



COLECCIÓN
ACADÉMICA

EAFIT

El juego de las políticas públicas

Reglas y decisiones sociales

Adolfo Eslava Gómez

ESCUELA DE
CIENCIAS Y
HUMANIDADES



FONDO
EDITORIAL
UNIVERSIDAD
EAFIT

El juego de las políticas públicas

Reglas y decisiones sociales

Adolfo Eslava Gómez



Eslava Gómez, Adolfo

El juego de las políticas públicas : reglas y decisiones sociales / Adolfo Eslava Gómez.-- Medellín : Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2011.

180 p. ; 22 cm. -- (Académica)

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-720-105-5

1. Políticas públicas - Participación ciudadana 2. Políticas públicas - Toma de decisiones 3. Ciencia política 4. Teoría política I. Tít. II. Serie.

320.6 cd 22 ed.

A1316687

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

El juego de las políticas públicas.

Reglas y decisiones sociales

Primera edición: noviembre de 2011

© Adolfo Eslava Gómez

© Fondo Editorial Universidad EAFIT

Cra. 49 No. 7 sur - 50. Tel. 261 95 23

www.eafit.edu.co/fondoeditorial

Correo electrónico: fonedit@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-105-5

Diseño de colección: Miguel Suárez

Imagen de carátula:

José María Llorente. Sin título, hace parte de la exposición *Superficies urbanas*

Editado en Medellín, Colombia

Esta publicación contó con el apoyo de Proantioquia

*A Stella, Samuel, Valeria, Ana Luisa,
Euclides y a la memoria de mi padre*

Agradecimientos

En primer lugar, no puedo dejar de agradecer la invaluable contribución de un numeroso grupo de personas que inspiró e hizo posible esta propuesta que el lector tiene en sus manos, y que comprende familiares, amigos, colegas y estudiantes.

En general, saludo con inmensa gratitud a la Universidad EAFIT que me ha brindado todas las oportunidades necesarias para cumplir las labores de generación, transmisión y extensión del conocimiento. Agradezco el liderazgo del rector Juan Luis Mejía Arango y su testimonio de compromiso firme con los asuntos públicos del país, la posibilidad del diálogo permanente con un intelectual y líder de opinión como el decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades, Jorge Giraldo Ramírez, y la preocupación académica y constante estímulo de la jefa del Departamento de Humanidades, Liliana López Lopera. De igual manera, reconozco la influencia de la conversación con los colegas del Departamento de Humanidades, en especial con los profesores María Rocío Arango, Patricia Cardona, Saúl Echavarría, Santiago Leyva y Mauricio Vélez. También expreso mi gratitud al Fondo Editorial de la Universidad EAFIT, en especial a Esther Fleisacher y a Juana Alzate, por sus valiosas correcciones. Así como a Alina Giraldo por su impecable tarea de diseño y diagramación.

Este libro también fue posible gracias al apoyo incondicional de la Fundación para el Progreso de Antioquia (Proantioquia), en cabeza de su presidente Juan Sebastián Betancur y de su vicepresidente Rafael Aubad, a quienes presento un especial agradecimiento.

El “nuevo institucionalismo” no es uno, sino muchos.

R. E. Goodin (2003)

Las instituciones y las reglas son, por supuesto, muy importantes por su influencia en lo que sucede y por ser parte esencial del mundo real, pero la realidad efectiva va mucho más allá de la imagen organizacional e incluye las vidas que la gente es capaz o no de vivir.

A. Sen (2010)

[...] el analista creativo debe ser capaz de mantener una tensión dialéctica entre lo practicable y lo ideal, entre la investigación de los límites de la política y el esfuerzo por extender el campo de lo políticamente posible.

G. Majone (2005)

Tabla de contenido

Prólogo	19
---------------	----

Presentación	23
--------------------	----

Primera parte

Políticas públicas y neoinstitucionalismo: el juego de las reglas y las reglas de juego

1. Políticas públicas	27
1.1 Conceptos	30
1.2 Proceso	33
1.3 Causalidad	40
2. Instituciones y análisis de políticas públicas	43
2.1 Neoinstitucionalismos	47
2.2 El juego de las reglas.....	55
2.3 Conceptos institucionales en la práctica	61
2.4 Marco para el análisis neoinstitucional de políticas	65
3. Contexto para la decisión social	75
3.1 Desarrollo	76
3.2 Globalización.....	82
3.3 Descentralización.....	89

Segunda parte

Dimensión política del análisis de políticas públicas

4. La apuesta predecisional	97
-----------------------------------	----

4.1	La formación de la agenda.....	99
4.2	La definición de los problemas públicos.....	103
4.3	La factibilidad.....	107
5.	Dimensión democrática.....	115
5.1	Las ideas en el proceso de las decisiones.....	117
5.2	Un modelo deliberativo.....	123
6.	Coordinación.....	131
6.1	La dimensión política de la coordinación institucional.....	132
6.2	Instituciones para construir confianza.....	134
6.3	Inserción política.....	138
7.	<i>Accountability</i> y control social.....	143
7.1	Abordaje conceptual de la <i>accountability</i>	146
7.2	Auge del control social.....	149
7.3	Un sistema de control social.....	155
7.4	<i>Think Thanks</i>	160
	Algunos autores referenciados.....	169
	Bibliografía.....	171

Índice de recuadros

1.1	Cuestionario inicial acerca de políticas públicas.....	27
1.2	Cuatro momentos clave del proceso y la apuesta por las ideas.....	38
2.1	Cuestionario inicial acerca de instituciones.....	43
2.2	Algunas definiciones de instituciones.....	44
2.3	Una reflexión acerca del papel de las personas.....	46
2.4	Cinco corrientes de neoinstitucionalismo (G. Peters) en diálogo con las políticas públicas.....	52
2.5	Elementos constitutivos de una política pública.....	65
2.6	Recomendaciones para emprender el análisis neoinstitucional de políticas.....	72
3.1	Cuestionario inicial acerca de la decisión social.....	75
4.1	Cuestionario inicial y conjunto predecisional.....	97
4.2	Ciclo de atención a los asuntos.....	108
4.3	Dilemas para abordar el problema según Hirschman.....	108
4.4	Tipos de fracasomanía.....	110
4.5	Restricciones e imposibilidades.....	113
5.1	Cuestionario inicial acerca de deliberación.....	115
5.2	Principios de diseño institucional de experimentos deliberativos.....	124
5.3	Objetivos institucionales de experimentos deliberativos.....	127

6.1	Cuestionario inicial acerca de coordinación	131
7.1	Cuestionario inicial acerca del control social	143
7.2	Un caso de control social	157
7.3	Focos temáticos para el análisis de TT.....	161

Índice de tablas

1.1 El proceso en tres momentos.....	36
2.1 Críticas a los enfoques individualistas	48
2.2 Neoinstitucionalismos por disciplina.....	49
2.3 Instituciones y políticas.....	55
2.4 El juego de las políticas	56
2.5 Preguntas del proceso	68
2.6 Productos de una política pública.....	70
2.7 Postulados.....	71
3.1 Historia de la hegemonía.....	76
3.2 Expresión política de la discusión económica.....	78
3.3 Descentralización y otros términos afines	90
4.1 Inclusión en la agenda sistémica	101
4.2 Inclusión en la agenda institucional.....	102
4.3 Perspectivas para abordar los problemas públicos	104
4.4 Agendas y problemas.....	106
6.1 Coordinación institucional concreta.....	138
6.2 Prioridades de política pública.....	141
7.1 Hacia el control social	145
7.2 Problemas de la relación agente - principal.....	146

7.3 Dimensiones de la rendición de cuentas y TAP	147
7.4 Capacidad de incidencia del control social.....	151
7.5 Control social en el proceso de las políticas	153
7.6 Proceso de control social.....	154
7.7 Clasificación de <i>Think Tanks</i>	163

Índice de esquemas

1.1 Causalidad sistémica.....	41
2.1 Enfoque IAD.....	57
2.2 Estructura de juego	58
2.3 Modelo APT	60
2.4 Jerarquía institucional.....	63
2.5 Interdependencia institucional	65
4.1 Tipos de agenda.....	100
4.2 Definición de un problema público.....	105
5.1 Déficit democráticos	116
5.2 Dos caminos de diseño institucional.....	118
6.1 Formas de coordinación institucional.....	135
6.2 Coordinación institucional	139
7.1 Mecanismos de control social	148
7.2 Lógica mercado-céntrica y enfoque democrático	149
7.3 Actores e instrumentos	155
7.4 Análisis sistémico de políticas públicas	156

Prólogo

El libro *El juego de las políticas públicas, reglas y decisiones sociales* de Adolfo Eslava Gómez que publica la Universidad EAFIT, el cual el autor generosamente me ha invitado a prologar, recuerda una cosa obvia que se ha olvidado de la mano del fetichismo metodológico: que una política pública es ante todo una construcción social y política que puede tener una narrativa institucional, y no tanto la decisión técnica de un funcionario gubernamental prevalido de una legitimidad con el fin de enfrentar una situación socialmente problemática.

Con una acertada selección y procesamiento de fuentes, su autor nos advierte que una política pública podrá tener un componente técnico y formal, como quiera que finalmente una decisión de una autoridad pública en el formato de política pública se configura en el ámbito del Estado, pero esencialmente, es el resultado de las interacciones de distintos actores en contextos institucionales diferentes, donde las normas y los incentivos no solo determinan la inclusión de un problema público en la agenda, sino los fundamentos conceptuales y metodológicos que se eligen para definirlo y plantearse alternativas de solución.

En esa medida, el libro enriquece el análisis de políticas públicas al integrar la doctrina clásica de la disciplina con los aportes recientes de autores como Sabatier, Subirats, Knoepfel, Rhodes, Majone, entre otros, aderezados con pertinentes referencias a las teorías neoinstitucionalistas. El rescate de la obra de Hirschman para el análisis de políticas públicas constituye un acierto.

En ese sentido, el análisis institucional de políticas públicas en el que se inscribe este libro, del cual es pionero junto al de Eduardo Wiesner sobre *la efectividad de las políticas públicas* publicado en 1998, sirve de marco conceptual para entender que alrededor de una política pública está en juego –y de allí nombre del texto– variadas funciones de utilidad y de maximización de diferentes actores, y que la clave de una buena política, de un hacedor de política será, en el contexto de una sociedad democrática, la conciliación de esas distintas formas de racionalidad. En ese orden de