

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

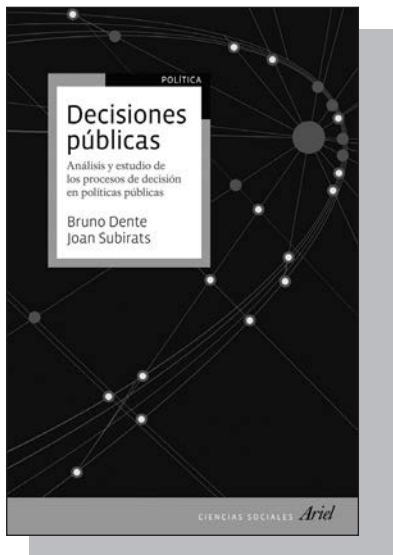
Reseñas

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.53.2015.1847>

Bruno Dente y Joan Subirats
Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
Barcelona: Ariel, 2014, 365 págs.

El libro es una edición en español a cargo de Joan Subirats, de la versión italiana *Le Decisioni di Policy* publicada por primera vez en 2011 por Bruno Dente. Esta edición actualiza los temas tratados en la versión original citando ejemplos de casos ocurridos tanto en Italia como España, a partir de lo cual es posible comprender de mejor manera la dinámica de los procesos de decisión que llevaron a la adopción de una política pública con determinado contenido. Además, la estructura del libro se amplía con un post scriptum a cargo de Subirats, en donde expone cuán compleja puede ser la dinámica de las decisiones públicas, pero

también qué oportunidades representa y qué efectos puede traer el cambio tecnológico al campo en análisis.

El libro en su conjunto analiza y explica las dinámicas que siguen los procesos decisionales, sin perder de vista que la otra cara de las decisiones públicas constituye el proceso de implementación, y si este fracasa, la explicación descansaría en que el proceso fue mal planteado y gestionado por los actores involucrados.

Ahora bien, según lo exponen los autores, las decisiones en gran medida buscan aplacar las disfunciones presentes en las características generales del sistema político-administrativo. Así, esta discusión conlleva a un espiral en la medida en que muchas de las características disfuncionales que atañen al sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas en las que países como España, Italia y regiones como Latinoamérica (como herencia política) se desenvuelven. Por lo tanto, estos elementos constitutivos de nuestras democracias (inacabadas dirían ciertos teóricos) complejizan y vuelven relativos los procesos de decisión –como por ejemplo los procesos de descentralización– en la medida en que estas mismas decisiones buscan ser respuestas efectivas y unívocas a las preferencias manifestadas por una sociedad diversa y cada vez más compleja. Esto hace parte de la posibilidad de error de la acción humana, según lo ha señalado Lindblom 1977.¹

En ese sentido, dado que la decisión busca dar respuesta a un problema de

¹ Charles Lindblom. 1977. *Politics and Markets: The World's Economic System*. Nueva York: Basic Books.

política, los autores retoman a Dunn² 2008 en cuanto a la necesidad de un enfoque micro-positivo para identificar las “circunstancias específicas” en las que las cosas funcionan, aunque solo sea para comprobar cuál es su transferibilidad a otros contextos. A pesar de ello, resulta importante tener en cuenta que, para superar la racionalidad limitada de los individuos en los procesos decisionales y las propias fallas sistémicas de las democracias modernas, es importante retomar elementos propios del modelo racional de toma de decisiones, así como el uso de estrategias incluyentes de participación de los actores.

Por lo tanto, se trataría de encontrar el grado de sistematicidad de los factores que intervinieron en el proceso decisional, específicamente a nivel de las dinámicas en la esfera pública e institucional.

Este libro también sistematiza –como aporte para los analistas de políticas públicas e incluso en quienes buscan acercarse al campo de estudio– un esquema conceptual general aplicable a toda la clase de fenómenos que implican “decisiones de política”, de tal forma que identifica los mecanismos causales de tipo relacional que pueden operar en las diversas circunstancias de análisis. En esa línea, ensaya y explica las posibles relaciones que conectan las acciones individuales con los resultados alcanzados a un nivel colectivo.

Sin embargo, no hay que olvidar lo imprescindible de conectar este último propósito con el contexto (social, políti-

co, económico e incluso geopolítico) que determina, condiciona y moldea el curso de las acciones de política que componen un proceso de decisión. No es posible dejar de lado los elementos endógenos y exógenos que hacen parte de una decisión; precisamente en un régimen democrático, las decisiones de política y de las políticas no son meras acciones aisladas. De hecho, estas responden a importantes procesos de negociación y, en el mejor de los escenarios, a un debate ampliado; no obstante, lo que muchos han ignorado es que el modo de decisión en las democracias complejas se basa en la negociación (ajuste de intereses y aceptabilidad social).

En el campo del análisis de las políticas públicas, la relevancia del proceso decisional cobró fuerza entre las décadas de 1960 y 1980, en tanto se volvió importante explorar más y mejores modelos que volvieran óptimos los resultados de política. En ese sentido, en el campo de estudio se cuenta con modelos como: i) racionalidad absoluta, que plantea la identificación de valores y objetivos, así como el análisis de alternativas y soluciones para la aplicación de criterios neutrales con el fin de alcanzar la decisión óptima; ii) el modelo de racionalidad limitada, que evita tomar la peor decisión al buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de una solución aceptable; iii) el modelo incremental o de ajustes marginales, que precisamente busca por medio de correctivos marginales solucionar de manera provisional un problema; iv) la anarquía organizada, que si bien no tuvo mayor

2 William Dunn. 2008. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

eco en el campo de estudio, plantea el encadenamiento de un problema junto con una ocasión u oportunidad de elección de una diversidad de actores con el fin de encontrar una solución; y finalmente, v) el modelo *public choice* plantea la maximización de los intereses mediante aplicación de métodos propios del campo de la economía adaptados a la ciencia política.

A pesar de lo señalado, el problema que ha permanecido irresoluto tiene que ver con la interrogante presente tanto en las ciencias políticas como en las políticas públicas: ¿cómo gobernar democráticamente y con cierto sentido de responsabilidad teniendo en cuenta las dos fuentes de legitimidad (valores democráticos y saber científico o específico sobre una temática)?

La primera parte de la pregunta planteada es la que más interesa; el estudio de Dahl 1961³ ha resultado un referente teórico en la medida en que se planteó analizar cómo y bajo qué mecanismos se distribuye el poder, superando el componente institucional así como el *reputational*, cuestionándose quién tiene la capacidad efectiva y real de influir en las elecciones clave de política pública, dado que “el poder político es el poder de tomar decisiones” (Subirats 2014, 27). Es entonces fundamental enfocar el análisis en los procesos de legitimidad del poder, a partir de los cuales se facilita o no el cumplimiento de objetivos y de soluciones a un problema de política, así como

la importancia de que las decisiones tomadas cuenten con elementos que brinden la mayor legitimidad posible. Es aquí en donde descansa el desafío de cómo tomar las (mejores) decisiones públicas; esto supera, por lo tanto, la incertidumbre del proceso de implementación pues, toda vez que una decisión cuente con la legitimidad que requiere, es irrefutable, por lo menos en sustancia, su potencial per se para solucionar un problema determinado.

Con todo lo referido y dado que el campo del análisis de políticas públicas resulta más complejo de lo que aparenta, el proceso mismo de decisión sobre una u otra estrategia de política no tendría únicamente que aludir al instrumento concreto de política o al mecanismo de política que se privilegia en un momento específico para dar respuesta a una demanda latente. Es importante considerar y retomar también aportes al campo de estudio, como el que acertadamente realizó Peter Hall 1993,⁴ al explicar el cambio de las políticas y las decisiones que conllevaron a estos cambios. Para este autor, la discusión sobre el cambio va más allá de las herramientas o instrumentos que se priorizan como necesarios para resolver o dar respuesta a una problemática dada y tiene que ver con el nivel de cambio del que se está estudiando. Cuando Hall se refiere a las decisiones como la posibilidad de transformar el statu quo, supera la noción de que estas implican únicamente arreglos en materia de los

3 Robert Dahl. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

4 Peter Hall. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.

instrumentos de la política (una norma, un programa entre otros), pues en ese proceso entran en juego otros niveles de abstracción a los que el autor denomina el segundo y el tercer orden de cambio. En ese sentido, muchas veces las decisiones se enfocan más en estos (otros) niveles de cambio, por lo tanto, no es posible considerar al proceso de decisión como un momento específico mediante el cual se transforma una política en cuanto a su forma. El análisis ha de trascender a considerar otros elementos que se ven trastocados cuando se toman decisiones públicas, estos bien pueden ser los objetivos de la política o incluso el objeto mismo de esta. Consecuentemente la política pública no tendría que ser vista solo como la posibilidad de establecer resultados (o no) a un problema específico, pues no es solamente “lo que explica el éxito o fracaso de un intento de reforma o de cambio (...) es más bien la combinación de los diversos elementos que componen el proceso decisional” (Subirats 2014, 317).

Finalmente, si bien el libro plantea de forma detenida y minuciosa un manual y una guía práctica para entender y afrontar los procesos de decisión pública,

no conviene deslindarse de discusiones sustanciales como las que plantea Hall respecto de la identificación sobre a qué nivel de abstracción de la política atañen las decisiones que se están planteando o que se plantearon en un momento determinado. De tal forma que hasta se podría anticipar un rango de reversibilidad de las decisiones y, dado que el esquema analítico propuesto pretende minimizar el “fracaso decisional”, sería necesario tomar medidas frente al hecho de que el proceso de decisión no es un acto benigno en donde se alcanza un “equilibrio” en el escenario de la pluralidad de actores e intereses –que según se señala en el texto no necesariamente compiten entre ellos–, con lo cual no sería prudente considerar que esto anteceda a la incertidumbre propia (ontológica como se señala en el texto) de los procesos de decisión.

La incertidumbre, como ya se ha revisado, no viene dada por la resistencia o acuerdo entre los intereses frente a una u otra decisión.

Tania L. Zabala Peñafiel
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador