibilidad de permitir una acción pública más participativa. El cómo contrarrestar esta carencia de participación democrática y potenciar los avances que en este aspecto se han logrado es un vacío que el autor no trata con profundidad, lo que significa una inmensa tarea y un gran reto para un mayor desarrollo en el análisis de las políticas públicas.

En síntesis, en esta nueva edición, Roth 2014 plantea la tesis del cambio de la presencia del Estado en la sociedad, cada vez más lejano de las personas y cuestionado por la ciudadanía que mira remota la posibilidad de su participación directa en las decisiones de interés público, lo que a su vez evidencia la profundización de la brecha existente en la relación entre el Estado y la sociedad. Esto se puede advertir a lo largo de los seis capítulos que conforman el contenido del libro.

El argumento con el que el autor inicia el primer capítulo “Estado, política pública y análisis de políticas públicas” aborda el debate sobre la redefinición del papel del Estado y el cuestionamiento de cuánto y cómo este debe intervenir en la sociedad. Este cuestionamiento ha sido un incentivo positivo para

ampliar y profundizar el estudio de la acción pública derivada de la gestión gubernamental y su relación con la sociedad. Evidentemente la redefinición del papel del Estado actúa como un motor que a su vez redefine las políticas públicas, diversificando el análisis de las mismas. En consecuencia, el autor asume la política pública desde dos perspectivas, la primera como una construcción social, y la segunda, como la construcción de un objeto de investigación.

No obstante, asumir esta posición implica también el reto de asumir la complejidad de develar los límites exactos en que se definen, se configuran y se implementan las políticas públicas y cómo estas se diferencian de un programa y de un proyecto. Además en esta primera parte, a diferencia de la edición de 2002, el autor desarrolla un estado del arte que da cuenta de la introducción del análisis y el desarrollo de las políticas públicas en Francia, en tanto que para América Latina y Colombia da cuenta de la difusión del análisis de la disciplina.

“Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas” es el segundo capítulo que el autor presenta con una profunda reelaboración en la que expone el estado actual del campo de estudio desde perspectivas teórico-epistemológicas que abren el debate frente al componente metodológico. Según Roth 2014, los enfoques teóricos propuestos brindan un escenario bastante complejo en el intento de integrar los factores internos y externos que abren la posibilidad de analizar las formas de acción, del qué y cómo actuar del Estado. En este orden de ideas, el autor propone, para el análisis de políticas, abordar tres facetas inherentes a toda realidad social: intereses, ideas e instituciones, que en un juego de estrecha correlación e interdependencia pueden analizarse de forma independiente pero complementaria.

El tercer capítulo analiza la “Identificación de problemas públicos y agenda política”. El propósito de este capítulo es brindar elementos para la identificación de los problemas públicos y los modelos de inscripción en la agenda política. En otros términos, de lo que se trata es de entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa se ve en la necesidad de tratar una situación problemática. Si bien la esencia de la política consiste en distribuir los valores y los recursos sociales y económicos entre los miembros de una sociedad, la responsabilidad del Estado y la administración pública es hacer una distribución de estos recursos lo más equitativamente posible. Para ello, es necesario tener claridad sobre dos elementos fundamentales que, a diferencia de la edición de 2002, el autor profundiza: cómo se constituyen los problemas públicos y la inscripción de estos en la agenda política y gubernamental.

“Formulación de soluciones y decisión” es el título que identifica al cuarto capítulo en el que se aborda el problema de la toma de decisiones, para lo cual se analizan diferentes técnicas para formular soluciones. En relación con la edición de 2002, este capítulo amplía y profundiza sobre la diversidad de modelos que existen para la toma de decisiones, a partir de lo que resalta la importancia de la participación en este proceso. En este orden de ideas, el autor además introduce un análisis que aborda la presión de los movimientos sociales en contextos favorables, dándole de esta manera un lugar preponderante a la participación democrática y su proceso respecto a la toma de decisiones.

“La implementación de las decisiones” es el quinto capítulo en el cual se da gran relevancia a los enfoques de implementación para la toma de decisiones. En este capítulo, el autor amplía los enfoques de

implementación con el análisis del paradigma pos-burocrático, el cual ha pretendido reducir la intervención estatal, devolviendo la responsabilidad a la sociedad civil para tener un Estado más eficiente. En segundo lugar, profundiza sobre el debate de cómo el enfoque del “buen gobierno” fue relevado por el concepto de gobernanza. En este sentido, el proceso de implementación de la política pública ha afrontado un amplio debate respecto a los enfoques de implementación, logrando una paulatina perfección de los modelos hasta llegar al desarrollo del modelo de gobernanza.

“La evaluación de las políticas públicas” es el sexto capítulo con el que el autor cierra el libro, enfatizando que la actividad evaluadora de las políticas públicas cobra gran relevancia a la hora de analizar el proceso de formulación e implantación de las mismas. Por otra parte, sostiene que la evaluación se convierte en potencial herramienta cuando se trata de persuadir a un público y, al mismo tiempo, es un insumo para incentivar la deliberación pública y por ende la rendición de cuentas. Finalmente lo que el autor busca es una aproximación a una propuesta de evaluación de las políticas públicas proponiendo un modelo pluralista, a partir del cual se le dé lugar a la diversidad de necesidades e intereses de los actores, in-

centivándolos a participar de los procesos evaluativos.

Es evidente que el contenido del libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* por sí solo se convierte en una respuesta a la pregunta con la que se inicia esta reseña. Sin embargo, es preciso concretar una contestación más elaborada para enfatizar en el esfuerzo académico que Roth realiza cuando hace notar su preocupación por la ambigua importancia que se ha prestado a una variable tan amplia y controvertida como la participación democrática. Entre otras cosas, por la difusa frontera que presenta el análisis de políticas públicas cuando se trata de definir el rol de los actores no estatales y su participación en los procesos de las políticas públicas. Así, desde una juiciosa revisión del estado de la cuestión, intenta y logra dar cuenta del posicionamiento y los avances que en términos teóricos ha tenido la disciplina, después de dos décadas de haber incursionado en la región. Quizás este se convierte en el elemento de mayor relevancia para afirmar por qué es importante en la actualidad revisar esta nueva edición de su ilustrativo libro.

*Luis Carlos Erazo*

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador*