

resumen

Tomando en cuenta aportaciones recientes realizadas por académicos reputados, tales como M. Howlett, B. Cashore, G. Capano y J. Real-Dato, este documento busca abordar las convergencias y disparidades del desarrollo teórico sobre el cambio y la dinámica de las políticas públicas, a fin de ofrecer una revisión de medio término. Nuestro interés no obstante es doble: poner sobre la mesa este tema, tan importante como incipientemente tratado en la literatura en lengua castellana, y proponer una integración tipológica sobre los elementos constitutivos o dimensiones de las políticas públicas a fin de determinar qué cambia cuando cambia una política, y avanzar con ello en el debate sobre el llamado "problema de la variable dependiente".

Palabras clave: Teorías en políticas públicas, cambio de las políticas, análisis de políticas, proceso de las políticas.

abstract

Convergences and disparities in policy change theories: a midterm review and a typological integration proposal.

This article offers a midterm review based on recent contributions made by renowned authors academics such as M. Howlett, B. Cashore, G. Capano and J. Real-Dato to deal with theoretical development-related convergence and disparity regarding public policy change and its dynamics. Interest in such matter lies in raising awareness about such an important topic which is dealt with so lightly in literature published in Spanish, and proposing typological integration regarding public policy's constitutive elements or dimensions for determining what changes when policy becomes changed and using it to advance debate about the so-called "dependent variable problem".

Key words: Public policy theory, policy change, policy analysis, policy making.

resumo

Convergências e disparidades nas teorias sobre a mudança das políticas públicas: uma revisão preliminar e uma proposta de integração tipológica

Levando em conta aportes recentes realizados por reconhecidos académicos, como M. Howlett, B. Cashore, G. Capano e J. Real-Dato, este documento visa abranger as convergências e disparidades do desenvolvimento teórico sobre as mudanças e o dinamismo das políticas públicas, a fim de oferecer uma revisão de meio termo. Nosso interesse, no entanto é duplo: evidenciar este tema tão importante e tão pouco tratado na literatura da língua castelhana, assim como propor uma integração tipológica sobre os elementos que constituem ou dimensionam as políticas públicas, visando determinar o que muda e quando muda uma política, avançando assim no debate sobre o chamado "problema de variável dependente".

Palavras chave: Teorias em políticas públicas, mudança nas políticas, análise de políticas, processo nas políticas.

Recibido: junio de 2011 / Aprobado: octubre de 2011

CORREO IMPRESO: C/Síroco, 8 1-B - 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, España.

Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo* 39(54): 99-118.

Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica

CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO*

All policy is policy change (Hogwood & Peters, 1983) reza un libro clásico en políticas públicas, toda política *es* y *está* en cambio. Desde sus orígenes, los esfuerzos de desarrollo teórico en política pública han dado cuenta de varias tipologías (clasificaciones) para explicar los tipos de cambio y las características de las formas de cambio identificadas, y los varios enfoques (modelos, teorías y mecanismos) para explicar cómo ocurre el cambio. Como fenómeno en movimiento, toda política pública es dinámica, y por tanto el cambio es una característica inmanente e inexorable (Capano & Howlett, 2009b). De hecho, "comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas" (Stewart, 2006); por ello el cambio es una de las dimensiones clave del desarrollo teórico en el campo (Schlager, 2007).

Tomando en cuenta no a todas, pero sí a varias de las teorías más importantes que pueden ser usadas para la explicación del cambio de las políticas públicas¹, nuestro trabajo tiene una orientación doble:

¹ Existe una gran cantidad de modelos y enfoques teóricos con aplicabilidad directa al estudio del cambio de las políticas públicas. Algunos provienen de la ciencia política y de los estudios en organizaciones, mientras otros provienen de otros frentes disciplinares como la Economía, la Sociología o la Antropología. Por ello (y dados el alcance y orientación de este trabajo) hay teorías y enfoques no abordados, como podrían ser, por nombrar algunos, el enfoque de redes políticas (policy networks), las teorías basadas en procesos globales de difusión de las políticas (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007), o los llamados modelos de innovación y difusión (Berry & Berry, 2007), el modelo de los actores con poder de veto (Köning, Tsebelis, & Debus, 2010; Tsebelis, 1995), la propuesta de teoría evolucionista para el estudio del cambio de las políticas (John, 2003), además

* Investigador Asociado. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España.
CORREO-E: cesar.cruz.rubio@gigapp.org

por un lado busca abordar y reflexionar (apartados 1 y 2) sobre los avances teóricos y retos sobre la dinámica de las políticas públicas dada su naturaleza y particularidades. Su realización pretende hacer eco de aportaciones hechas por algunos académicos reputados durante la recta final de la pasada década, fundamentalmente aquellas realizadas por M. Howlett, B. Cashore, G. Capano (Capano & Howlett, 2008, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) y J. Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b), en su afán por reordenar y reorientar en la teoría, metodología y bases epistemológicas este subcampo². En este sentido el nuestro debe entenderse como un reabordaje de tan sustanciales aportaciones antes que un esfuerzo de hechura propio, haciendo hincapié en algunas aportaciones hechas en el concierto de los países de lengua castellana.

Se abordarán el estado de la cuestión y de la discusión teórica relacionada con el cambio de las políticas públicas, los avances en la teoría y las convergencias identificadas (sobre el modelo del individuo, el papel de las ideas y la unidad de análisis predominante), dando acaso preeminencia a aquellos enfoques teóricos específicamente diseñados para el estudio del proceso de las políticas públicas y la dinámica de las políticas. Tocaremos las disparidades en las teorías sobre el cambio, basándonos en las diferencias en los enfoques teóricos dominantes y en las estrategias y metodologías para estudiarlo. Abordaremos los retos de desarrollo en el futuro inmediato haciendo referencia a algunas discusiones relevantes, sobre todo aquellas relacionadas con las estrategias de pluralismo epistemológico y metodológico frente al desarrollo de los enfoques sintéticos y del problema persistente del carácter contextual de este campo de estudios (apartados 3 y 4).

Por otro lado, y siguiendo la estela de J. Real-Dato, los pasos siguientes (apartados 5 y 6) se orientan a proponer una tipología integrada de elementos constitutivos de las políticas, combinando la taxonomía propuesta de M. Howlett y B. Cashore y los elementos constitutivos de los diseños de políticas (*policy designs*) del enfoque de construcción social propuesto por H. Ingram y A. Schneider, a fin de avanzar en el

debate sobre un asunto metodológico fundamental: la determinación de la variable dependiente.

El trabajo concluye con unas reflexiones finales identificando las tareas y retos a los que se enfrenta esta propuesta de integración tipológica de cara al futuro.

1. Avances y convergencias teóricas sobre la dinámica de las políticas públicas

Desde sus inicios, los desarrollos teóricos en políticas públicas han estado determinados por la perspectiva o modelo procesal, que aun cuando llevó a un vertiginoso crecimiento conceptual y teórico en el campo y a desarrollos especializados sobre cada fase del proceso de las políticas –desde los estudios de la agenda, la implementación hasta la terminación– (De León, 1999)³, también limitó el avance de este campo de estudios.

Al entender mayormente las políticas públicas como *decisiones (policies as decisions)* y el proceso de las políticas como el *proceso de toma de decisiones (policy process as decision-making process)*, el estudio de las políticas públicas se circunscribió bajo esta perspectiva al cómo y al porqué del proceso de toma de decisiones, lo que limitó de forma importante su estudio. Vinculado al estudio del cambio, esta tendencia orilló a reforzar el debate sobre la (falsa) dicotomía entre incrementalismo vs. racionalidad (Smith & May, 1993). Así pues, el incrementalismo y los ajustes partidarios fueron durante mucho tiempo la respuesta persistente que desde la ciencia política se dio sobre cómo ocurría el cambio, en contraposición a la racionalidad instrumental y los enfoques basados en el análisis tradicional de políticas públicas. El cambio de las políticas no podía más que explicarse desde el proceso de toma de decisiones, y como consecuencia de ajustes partidarios, paso a paso, en entornos de racionalidad limitada caracterizados por la escasez de tiempo e información (Lindblom, 1996a, 1996b).

Desde 1988, el desarrollo inicial del marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*

de algunos otros acercamientos con origen en las diversas corrientes institucionalistas.

² En un esfuerzo previo realizado por el autor se destaca en clave cronológica el paso de los acercamientos basados en las llamadas antigua y nueva ortodoxia, a fin de identificar las diversas taxonomías (tipologías) sobre el cambio halladas en la literatura (Cruz-Rubio, 2010).

³ Para una clásica recopilación y abordaje introductorio de este maremagnum teórico disponible en lengua castellana, véanse también las compilaciones y estudios introductorios de Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva, 1996a, 1996b).

(ACF), por sus siglas en inglés)⁴ se derivó de sendas críticas al modelo procesal⁵, y con este se identificaron tres tipos distintos de cambio de las políticas públicas, basados en la transformación del sistema de creencias que definen a las coaliciones. Este modelo tripartito fue retomado –aunque con distinto sustento y marco teórico– por P. Hall (Hall, 1993), quien, adaptando las aportaciones de T. Kuhn (Kuhn, 1970) sobre la historia de las revoluciones científicas, ofreció la identificación de los tres órdenes de cambio de las políticas y, asociada a ella, las formas más comunes de cambio, del cambio paradigmático y del aprendizaje. Este avance ha influido en las explicaciones sobre el cambio sustantivo defendido por las teorías sintéticas ahora dominantes, y con ello en el establecimiento y reforzamiento del actual paradigma –llamado “neoincremental homeostático”– (Howlett & Cashore, 2009), dentro del cual estamos insertos a la fecha. A juicio de P. Hall:

(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio de las políticas vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (...) el proceso de cambio de las políticas de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (*satisficing*) y la toma de decisiones rutinaria (...) Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueven un paso adelante en dirección a la acción estratégica (Hall, 1993:279-80).

Bajo este paradigma se enfatiza en que hay una *expectativa generalizada* de: a) un conjunto típico de procesos de estabilidad o de institucionalización por

dependencia del trayecto (*path dependency*) en las deliberaciones sobre las políticas; b) la expectativa de ocurrencia de un patrón típico de cambio de las políticas –equilibrio interrumpido– que resulta del rompimiento de un monopolio de política previamente institucionalizado; y c) la explicación típica de por qué esto ocurre, es decir, de la alteración de las creencias del subsistema debido usualmente a algún tipo de perturbación societal (Howlett & Cashore, 2007, 2009).

Siendo consecuentes con las seminales aportaciones de C. Lindblom, P. Sabatier & H. Jenkins-Smith y P. Hall, los marcos sintéticos ofrecen explicaciones más bien similares respecto de los tipos de motores o eventos identificados (de naturaleza exógena) y que dan paso al cambio sustantivo (Schlager, 2007). Este es el caso de:

- a. El marco ACF antes señalado (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007), cuyo desarrollo se ha centrado en los subsistemas de políticas, a fin de explicar el aprendizaje y el cambio por vía de la lucha entre coaliciones por dar prevalencia a su sistema de creencias;
- b. El enfoque de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad –en adelante MS– (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007) basado en la adaptación del modelo *garbage can* para el estudio de las organizaciones; y
- c. La teoría del equilibrio interrumpido –en adelante PE– (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007), centrada en la explicación de largos períodos de estabilidad y cambio incremental seguidos de abruptos cambios ocasionados por el rompimiento del monopolio de la política, debido a factores exógenos.

Dominadas por este paradigma, estas teorías (llamadas también teorías sintéticas) cuentan con unos denominadores comunes, que han sido en muchos casos el resultado de mejoras, adaptaciones y ejercicios de convergencia teórica realizados con posterioridad a la aportación antes citada de P. Sabatier y P. Hall. Dichos denominadores comunes son tres:

- *El modelo del individuo*: se acoge con preferencia como modelo del individuo el de racionalidad limitada, con limitaciones no solo temporales y cognitivas, sino también en su capacidad de procesamiento de información. Con algunas variaciones, este es el caso de la teoría PE, del ACF y del enfoque de redes políticas. En concordancia con la teoría PE y con la teoría de la política de

⁴ En adelante esta y las demás siglas referidos a los enfoques teóricos que se ofrecen se corresponden con los acrónimos de la denominación en inglés, y que están aceptadas en la literatura especializada.

