

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

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

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.53.2015.1848>

Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director
Manual de análisis y diseño de políticas públicas
Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, 324 págs.

El campo de análisis de políticas públicas incluye dos corrientes destacadas: una académica, enfocada en la investigación del proceso de formación de las políticas; y otra instrumental, que privilegia las técnicas en la elaboración de las mismas. Para lograr un análisis rico y minucioso, estas deben lograr complementariedad. El libro se basa en un enfoque pragmático y se centra en el tipo de análisis instrumental de políticas públicas, brindando una caja de herramientas que ayuda a orientar las decisiones políticas en procura de obtener soluciones a problemas públicos.

Quizá lo novedoso del *Manual*, aunque merece mayor profundización desde posturas cognitivistas que trabajan con el rol de las ideas, es privilegiar el rol activo y fundamental del *conocimiento* que se considera variable

clave y determinante, el cual entra en diálogo con la voluntad política y la disponibilidad de recursos, en donde el carácter normativo está implícito.

En este escenario, se reconoce el valor que tiene la deliberación argumentada como vehículo de cambio, donde el conocimiento disponible y la evidencia empírica otorgan mayor robustez al argumento. Razón por la cual, las políticas públicas que resultan de los procesos deliberativos se basan en el conocimiento que posibilita, define y justifica las decisiones.

Los autores aseveran que el conocimiento no ha jugado un papel relevante en la gestión pública en Latinoamérica. El *Manual* acerca la disciplina de las políticas públicas en una especie de traducción hacia el contexto regional; se pensaría que para cuestionar los postulados y posicionar un enfoque diferente desde sus propias adaptaciones.

El contenido del *Manual* se presenta en tres partes: la primera, “Conocimiento de las políticas públicas”; la segunda, “Conocimiento para ilustrar la toma de decisiones de política pública”; y la tercera, “Conocimiento para generar impacto”. A través de estas secciones se desarrolla el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (ADIPP), que implica un mayor esfuerzo en recabar y explicitar las fuentes teóricas que lo sustentan y el poder discernir hasta qué punto este se define como disciplina y arte a la vez.

No hay que perder de vista que el libro es un manual y, como lo reconoce su director, “es un punto de partida para los neófitos”, para quienes será un abrebocas en el campo de las políticas públicas. No obstante, para quienes se han adentrado en la disciplina, si bien constituye un referente de ideas y reflexiones, necesariamente debe contrastarse y complementarse con fuentes epistemológicas y teóricas primordiales para superar el resu-

men y entrar a precisar los intereses de análisis teórico-metodológicos con mayor rigor y concreción.

En la primera parte, los autores inician con múltiples definiciones de políticas públicas, optando por la que tiene un carácter netamente operativo e instrumental: “Conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (31).

Sumado a ello, se hace un recorrido de los orígenes del análisis de las políticas públicas precisando algunos aspectos que ya había mencionado Laswell 1971,¹ como que la ciencia de las políticas públicas se orienta hacia los problemas, es contextual, multidisciplinaria y normativa.

En este sentido, esta primera parte aporta a la comprensión del proceso, las características, dinámicas y determinantes de las políticas públicas. Adicionalmente precisa los modelos conceptuales en torno a la toma de decisiones que contribuyen a entender el fenómeno, pero ninguno lo hace de forma exclusiva debido a la complejidad que encierran especialmente los actuales sistemas democráticos.

Se precisan referentes teóricos y tipos de análisis de políticas públicas que emplean un “conocimiento de” que se refiere al proceso para la producción de políticas públicas y “un conocimiento en” que se refiere a las habilidades prácticas.

El *Manual* se construye desde un análisis instrumental con el objetivo de contribuir a mejorar la toma de decisiones y encontrar soluciones concretas y alcanzables frente a

los problemas públicos, priorizando una perspectiva reactiva ante la existencia de una demanda de acción.

Cabe señalar la relevancia que se da al analista de políticas públicas, considerándolo un agente de cambio que potencializa sus habilidades y capacidades críticas para entender la complejidad que estas encierran desde su concepción hasta su terminación o cambio. El proceso de ADIPP busca que las decisiones no sean un tema subjetivo basado en la discrecionalidad y la informalidad, sino un ejercicio objetivo en que el analista, parafraseando a Dunn 2014,² debe ser un buen estructurador de problemas y un buen investigador.

Es importante destacar el carácter iterativo e interactivo del análisis y diseño de las políticas públicas. El primero alude al proceso de avance y revisión, y el segundo se refiere al componente participativo donde se incluyen actores relevantes, lo cual contribuye a enriquecer la conexión entre problemas y soluciones. Este carácter estará presente a lo largo del texto y brindará una idea sistémica del ADIPP, desestructurará el modelo secuencial o el ciclo de políticas y propondrá la conjugación y retroalimentación entre las etapas.

En esta primera parte se presentan los ocho pasos en el ADIPP, a nombrar: i) verifique, defina y detalle el problema; ii) identifique los criterios de decisión; iii) identifique las alternativas de solución; iv) evalúe las alternativas; v) recomiende la implementación de la “mejor” solución; vi) planifique la implementación; vii) monitoree la política implementada; y viii) evalúe el impacto. Estos pasos llevan el hilo conductor de las dos partes siguientes del *Manual*.

A manera de crítica a este texto, la discusión teórica planteada en la primera parte,

1 Harold Laswell. 1971. *A Pre-View of Policy Science*. Nueva York: American Elsevier Publishing Company.

2 William Dunn. 2004. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

aunque brinda pistas desde un enfoque instrumental y aplicado de los métodos, merece mayor profundización en el componente teórico-conceptual. Se debe tener en cuenta que escoger un marco conceptual implica adoptar una visión del mundo que perfila un compromiso con la realidad.

Por tanto, en la disertación teórica es imprescindible contar con el planteamiento que hace Ostrom 2007³ en relación con la multiplicidad de disciplinas que están interesadas en el estudio de las políticas públicas desde diversos esquemas analíticos e interpretativos. La autora muestra la trayectoria y coherencia que sigue una postura epistémica desde tres niveles de especificidad que el *Manual* debió profundizar.

Primero, los marcos o enfoques, los cuales guían y organizan la investigación brindando un lenguaje meta-teórico que logra identificar elementos universales y variables relevantes para generar preguntas pertinentes y analizar un mismo tipo de problemas. Abarcan conceptualmente múltiples procesos de política pública, apertura empírica y fomento de la investigación sistemática y normativa (Hill y Hupe 2009).⁴

Segundo, las teorías que se generan a partir de un marco, las mismas que permiten diagnosticar y hacer supuestos específicos de un fenómeno en particular. Y tercero, los modelos que tienen un alcance más limitado, los cuales abarcan un conjunto reducido de resultados y se especializan en algunas relaciones particulares y variables críticas. La mayoría de teorías son compatibles con varios modelos y los dos tienen una gama limitada de variables.

Conocimiento para ilustrar la toma de decisiones de política pública

En la segunda parte del *Manual*, los autores, al centrarse en el conocimiento que ilustra la toma de decisiones, profundizan en la estructuración del problema que incluye la identificación, definición y caracterización del mismo. Se presentan varios tipos de problemas, pero se enfatiza en los que son complejos porque tienen en cuenta conflictos políticos, impactos socio-económicos, carácter ideológico y sociológico, y otros factores (104) que repercuten en la visión holística, completa y compleja del analista, cuyo propósito es disminuir el sesgo interpretativo.

Así, el quehacer del analista se debate entre la complejidad de un meta-problema (la abstracción) y lo sustantivo de un problema (lo aplicado). Un ir y venir que se enriquece con el carácter deliberativo interdisciplinar en el que los argumentos se ponen en juego para optar por una decisión más plausible y menos propensa a error.

La disertación que se hace en este capítulo se enfoca en evitar el error que los autores llaman de tercer tipo, es decir, “ofrecer una solución al problema que no es” y que puede generarse porque por varias razones, entre ellas: i) no se reconoce que el problema hace parte de un sistema de problemas; ii) que existen jerarquías de problemas; y iii) que pueden existir efectos de refuerzo endógeno como “una fuerza intrínseca sinérgica en la que cada elemento constitutivo del problema ejerce un efecto sobre los demás” (79). Esto, en definitiva, denota no tener el suficiente conocimiento para entender un problema, a menos que se siga un procedimiento de indagación e investigación rigurosa.

El proceso de estructuración del problema se enlaza con distintos modelos que constan de un propósito, procedimiento, fuente

3 Elinor Ostrom. 2007. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier. Boulder: Westview Press.

4 Michael Hill y Peter Hupe. 2009. *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: Sage.

de conocimiento y criterios de evaluación. A ello se suma la elección de alternativas de decisión de una política, no sin antes identificar los objetivos y criterios de decisión, que son factores o atributos que permiten evaluar de forma objetiva la idoneidad de dichas alternativas. Los autores mencionan criterios clave que deben priorizarse en referencia a su valor, peso y capacidad operativa respecto al problema, e incluso recomiendan listar indicadores para hacerlo.

Es importante, en este punto, reflexionar por qué la definición de criterios antecede la identificación de alternativas de solución de un problema de política, y esto se explica por cuanto el analista como el decisor de política deben considerar un escenario deseable y disminuir la probabilidad de caer en el error de tercer tipo. En este sentido, la selección de alternativas debe ser transparente y explícita, indagando a los actores involucrados, sus intereses y posturas.

El analista por su parte debe procurar tener una posición crítica y objetiva frente al tomador de decisión que puede, por un lado, tener apertura, apreciar la dialéctica y la crítica; o por otro lado, mantener una postura cerrada desde sus propios intereses.

El *Manual* presenta distintos métodos para identificar y evaluar alternativas de solución como la predicción, extrapolación o comparación, entre otras. Su utilización permite recomendar la implementación de la mejor solución, compuesta por argumentos robustos y plausibles sustentados en la razón, pruebas, refutaciones, condiciones y conclusiones.

Conocimiento para generar impacto

Por último, la tercera parte del *Manual* discurre en cómo lo diseñado se traduce en soluciones reales, se logra plasmar un cambio deseado y un impacto. Se enfatiza en las fases de implementación, monitoreo, evaluación y como eje transversal la comunicación efectiva, la cual se debe llevar a cabo de manera sistémica, tratando de repercutir en la eficacia del Estado y el fomento de la participación democrática.

A nivel general, el enfoque pragmático e instrumental que se destaca en este *Manual* deja la impresión de que los argumentos finalmente se reducen al manejo de la técnica, siendo escaso el sustrato teórico conceptual.

Cabe destacar que en todos los apartados del *Manual* existe la sección de tareas y talleres que se plantean como ejercicios prácticos, los mismos que contribuyen a interiorizar el contenido de la lectura. Igualmente la casuística que se emplea es oportuna para la comprensión de los acápites, así como los esquemas, matrices, cuadros y herramientas que utiliza, ya que apoyan la argumentación y ayudan a sintetizar el contenido, llevando a la hilaridad de las diversas etapas y brindando un escenario de posibilidades al analista de políticas públicas.

Vanessa Montenegro Hidalgo
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador