

resumen

Uno de los problemas de investigación central de las *policy sciences* lo constituye el análisis del proceso de las políticas públicas, en cuanto a comprender por qué, cuándo y cómo, estas cambian o permanecen estables. Por medio de diversas perspectivas de análisis, este artículo busca mostrar los factores que propician o no, cambios en el proceso decisional y de implementación de las políticas públicas.

Palabras clave: Políticas públicas. Neoinstitucionalismo. Cambio institucional. Régimen político. Gobierno.

abstract

Change and stability factors in public policy

One of the main problems in political science research lies in analysing the process of public policy-making, in terms of understanding why, when and how it changes or remains stable (or if, indeed, change does take place). This article thus seeks to show the factors leading to changes in the decision-making process and how public policy becomes implemented by using different analytic approaches.

Key words: public policy, neoinstitutionalism, institutional change, political regime, government.

resumo

Fatores de Mudança e Estabilidade nas Políticas Públicas

Um dos problemas de investigação central das *policy sciences* é constituído pela análise do processo das políticas públicas, quanto a compreender por que, quando e como, estas mudam ou permanecem estáveis. Por meio de diversas perspectivas de análise, este artigo procura mostrar os fatores que propiciam, ou não, mudanças no processo de decisão e de implantação das políticas públicas.

Palavras chave: Políticas públicas. Neo-institucionalismo, Mudança institucional. Regime político. Governo.

Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas

ESTHER PARRA RAMÍREZ*

Introducción

Para explicar las dinámicas de cambio que se pueden dar en el “espacio de las políticas” (objetivos, valores, creencias, prioridades) o en el “espacio organizacional” (relación entre el contexto institucional u organizacional de las políticas con los valores, creencias, objetivos) se encuentran varias perspectivas; siendo conocidas como “ventanas de oportunidad” (Kingdon), “equilibrio puntuado” (Baumgartner y Jones), “coaliciones promotoras” (Sabatier y Jenkins-Smith), “Régimen de Política Pública” (Wilson), y “activismo internacional” (Tarrow), las cuales pretenden explicar ampliamente las causas que propician el cambio de una política pública.

En cuanto a los factores que hacen estable una política pública, se pueden explicar a partir de las visiones del neoinstitucionalismo histórico (Skocpol y Weir; Steinmo) y del neoinstitucionalismo de la elección racional (Olson, Ostrom); por ello se presenta en este artículo un análisis comparativo entre estas dos visiones, cuyo énfasis se centra en la estructura organizativa del Estado, las herencias políticas y en la permanencia de las instituciones como condicionantes para hacer posible la acción colectiva.

1. Factores de cambio en las políticas públicas

Sobre el cambio de las políticas existen diferentes perspectivas de análisis, partiendo de la visión conocida como “*ventanas de oportunidad*”¹, se encuentra que las políticas pueden cambiar

¹ Según esta corriente las ideas y las comunidades de expertos se difunden e interactúan cuando las oportunidades se presentan en espacios de incertidumbre y cuando la casualidad aparece, es decir, desde las variables exógenas es posible explicar el cambio de la agenda. En esta misma perspectiva, Tarrow (1997; 2005) desarrolla el concepto de “*estructura de oportunidad política*”, para hacer referencia a las dimensiones constantes del ambiente político que animan o desaniman a la gente a actuar de forma colectiva.

* Historiadora, especialista en Ciencia Política, Magíster en Estudios Políticos, Candidata a doctora en Ciencia Política. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
CORREO-E: esther.parra@esap.edu.co

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: noviembre de 2009

CORREO IMPRESO: Carrera 28 No. 31-07, Bucaramanga, Colombia.

Parra Ramírez, Esther. 2009. Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 153-160.

cuando hay una combinación entre la presión de un problema, el cambio en el entorno político y la emergencia de una solución viable, aplicable y aceptada.

A partir de una renovada lectura del modelo decisorio de la “*anarquía organizada*”, en donde *el tiempo es una variable importante*, la perspectiva de “*ventanas de oportunidad*” se propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas, así: la definición del problema, las respuestas o las alternativas y el logro de un acuerdo político; cada uno de estos tres factores tiene vida propia. Existen problemas que no tienen soluciones viables o no son reconocidos como tal; hay soluciones a problemas que no son bien formulados o que carecen de importancia, o en ciertos momentos la política no está en condiciones de modificar su agenda.