⁵ Según las cuales este modelo: a) no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal; b) no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas; c) padece una imprecisión descriptiva; d) sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo; y e) subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; Sabatier, 1988, 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

la atención –en adelante POA– (B. D. Jones & Baumgartner, 2005), y debido a mejoras posteriores a su confección inicial, el enfoque MS se ha acogido a este modelo del individuo (Zahariadis, 2007).

- *Ideas*: dan un papel importante o preponderante a las ideas (los paradigmas de políticas, los sistemas de creencias, las *policy images*) y a la exitosa difusión de estas como medio para explicar la modificación de las expectativas de los actores políticos o miembros de coaliciones, así como en la promoción del cambio. Este es el caso de los enfoques PE-POA, ACF y MS.
- *Unidad de análisis*: aún y con las debilidades identificadas (Jochim & May, 2009, 2010; M. D. Jones & Jenkins-Smith, 2009), se asume el subsistema de política (*policy subsystem*) como una unidad de análisis predominante, como lo hacen el ACF, la teoría PE y el enfoque de redes de políticas (con algunas variaciones). Esta unidad de análisis es también aplicable en el uso del enfoque MS.

De forma periférica a este desarrollo teórico, pero sustantiva y dominante en el estudio en políticas públicas en general, se encuentra el marco de análisis y desarrollo institucional –en adelante IAD– (Ostrom, 1991, 2007, 2011), que dada su concepción teórica de las políticas como reglas e instituciones (*polities as institutions*) y de su identificación de los niveles de acción ha permitido la explicación de la estabilidad, del cambio incremental (niveles operativo e instrumental) y sustantivo (niveles constitucional y metaconstitucional) se ha consolidado como un marco muy certero en la explicación de la persistencia y la estabilidad institucionales (Schlager, 2007).

Más recientemente (menos enfrascados en las explicaciones teóricas y más en la dinámica y patrones internos del cambio), el desarrollo teórico ha encontrado también puntos de convergencia al buscar e identificar los subprocesos o *mecanismos* mediante los cuales opera la dinámica de las políticas.

Además de destacar en clave sintética subprocesos comunes asociados a la atención, al proceso de toma de decisiones, a la construcción de narrativas o la selección de alternativas en la formulación, los autores han coincidido en una cuestión crucial: aunque teórica y analíticamente es posible separarlos, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables. Se trata de dos caras de la misma moneda (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; Linder, 2003;

Olsen, 2008; Rayner, 2009) y donde “demasiado a menudo, estos dos elementos del desarrollo de las políticas han sido considerados por separado, pero dado que la política pública es un fenómeno continuo, tanto la estabilidad como el cambio constantemente coexisten” (Capano & Howlett, 2009a).

Se puede decir que en el estudio del cambio de las políticas, una tendencia se ha dirigido al desarrollo e identificación de mecanismos o elementos que permiten a los actores interactuar y empujar sus agendas, ideas e intereses, basados en las opciones teóricas que cada enfoque enfatiza. Otra tendencia se ha dirigido a analizar y teorizar sobre dimensiones o esferas específicas del cambio, identificando por ejemplo el papel de los actores clave en la aprobación de las políticas –*veto player model-theory* (Köning et ál., 2010; Tsebelis, 1995), o analizando aspectos específicos del cambio– como el papel del liderazgo como empresa colectiva (Capano, 2009a), el problema de los valores en conflicto (Stewart, 2006) de la capacidad emprendedora (Mintrom & Norman, 2009) o del conocimiento de la política (producto del análisis y de la evaluación) como fuente del cambio (James & Jorgensen, 2009). La interconexión teórica ha sido en algunos casos fructífera, tal vez debido a que se identifican en común fuerzas tanto exógenas como endógenas al subsistema de la política como motores del cambio (aunque las llamadas vías críticas del cambio y *causal drivers* sean en esencia distintos) y a que las distintas formas o subprocesos identificados de acción –llámense *estrategias de contracción del conflicto* (Baumgartner & Jones, 1993; Schattschneider, 1960), *estrategias narrativas políticas* (McBeth, Shahanan, Arnell, & Hathaway, 2007), *patrones críticos de cambio* asociados a los *recursos de las coaliciones* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007), o *estrategias para influir en la selección* (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007), o los *mecanismos de estabilidad y cambio* (Real-Dato, 2009a) identificables– buscan lo mismo: definir y comprender los patrones gracias a los cuales los actores políticos interactúan en el proceso de las políticas públicas, a fin de lograr sus objetivos dentro del citado proceso e influir en la dinámica de las políticas.

2. Desacuerdos y disparidades

No obstante las importantes convergencias antes citadas, es la diversidad de perspectivas la norma, las cuales dibujan un complejo “paisaje teórico” (Schlager, 1997, 2007) caracterizado por

(...) islas montañosas de estructura teórica, mezcladas (y ocasionalmente adheridas) a colinas de conceptos y métodos compartidos, y trabajo empírico, todo lo cual está rodeado por océanos de trabajo descriptivo no adherido a ninguna montaña teórica. Es un paisaje ricamente texturizado, con formaciones tanto caprichosas como dispares, y con extensiones áridas. Es un paisaje en constante cambio, donde las colinas empujan a las montañas y cambian su forma, donde los desgastes y corrimientos de tierras construyen y reestructuran colinas, y nuevas zonas áridas aparecen (Schlager, 1997).

Respecto del cambio de las políticas, actualmente sí puede hablarse de un paradigma dominante, pero no puede hablarse de paradigmas que a la manera de las revoluciones paradigmáticas descritas por Kuhn⁶ compitan por prevalecer, pues no hay otro paradigma que para la explicación del cambio coexista con el paradigma neoincremental homeostático antes referido.

La situación actual da cuenta de que los acercamientos teóricos existentes sobre el proceso de las políticas *ni hablan de lo mismo* cuando se habla de *políticas públicas*⁷ ni hablan de lo mismo cuando se habla del *cambio de las políticas* (Real-Dato, 2009a) (Howlett & Cashore, 2007). Dado el énfasis teórico, diferentes acercamientos se centran en *diferentes dimensiones* del proceso de cambio, destacando una dimensión pero ignorando otras (John, 2003; Wilson, 2000), no hablando de lo mismo cuando el cambio ocurre, es decir, qué y cómo se cambia cuando cambian las políticas (Real-Dato, 2009a, 2009b).

El desarrollo teórico actual da cuenta de tales disparidades, las cuales están asociadas íntimamente con

la definición dada de política pública (es decir, qué se entiende por política pública) y con los componentes de las políticas identificados (es decir, qué elementos o componentes constituyen a una política pública) y que están implícitos dentro del marco teórico de referencia: se trata del problema de la variable dependiente (Howlett & Cashore, 2007, 2009).

Por ejemplo, enfatizando en el papel de las instituciones (políticas públicas) como reglas y acuerdos, el marco IAD recalca que el cambio es predominantemente incremental, que la acción colectiva se define por individuos y grupos que compiten en el espacio público para mejorar posiciones en el marco de reglas y acuerdos institucionales, y donde el cambio institucional o sustantivo ocurre por la alteración de estas reglas o acuerdos al nivel constitucional o metaconstitucional y que definen dicha acción colectiva (Ostrom, 1999, 2007).

Dando preeminencia a la dimensión ideacional, el marco de coaliciones promotoras ACF destaca que el cambio sustantivo surge como consecuencia de la modificación del sistema de creencias en la coalición dominante, dada la lucha política por asumir posiciones de dominio y de influir en las decisiones políticas dentro del subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

Destacando la dimensión estructural y la ambigüedad como norma, el enfoque de corrientes múltiples MS sostiene que el cambio en las políticas surge por la apertura de las ventanas de oportunidad, que ocurre gracias al acoplamiento temporal no planificado de las corrientes (*streams*) que permite a los actores el uso de las estrategias de manipulación política para influir en la agenda y en la selección (Kingdon, 1984; Zahariadis, 1999, 2007).

Centrados también en la conformación de la agenda, pero no en la estructura, sino en la sobrecarga y el procesamiento desproporcionado de la información por parte de los actores, la teoría del equilibrio interrumpido (PE) afirma que el cambio surge por la transformación de la imagen política (*policy image*) y del paso de los asuntos de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica a través del cambio en el modo de procesamiento de la información, donde la política del subsistema es la política del procesamiento de la información en paralelo, de la estabilidad y el cambio incremental, y cuando los asuntos pasan de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica, los asuntos suben la escala jurisdiccional, la información se

⁶ Aunque a juicio de E. Schlager sí puede hablarse de que son dos los marcos teóricos que cuentan actualmente con un nivel de desarrollo superior frente a los demás (Schlager, 2007): el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) y el marco de coaliciones promotoras (ACF). Cada uno de estos marcos defiende perspectivas distintas sobre la dinámica de las políticas, pero ello no ha generado una confrontación o competición "kuhniana".

⁷ Un libro clásico que aborda la complejidad en la definición de política pública es el libro de Hogwood y Gunn (Hogwood & Gunn, 1984). Un trabajo más reciente que recoge la gran variedad de definiciones en la literatura sobre el concepto de política pública es (Velasques Gaviñanes, 2009), realizado con la finalidad de proponer una definición sintética según la cual una política pública es "... un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener".

procesa en serie y ocurren los verdaderos cambios (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True et ál., 2007).

Aunque consustancial al desarrollo y uso de teorías⁸, el hecho de no contar con una base común para definir la variable dependiente, sin duda, supone un problema no menor asociado al diverso desarrollo teórico en esta área de estudios, con consecuencias importantes en los estudios comparativos y que influye negativamente en la adecuada acumulación de conocimiento (Howlett & Cashore, 2007, 2009)⁹. Con nuestra propuesta retomaremos tan importante cuestión.

3. Síntesis teórica o el uso de múltiples perspectivas

Ante las convergencias identificadas, parece que el futuro de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas (y específicamente para el estudio del cambio de las políticas públicas) es la síntesis. Los modelos sintéticos aglutinan la bibliografía, permiten el diálogo teórico y llegan incluso a permitir la interconexión entre corrientes epistemológicas. Nuevos y específicos acercamientos del cambio de las políticas buscan también sintetizar esta literatura. No es casual que dos modelos específicos recientes para explicar el cambio de las políticas —el de regímenes de política pública (Wilson, 2000, 2006) y el de mecanismos de estabilidad y cambio, en adelante MPSC (Real-Dato, 2009a, 2009b)— sean producto de una *síntesis* en el uso combinado de las teorías ACF y PE e incluso del IAD. La propuesta no consolidada de teoría evolucionista de P. John (John, 1999, 2003) también es un esfuerzo de síntesis del pensamiento evolucionista inserto dentro de las citadas teorías, a fin conformar una teoría general del cambio de las políticas.

⁸ Este hecho es consustancial al desarrollo y al uso de teorías, pues sencillamente el investigador no puede buscar y ver todo. Las teorías dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y qué otros pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier, 2007). Más allá de la adecuada aclaración de D. Torgerson sobre el carácter contextual del análisis de políticas (Torgerson, 1985), es lugar común el hecho de que teorizar en políticas públicas implica partir de visiones parciales, a fin de generar teorías o marcos de análisis especializados (aunque incompletos), y donde pareciera argumentarse que las teorías del todo son en el fondo teorías de nada.

⁹ Adicionalmente, una gran cantidad de estudios sobre el cambio de las políticas sin un anclaje teórico establecido (y que mayormente equiparan conceptualmente programas con políticas públicas) se centra en la dimensión operativa, organizativa, gerencial o de diseño programático; reducen el estudio de las políticas a un ejercicio descriptivo sin más intención que contar un proceso, un antes y un después.

En contraste, hay quien propone descubrir la teoría más promisoría para la investigación futura, y sobre esta desarrollar todo o gran parte del trabajo de construcción y refinamiento teórico, así como, bajo el cobijo de esta teoría, hacer un trabajo agudo de selección de estudios de caso que atiendan a preguntas de investigación clave (Meier, 2009). Evidentemente, identificar esta teoría pasa por contrastar y descartar, así como mejorar el papel y alcances de aquellas posicionadas, siendo una estrategia muy viable para hacerlo el realizar ejercicios de interconexión teórica.

