



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 1, mayo 2017

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

**Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** María Victoria Cisneros

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** Editorial Ecuador

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2016



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017

## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**El neoinstitucionalismo como paradigma científico** ..... 9-46

Marco Córdova Montúfar

**La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas** ..... 47-70

Fabrizio Franco

**Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso neoliberal latinoamericano** ..... 71-82

Gerardo Avalle

**Percepción social sobre el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca** ..... 83-104

Gabriela Cabestany Ruiz, Itzkuauhtli Zamora Saenz, Luis Mario García Cuevas, Margarita Lucio Hernández

## **Reseñas**

---

**China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible** ..... 107-110

Por Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (editores)

Susana Anda

**Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano. ....111-113**

*Por Nussbaum, Martha*

Jairo Rivera

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas,  
de redes y de innovación pública ..... 115-117**

*Por André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina;*

*Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez,*

*Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina*

*Salamanca Olga, Blanco Norman, Mamian Herney*

Política editorial. .... 119-122

Roth, André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina; Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez, Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública**

Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017, 264 págs.

Olga Lucia Salamanca Ruiz<sup>1</sup>

Norman Daniel Blanco Cabra<sup>2</sup>

Herney David Mamian Delgado<sup>3</sup>

El libro *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* es el resultado de algunas de las ponencias más destacadas presentadas en el marco del 7° Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas realizado en mayo de 2016 en la Universidad Nacional de Colombia, cuyo propósito era discutir la variedad de teorías y métodos usados para el análisis de las políticas públicas. Por lo tanto, el libro recoge algunas propuestas analíticas o interpretativas novedosas que se separan de la corriente de análisis dominante en la academia y en el sector público. Luego de una introducción realizada por el editor, André-Noël Roth, la obra se divide en tres partes: perspectivas pragmáticas e

interpretativas, innovación y políticas públicas, perspectivas de transferencia y de redes políticas.

La primera parte del texto, *Perspectivas pragmáticas e interpretativas*, está compuesta por cuatro capítulos. El primero de ellos, cuyo autor es Philippe Zittoun, parte de una presentación del enfoque tradicional *top-down*, en el cual predomina la apuesta racionalista y cíclica, para introducir el enfoque pragmático que privilegia un modo de pensar en donde los razonamientos se construyen a partir de la toma en consideración de sus consecuencias sobre el mundo exterior. Es un método de esclarecimiento de los conceptos mediante el examen de sus consecuencias prácticas. El autor centra la discusión en las problemáticas que emergen durante la implementación de decisiones, consideradas como verdaderas guerras de sentido o de lenguaje, que buscan redefinir las problemáticas en la agenda pública para permitir el acoplamiento de soluciones –prefabricadas en algunos casos– a dichas problemáticas.

En el segundo capítulo, titulado *La acción pública: una mirada desde la experiencia de los problemas públicas* las autoras Natalia Suarez Bonilla y Stephany Vargas Rojas utilizan el enfoque de la sociología de la acción pública para mostrar cómo la presencia de una situación considerada problemática evoluciona hasta el punto de requerir una respuesta gubernamental para su solución. En este tránsito se ve el proceso organizativo que se desarrolla entorno a la problemática, poniéndola así en la discusión y en el conocimiento de las personas que son consideradas las responsables en hallar una solución; así mis-

1 Politóloga. Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la maestría en Ciencias Económicas de la misma universidad. E-mail: olsalamancar@unal.edu.co

2 Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: ndblancoc@unal.edu.co

3 Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: hdmamiand@unal.edu.co

mo, se muestra la participación de gremios y organizaciones que buscan una mayor visibilidad en el terreno político. Al ser desigual y selectiva la atención de los problemas públicos, la movilización es necesaria en un escenario de competencia entre los actores.

En el siguiente capítulo Carolina Isaza muestra como el análisis de textos gubernamentales, en el cual se entrelazan elementos de la lingüística y la ciencia política, ofrece una alternativa para el estudio de las políticas públicas. Se plantea así un enfoque cualitativo con el cual se busca analizar el hilo argumentativo de los gobiernos para justificar su accionar en determinado momento. La metodología propone tres estrategias de análisis: de contenido, crítico del discurso y narrativo.

Para el último capítulo de esta primera parte, Marisol Raigosa Mejía discute los aportes de Murray Edelman en el campo de la comunicación acerca del simbolismo, el lenguaje político y el espectáculo político, y su utilidad para el análisis de las políticas públicas. Desde el paradigma constructivista se parte de cada experiencia de política de manera integral, de esta manera, se resalta el componente subjetivo o de experiencia en el quehacer cotidiano de los actores. Así, es posible tomar en consideración los hechos y los valores involucrados en las políticas públicas, sustituyendo los argumentos racionales por la denominada argumentación persuasiva o racionalidad comunicativa y su capacidad de influir en la deliberación pública.

Ya en la siguiente parte del libro, *Innovación y políticas públicas* compuesta por tres capítulos, se presenta la necesidad de pensar nuevas modalidades de construcción de política pública con una participación activa de

la ciudadanía. Esto exige sustituir los canales burocráticos, tradicionalmente cerrados, por procesos más flexibles que permitan la inclusión efectiva de los múltiples actores concernidos por los problemas de política pública.

El primer capítulo de esta parte del libro, a cargo de Cristina Zurbriggen, resalta la importancia de entender la realidad desde la complejidad, lo cual requiere de una redefinición del papel de los actores y de la relación que se construye entre estos en torno a la política pública. De esta forma, es necesario innovar en conceptos y metodologías a partir de problemas concretos, con base en nuevos aprendizajes generados mediante la experimentación. Adicionalmente, la autora ilustra su reflexión a partir de la experiencia específica de la política de suelos en Uruguay.

El sexto capítulo, hace referencia a la necesidad de generar cambios en la relación sociedad-Estado, la cual requiere canales de participación democráticos que permitan la interacción entre una ciudadanía, comprometida y activa en la solución de sus problemas, y un sector público innovador, con la voluntad política y la capacidad de facilitar espacios efectivos, para la discusión colaborativa de política pública. Para esto, el autor, Freddy Mariñez Navarro, resalta la potencialidad de los avances tecnológicos y el internet, los cuales facilitan dicha interacción, teniendo claro que, para la innovación pública, las TIC siempre son un medio y nunca un fin. Un aporte significativo de este capítulo es el debate que se plantea entre la visión tradicional y la visión innovadora sobre el ciclo de política, en específico, sobre la implementación, donde se señala que el rol de las fallas de política pública debe repensarse como un factor propulsor de la innovación.

Para el último capítulo de esta sección, Bayron Paz Noguera presenta la potencialidad del neoinstitucionalismo para estudiar la innovación pública. Para el autor, los sistemas institucionales pueden o impulsar las innovaciones en el caso de que el diseño institucional esté construido a partir de la cogobernanza y el intercambio de ideas, u obstaculizar los espacios creadores de innovación en el caso de sistemas institucionales jerárquicos, rígidos y de tradición weberiana. Esta discusión se realiza en el marco de los debates sobre ¿qué es una innovación? A partir de estos elementos, el autor define el concepto de paradigma y de política, y problematiza dicha relación en torno a la innovación, en la medida que reconoce que un paradigma es de lento cambio y está diseñado para bloquear inherentemente cualquier transformación. En este punto, se presenta una idea valiosa del autor, donde reconoce que un paradigma puede transformarse a partir de innovaciones en campos específicos de la política.

En la tercera y última parte del libro, *Perspectivas de transferencia y de redes políticas* encontramos dos capítulos que intentan rescatar algunos modelos tradicionales a partir de propuestas novedosas que se han formulado a partir del reconocimiento de sus limitaciones.

Así, Carlos Wladimir Gómez Cárdenas presenta el enfoque *Bounded Policy Transfer* como una versión más realista del tradicional enfoque del *Policy Transfer*. Aprendiendo de las críticas y limitaciones del enfoque tradicional, las principales novedades señaladas corresponden a su dimensión temporal, las limitaciones de la transferencia y acerca del origen de las ideas. Finalmente, en el último

capítulo, Jonathan Alejandro Murcia y James Gilberto Granada Vahos proponen una combinación de la teoría de las redes y de la teoría interorganizacional que facilita un análisis de variables interorganizacionales en políticas públicas mixtas. Esta aproximación de las redes organizacionales ofrece herramientas conceptuales y metodológicas claras y fáciles de trabajar, que para el caso concreto del capítulo se usaron para el estudio de dos políticas de la ciudad de Medellín. Esta iniciativa permitió que se pudiera considerar aspectos como los flujos de recursos, las interdependencias, y las relaciones de cooperación y conflicto que se pudieran presentar. Lo anterior permitió superar de algún modo las críticas sobre el énfasis que se daba en los recursos y la interdependencia, que restaban importancia a factores estructurales.

Concluiremos diciendo que el libro cumple a plenitud su propósito de mostrar nuevos enfoques y perspectivas para abordar el estudio de la política pública. Si bien en algunas de ellas quedan inquietudes sobre su metodología y puesta en práctica de manera extensiva, esto es resultado lógico de algo que se está empezando a forjar. Igualmente, no desconoce los avances hechos sobre el campo en los últimos años, sino que se sirve de los mismos para superar las limitaciones que se puedan manifestar, permitiendo cada vez más un análisis más completo. Por lo demás, resta señalar que el libro representa un valioso aporte que, desde las diferentes realidades y contextos sociales, se hacen a la academia y el sector público en procura de lograr nuevas, pero, sobre todo, mejores soluciones a los problemas públicos.