Para Kingdon (1995), las dinámicas temporales de las tres corrientes señaladas (*streams*) son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad, que las tres coinciden; cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política; entonces, las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de encuentro, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda. En “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” (1995) al analizar las políticas públicas de salud y transportes del Gobierno Federal de los E.U.A., se centra en mostrar que los cambios en las políticas y su aplicación raramente son el resultado de un proceso lineal², los cambios tienen lugar como resultado de un proceso de repetida interacción entre las tres corrientes de actividad señaladas.

Siguiendo la misma dirección planteada por Kingdon, el trabajo de Baumgartner y Jones (1993) desarrolla la idea de “*ventanas de oportunidad*”, dando importancia al factor tiempo. A partir de un esquema de análisis flexible para interpretar la historia de los Estados Unidos (surgimiento, mantenimiento y caída de los monopolios de los grupos de interés), valora

sus ciclos y el papel de la incertidumbre y la contingencia. Tomando la propuesta de Gould y Eldredge, encuentran que la “*teoría del equilibrio puntuado*” posibilita el análisis de largos periodos de tiempo de forma macro y permite estudios comparativos. Así, el sistema político norteamericano, experimenta largos periodos de estabilidad –gracias a la estructura existente de las políticas institucionales y la concreción de la agenda por esas instituciones– hasta la llegada de momentos abruptos de cambio; estos no se registran de forma incrementalista (1993, 5), son propiciados de forma rápida y dramática cuando una modificación en la definición temática conduce a la pérdida intempestiva del punto de equilibrio, o cuando se da un viraje en las reglas institucionales.

En esta misma línea, Kingdon (1995) propone dentro del análisis de la primera corriente –para hacer visible y definir un problema– tener en cuenta aspectos relacionados con indicadores, sean o no cuantificables, estudios específicos de universidades y demás instituciones sobre esa temática en particular, acontecimientos sorprendentes o trágicos que llamen la atención de los tomadores de decisiones, la evaluación de los programas, la partida presupuestaria, las comparaciones con grupos, regiones o naciones, la categorización que se haga del problema y la “*creencia*” (valores) en la necesidad de ocuparse del tema. Baumgartner y Jones (1993, 39), a su vez, hacen énfasis en la rigurosidad metodológica para identificar la definición del problema por lo que proponen tomar largas temporalidades, estudios de caso, análisis comparativos, construcción de indicadores y rangos de problemas.

Con relación a la variable actores, sean estos gubernamentales o no, pasan a un primer plano en el análisis de “*ventanas de oportunidad*” en la medida que propician una diferente estructura colectiva de toma de decisiones³; como no todos tienen el mismo grado de poder, su accionar en la arena política varía –influencia en la agenda–, por lo que es indispensable analizar los recursos que cada actor es capaz de movilizar para sustentar su posición y su poder para bloquear un posible cambio en la política. Para que el problema tenga una solución viable debe haber cor-

² A la manera del modelo por etapas, propuesto inicialmente por Harold Lasswell (1951) que comprende identificación del problema, formulación, implementación y evaluación, si bien se muestra fuerte en términos conceptuales y apropiado para asumir la investigación, se enfrenta al problema de que en el mundo real las cosas pocas veces ocurren de una forma tan estructurada y ordenada, por lo que la toma de decisiones normativas raramente sigue ese camino.

³ Esta dinámica que generan los actores en la arena política es analizada por Marsh y Rhodes (1992) estableciendo un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el Estado, argumentando en torno a lo que se denomina “comunidades políticas” y “redes de asuntos”, en función de los miembros, del estilo de interacción dominante y de la distribución de recursos.

responsencia con aspectos tales como la presencia de comunidades de expertos que plantean soluciones, las cuales serán discutidas en la arena política, los defensores de una idea, que ejercen presión a cambio de beneficios en caso de tener éxito, denominados “*empresarios políticos*” –que deberán estar siempre listos para “*precipitarse por la ventana cuando esta se abra*”–, y el flujo de ideas que van y vienen; algunas de ellas se impondrán tanto por la sustancia que puedan tener como por la presión política. Desde el punto de vista del establecimiento de la agenda, para la corriente del “*equilibrio puntuado*” (Baumgartner y Jones 1993, 44) se debe integrar la variable “*emprendedores políticos*”, quienes interactúan en la desagregada estructura gubernamental, estableciendo monopolios en las numerosas áreas y participando activamente a través de estrategias retóricas y simbólicas para lograr vencer y/o manipular a la manera de los grupos de interés.

Tarrow (1997, 148) analiza este factor desde la mirada de la acción colectiva en las alternativas de solución, considerando que la formación de movimientos sociales es producto de la explotación y creación de oportunidades, cuando la gente tiene acceso a espacios necesarios para evitar la rutina y encuentra la oportunidad de usarlos. En “*The New Transnational Activism*” (2005) utiliza como variables para el análisis de la “*estructura de oportunidad*”, el grado de acceso a las instituciones, los cambios en las alianzas políticas, la presencia o ausencia de la influencia de aliados y la previsión de represión.

Sabatier y Jenkins-Smith (1999), con el enfoque de “*coaliciones promotoras*”⁴, plantean la necesidad de mirar el impacto de los “*factores dinámicos*” en periodos de cambio. Al considerar que el enfoque procesal no explica con claridad la fuerza o fuerzas que conducen el proceso de las políticas de una etapa a otra y que generan actividad dentro de cada etapa en particular, destacan que la evolución de las políticas, implica usualmente ciclos múltiples e interactivos iniciados por actores en los diferentes niveles de gobierno, donde varias formulaciones de problemas y soluciones son concebidas. Esta visión al combinar las creencias, las dimensiones intergubernamental y temporal y las comunidades de actores, logra integrar

4 Que incluye e integra todos los aspectos considerados importantes para el estudio del proceso de políticas públicas, haciendo énfasis en el papel de las creencias, las comunidades epistémicas, la dimensión temporal e intergubernamental como elementos centrales para la comprensión del cambio y estabilidad de las políticas.

los enfoques “*top-down y bottom-up*” para un análisis integral del cambio en las políticas públicas.

Una tercera variable se relaciona con las “*ideas*”, en cuanto a la corriente política o el “*juego político*” que se mueve en el escenario de la opinión pública. La ideología predominante en el legislativo, resultados electorales, cambios de administración, entre otros, se desarrollan en un plano independiente de los problemas y de las alternativas de solución, y está directamente relacionado con lo que se conoce como “*clima político*” en búsqueda de audiencias receptivas, con la organización de fuerzas políticas y con el poder del gobierno en la formación de la agenda. Determinadas ideas subsisten, unas logran mayor aceptación que otras, “*pero en cualquier caso, el hecho de que una idea sea tenida en cuenta depende de la capacidad de persuasión de un grupo de actores o comunidades políticas para imponer la forma de entender los problemas que más se adapten a sus intereses*” (Chaquès 2004, 117). Las ideas y las imágenes vendrían a ser el soporte de los monopolios políticos, ya que determinan cómo una política es entendida y discutida, tratándose de un mismo programa que tiene diversas implicaciones e interpretaciones, lo que define la naturaleza de los problemas como complejos.

Sobre el papel que las instituciones pudiesen tener en el cambio institucional, la perspectiva del equilibrio puntuado –a diferencia de la de “*ventanas de oportunidad*”– da relevancia a este aspecto, enfatizando en la manera como las alteraciones de la estructura institucional se constituyen en un importante indicador de cambio, y, así como las ideas de los grupos de interés se transforman con el tiempo, también lo hacen las instituciones gubernamentales, de ahí la importancia de tener en cuenta en el análisis no solo las imágenes, sino además, los lugares donde se establecen las agendas. Desde esta perspectiva se hace énfasis en un factor que aparece luego de largos silencios y abruptamente altera al sistema; tiene que ver con la “*atención del público*” que propicia la cobertura de los medios, el tono –crítica o aceptación– de la noticia incidirá en el cambio de la agenda (McCombs 2006).

Wilson (2000, 2006) explica el cambio desde el análisis del régimen de política pública: “*los grandes (abruptos) cambios en el régimen de la política pública son resultado de cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones*

de poder”⁵. El cambio se sucede en etapas: la presión de los factores externos (desastres, crisis económicas, escándalos, nuevos descubrimientos, entre otros) estimula ajustes al paradigma dominante constituyendo una crisis de legitimidad, lo que conlleva ajustes de poder para finalmente propiciar transformaciones tanto en la organización del proceso como en los fines de la política.

Una última perspectiva de análisis nos lleva a añadir un factor que tiene incidencia en el cambio de las políticas y es la conexión con el “*world time*”, es decir, la coincidencia con una coyuntura internacional favorable (Ibarra 2002, 33) propiciando dinámicas conocidas como “*efecto dominó*”. A su vez, existe otro factor que podría ser decisivo desde el efecto que pueda ejercerse a nivel externo y tiene que ver con lo que Tarrow (2005, 5) denomina “*Activismo internacional*”, ya que la globalización entendida como crecimiento del volumen y la rapidez de los flujos de capital y bienes, información e ideas, conecta actores entre países y, aunque no explica por sí misma el que la gente participe o no en eventos colectivos, posibilita la emergencia de nuevos actores, nuevas relaciones, nuevas desigualdades.

Desde esta misma perspectiva del contexto internacional Keck y Sikkink (1998) identifican actores que están siendo protagónicos tanto en la política internacional como por la influencia que pueden ejercer en las agendas locales; se trata de las “*redes transnacionales de defensa*”⁶ que muestran un sofisticado conocimiento de las estructuras de oportunidad política en las que operan.

2. Factores de estabilidad en las políticas públicas

Desde las perspectivas del neoinstitucionalismo histórico y de la elección racional, se pueden explicar los factores que permitirían dar cuenta de la estabilidad de las políticas públicas; la estructura organizativa del Estado y las herencias políticas, por un lado; la permanencia de las instituciones como condicionan-

tes para hacer posible la acción colectiva, por el otro. Mientras Mancur Olson (1982) centró su análisis en la organización para la acción colectiva en determinados periodos históricos para determinar su impacto “*sobre la eficiencia y la tasa de crecimiento económico de una sociedad*” (1986, 63), el trabajo de Skocpol y Weir desde el neoinstitucionalismo histórico, se fundamentó en analizar diferentes estructuras estatales y diferentes herencias políticas para mirar su incidencia en individuos y grupos, con relación a la formulación de estrategias gubernamentales que lograsen afrontar periodos de crisis económica como la acaecida en los años treinta (1993, 79).

Según esta última corriente, es fundamental hacer énfasis en las estructuras estatales y los legados históricos (Skocpol y Weir 1985; Steinmo 1995), pues el Estado es el actor central en el proceso de políticas públicas, ya que pasa a primer plano como base de interacción de los grupos sociales; existe un amplio consenso con relación a que el contexto institucional determina o condiciona las acciones de los actores políticos. Así, las estructuras de la administración pública y las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyen en gran medida a “seleccionar” los tipos de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la “agenda política” de una sociedad.

Esta última variable es básica para comprender la estabilidad de las políticas, pues tiene que ver con la manera de organizar la dirección y gestión de los asuntos públicos, proceso que refleja asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. De ahí, el interés del neoinstitucionalismo histórico por avanzar en estudios de caso con pretensiones comparativas, para esbozar ideas sobre el modo en que las estructuras y actividades de los Estados influyen en la cultura política, la formación de grupos, la acción política colectiva y los programas de estudio de la política. Las formas de acción colectiva, por medio de las cuales los grupos plantean exigencias políticas o los dirigentes políticos tratan de conseguir apoyo también están determinadas, parcialmente, por las estructuras y actividades de los Estados. Theda Skocpol⁷ considera que a medida que ubiquemos al Estado en el primer plano que corresponde, con relación a las explicaciones del cambio social y la política, nos veremos obligados a respetar

⁵ En Cruz, César. “*Legitimación y Regímenes de Política Pública: Hacia una mejor comprensión de la Estabilidad y cambio de las políticas Públicas*”, 11 p. www.estudiospoliticos.org/index.php?option=com

⁶ “La Red Transnacional de Defensa está formada por actores que trabajan internacionalmente en torno a un tema y que están vinculadas por valores compartidos, por un discurso común y un denso intercambio de información y servicios”. Keck, M.; Sikkink K. (2005). *Transnational Advocacy Networks*. Ithaca: Cornell University Press.

⁷ El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. (Skocpol 1985, 3-43).

la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes.

La estabilidad de las políticas se explica por la existencia de un entramado institucional que incrementa la posibilidad de desarrollo de políticas planificadas y, garantiza la participación abierta y plural de la mayoría de los actores implicados (Steimo 1995, 9). Ahora bien, la perspectiva de la elección racional le añade la pretensión de establecer qué instituciones son verdaderamente importantes, en tanto que son capaces de resolver problemas de acción colectiva, pero el enfoque histórico le complementa en la medida en que con los estudios de caso mira el impacto de variables estructurales en largos periodos de tiempo, con el fin de poder explicar los momentos de ruptura, como se evidencia en el análisis de Weir y Skocpol sobre Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos, demuestra, a su vez, que los recursos y el tiempo necesario desmotivan las políticas radicales.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo de la elección racional (Olson 1982; Ostrom 1999) es fundamental centrar el análisis en los grupos de interés, en su capacidad de movilización y de influir en el resultado político, las instituciones pasan a ser tenidas en cuenta en la medida que condicionan la estrategia que toma cada individuo para maximizar las preferencias, imponen restricciones, suministran información sobre la estrategia que adopta cada actor en determinado marco institucional, pero a diferencia del análisis de Skocpol y Weir, las instituciones por sí mismas no transforman directamente las preferencias iniciales de los grupos. El análisis de las instituciones permite, a partir del conocimiento de las preferencias (consideradas exógenas) de los actores, descifrar las formas en que tales actores sociales interactuarán y que consecuentemente se producirán unos u otros resultados políticos.

La permanencia de las instituciones se explicaría por el apego de los actores a estas, ya que reducen la incertidumbre y, porque son determinantes para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales. Desde la “*lógica de la acción colectiva*” se considera que en la arena política y social los actores tienen una serie de preferencias y gustos que los hace comportarse de manera instrumental, con base en una estrategia calculada, es decir racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar

estas preferencias; así, “*los grandes grupos, por lo menos si están compuestos de individuos racionales, no actuarán a favor de sus intereses de grupo*” (Olson 1986, 34). En virtud de si el individuo es egoísta y racional, voluntariamente no asumirá el costo de la acción colectiva, ya que cuando se alcance el objetivo común que se persigue, todos los miembros del grupo saldrán ganando en virtud de la concepción misma de “*bienes públicos*”, donde su obtención beneficia a todos, aun a aquellos que no contribuyeron en nada a su obtención. Regresando al ser racional y egoísta, “*vale la pena dejar que lo haga otro*”, pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos para actuar a favor del grupo. (Olson 2001, 204). Como no se puede excluir de los beneficios que acarrea la obtención del bien a aquellos que no participaron en su obtención, un individuo, bajo el supuesto racional, no participará para que otros se beneficien, pero de todas formas participa y, esto se debe a los incentivos selectivos, ya sean positivos (beneficio) o negativos (coacción), he aquí el ámbito en el que las instituciones pasan a ser relevantes (dado el efecto “*free riders*”).

Desde la variable de la “*acción colectiva*”, es necesario que exista un “*núcleo duro*” que lidere, dé coherencia e interaccione con el resto de la organización (Marsh y Olsen 1989), haciendo necesaria la presencia de un entorno social movilizado de apoyo. Tarrow (1997, 56), contrario a lo expuesto por Olson, considera que el proceso de movilización social no se realiza a través de cálculos racionales de individuos aislados, sino que, se desarrolla por medio de la implicación de ciertas “*comunidades sensibles*” –los movimientos sociales solo son grandes en sentido puramente nominal– que forman una red, que en determinadas circunstancias activa a los individuos con la intención de satisfacer demandas vinculadas a bienes públicos e incentivos colectivos.

En el trabajo de Olson, una variable central es el comportamiento individual y colectivo; se considera, que los individuos más que seguidores de normas y rutinas, son maximizadores racionales, las preferencias individuales son exógenas a las instituciones y se mantienen inalteradas. Este factor puede ser relevante para el neoinstitucionalismo histórico⁸ –aunque

⁸ Un punto de alejamiento entre los dos enfoques, el histórico y el de la elección racional, radica en el método, ya que para el segundo es fundamental con base en el comportamiento individual, elaborar modelos matemáticos a partir de los cuales extraer inferencias más o menos consistentes sobre los resultados de los procesos de interacción entre actores (evitar la subjetividad en el análisis), en tanto que propuestas

no se diseñen modelos rigurosos para lograrlo— en la medida en que los estudios, desde esta perspectiva, se proponen analizar la forma que diferentes estructuras del Estado y diversas herencias políticas influyen; por un lado, en las orientaciones políticas y en la capacidad de los grupos y partidos activos y, por el otro, en la forma de cómo afectan el proceso de innovación intelectual y el acceso de expertos a los centros de gestión pública⁹. Las estructuras institucionales de los Estados desempeñarán un rol crítico a la hora de determinar el acceso y el peso de los variantes intereses y las alianzas de los grupos.

Ahora bien, ¿por qué las herencias políticas son consideradas una variable importante? El desarrollo institucional se percibe como el resultado de una “*dependencia del sendero*” y de consecuencias imprevistas; la herencia institucional y política pesa sobre la selección de la acción pública, Skocpol (1985, 39) por ejemplo, encuentra que:

“históricamente, la estructura del Estado norteamericano, relativamente débil, descentralizada y fragmentada, unida a la temprana democratización y a la ausencia de una clase obrera políticamente unificada, ha fomentado y permitido la división de los capitalistas Estadounidenses por estrictos intereses y su adopción de una ideología antiestatal y liberal”.

Sobre este particular, North (1994, 15-20) considera que la cultura es clave para entender el fenómeno de la “*dependencia de curso*”, es decir, para comprender por qué es tan difícil que las economías —una vez encaminadas por la senda del crecimiento, el estancamiento, o el declive— logren revertir sus tendencias de largo plazo. La dificultad para cambiar el curso decadente de una economía está relacionada princi-

palmente con la naturaleza de los mercados políticos y con las creencias de los actores; la historia muestra que no basta que los dirigentes tomen conciencia de los problemas económicos y propongan soluciones “racionales”, las instituciones se crean como resultado de un proceso histórico por medio de la lucha de poder entre actores y, una vez creadas, tienden a perpetuarse en el tiempo.

De ahí que la estabilidad de las políticas tiene que ver tanto para el neoinstitucionalismo histórico como para la corriente de la elección racional, con la consideración de que los cambios son graduales. La segunda consecuencia planteada por Olson considera que “*las organizaciones para la acción colectiva —al menos dentro de los grupos numerosos— que pueden ir surgiendo tardarán a menudo mucho tiempo en aparecer, pero una vez que se hayan consolidado, acostumbran sobrevivir hasta que se produzca algún cataclismo social u otra forma de violencia o inestabilidad*”, “*los incentivos selectivos hacen factible una supervivencia indefinida*” (1986, 61). Para Weir y Skocpol (1985), en el transcurrir de las instituciones y los organismos, estos se encuentran evolucionando y alterando nuestras elecciones. Se trata de un cambio que se da de forma incremental¹⁰, no discontinua; las diferencias entre distintas economías del mundo en determinado periodo pueden darse por la persistencia de determinadas instituciones, por el grado de interacción entre ellas o porque a diferencia de los que considera el modelo racional, la información no es completa; a su vez, los costos de transacción son altos, sumado a que factores como el tiempo y los recursos requeridos desalientan las transformaciones políticas radicales. Más allá de la preocupación por normas óptimas de decisión, se evidencia el hecho de que la gama de posiciones posibles se encuentra muy limitada por restricciones institucionales y de otros tipos, de ahí la necesidad de tomar alternativas factibles, combinando conocimiento empírico con los objetivos de las políticas (Majone 1997, 397).

Conclusión

Desde las diferentes perspectivas de análisis en torno a las dinámicas de cambio y los factores de estabili-

como la de Skocpol y Weir se interesan más por mostrar las causas por las cuales determinadas instituciones afectan al comportamiento individual y colectivo; en este sentido, complementan una de las falencias de la propuesta de Olson, el poder comprender por qué surgen las instituciones, subrayando la centralidad de los fenómenos institucionales en los procesos políticos, prestando atención preferente a fenómenos de orden cognitivo, distintos y más complejos de los que se incluirían en el análisis económicos de la política. De este modo, este tipo de análisis institucionalista no sólo introduce fenómenos como el aprendizaje a partir de las experiencias políticas, sino también de los elementos de orden simbólico y ritual (March y Olsen, 1984:744-746). Por contraposición al institucionalismo de corte «racionalista», el histórico permite además, evaluar la forma en que los fenómenos institucionales han servido para configurar las preferencias de los actores sociales.

⁹ Skocpol, T. Weir, M. *Las Estructuras del Estado: una Respuesta “Keynesiana” a la Gran Depresión*. En Zona Abierta, No. 63/64, 1993. 79 p.

¹⁰ Para la corriente del incrementalismo (Lindblom, 1979) no es posible conocer las consecuencias derivadas de una decisión, de ahí que los cambios radicales son problemáticos pues pueden generar inestabilidad, por lo que la dinámica incremental garantiza un resultado más eficiente a las demandas de cambio.

dad en las políticas públicas, se observa que las primeras encuentran mayor explicación en los enfoques procesales (Kingdon, Baumgartner y Jones, Sabatier) los cuales son pertinentes para ser utilizados como marcos referenciales o para una mejor comprensión del contexto de la política. Estos enfoques denominados “sintéticos” se centran en la formación, construcción de la agenda y en el cambio de la política.

En cuanto a las corrientes que se fundamentan en el institucionalismo, se encuentra que analizan de manera particular la estabilidad de las políticas, argumentando principalmente el carácter de permanencia (herencias) y la capacidad de reducción de la incertidumbre que pueden tener las instituciones; a su vez, hacen énfasis en la gradualidad de los cambios y en las motivaciones de los actores.

REFERENCIAS

- Baumgartner, F. Jones, C. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chaquès, L. 2004. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Ibarra, P. 2002. *Creadores de Democracia Radical: Movimientos Sociales y Redes de Políticas Públicas*. Barcelona: Icaria.
- Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: HarperCollins College Publishers.
- McCombs, M. 2006. *Estableciendo la Agenda: el Impacto de los Medios en la Opinión Pública y en el Conocimiento*. Madrid: Paidós.
- Majone, G. 1997. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de las Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. 1994. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press (versión traducida al castellano por Ariel) (Pp.13 a 105).
- _____. 1992. *La lógica de la acción colectiva bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Sabatier, P.A. y H. Jenkins-Smith. 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assesment*. In P.A.
- Sabatier, P. 1999. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Skocpol, T. 1985. Bringing the State back in strategies of analysis in current research. En *Bringing the State Back*, 3-43. Cambridge: University Press.
- Skocpol, T. y Weir, M. 1993. "Las Estructuras del Estado: una Respuesta "Keynesiana a la Gran Depresión". En *Zona Abierta*, No. 63/64.
- Steinmo, P. 1995. *Structuring Politics in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Carter A. 2000. Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20: 247-274.
- _____. 2006. *Public Policy: Continuity and Change*. New York: McGraw Hill.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Parra Ramírez, Esther. 2009. Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. <i>Administración & Desarrollo</i> 37 (51): 153-160.	Parra Ramírez, E. (2009). Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. <i>Administración & Desarrollo</i> , 37 (51), 153-160.	Parra Ramírez, Esther. "Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas." <i>Administración & Desarrollo</i> 37:51 (2009): 153-160.