De acuerdo con P. Cairney existen al menos tres formas distintas de aplicación exitosa de múltiples teorías (las dos primeras asumen que la complementariedad teórica es posible y necesaria):

1. *Síntesis teórica*: se pueden producir híbridos combinando los méritos de una o más teorías o modelos —como es el caso del MS, PE y el ACF— o los modelos para explicar el cambio de las políticas de los regímenes de política pública y el modelo MPSC.
2. *El uso simultáneo de múltiples lentes conceptuales o teóricos*. Una combinación de teorías que pueda ofrecer un paisaje más completo¹⁰.
3. *La crítica y análisis de las contradicciones* (antes que la complementariedad) dentro de los modelos teóricos (Cairney, 2009b).

El debate sobre el uso de múltiples perspectivas teóricas orientadas al pluralismo epistemológico y metodológico se abre paso. En el desarrollo teórico sobre el cambio de las políticas también se ha originado la no trivial discusión sobre la imposibilidad de lograr concebir un “marco universal” para el análisis de la dinámica de las políticas públicas y del proceso de las políticas (Capano, 2009b), así como pertinencia del uso del pluralismo metodológico como aquel propuesto por Feyerabend (Feyerabend, 1975) como aproximación alternativa nada descartable para la investigación y la enseñanza en políticas públicas. Las propuestas de pluralismo metodológico para el estudio del cambio de las políticas las enarbolan autores como P. Cairney (Cairney, 2007, 2009a, 2009b) o como J. Rayner (Rayner, 2009), habiendo en el contexto latinoamericano una reflexión propia

¹⁰ Nos referimos aquí a la conformación de modelos o enfoques híbridos y de naturaleza poliheurística (agradezco a revisor anónimo esta atinada observación).

que advierte desde el problema de la epistemología A. Roth (Roth-Deubel, 2007, 2008).

Los acercamientos basados en el uso de múltiples lentes conceptuales instan a mejorar el quehacer científico mediante el previo reconocimiento de la imposibilidad de lograr un mejor y único marco, y de la necesidad de lograr identificar *en contexto* el mejor marco analítico y teórico para cada momento o aspecto específico del cambio de las políticas. No se renuncia a la científicidad y objetividad en la obtención del conocimiento, sino al reconocimiento de un único y válido acercamiento teórico para explicar el cambio de las políticas.

J. Rayner (Rayner, 2009) defiende por su parte el pluralismo teórico y el desarrollo de un modelo híbrido para el estudio del cambio de las políticas. Enfatiza en que el *tiempo* es algo más que una dimensión situacional donde ocurre el cambio, que es un factor que en sí mismo es importante para explicar el cambio, y destaca que los eventos están conectados en el tiempo en términos de una secuencia de solución de problemas, y que enfoques tales como las narrativas (la construcción de secuencias históricas como rondas reiteradas de solución de problemas), la dependencia del trayecto o del equilibrio interrumpido son adecuados para el análisis de determinadas secuencias de hechos que explican el cambio (Rayner, 2009). Por lo tanto, se precisa de una conceptualización y de un análisis mucho más cuidadoso, con el fin de determinar las condiciones en las cuales las distintas dinámicas de las políticas ocurren, y, por tanto, el mejor marco de análisis del cambio de las políticas (Rayner, 2009).

De acuerdo con G. Capano, la posibilidad de que una teoría explicativa general sobre el cambio de las políticas sea o no viable ontológicamente (es decir, si existe o puede existir como tal o no) “tiene que ser cuidadosamente evaluada” (Capano, 2009b). La consecuencia de tal imposibilidad implicaría que distintos marcos analíticos para el estudio del cambio deberían ser diseñados en función de los diferentes tipos de cambio, en sus modalidades, elementos causales, motores y resultados, y para los distintos niveles de abstracción (que según P. Hall son el conceptual más alto, el nivel programático-operativo y el de medidas específicas y sobre el terreno).

Por todo ello el debate sobre el uso del pluralismo epistemológico y metodológico en el estudio de la dinámica de las políticas sigue abierto. Mientras los marcos sintéticos buscan mantenerse vivos y fortalecerse mediante réplicas, ampliaciones, revisiones y

mejoras, aquellos que abogan por el pluralismo epistemológico y metodológico apuestan por los esfuerzos de intersección teórica y por el uso del marco o metodología que mejor explique o desentrañe determinados procesos o subprocesos frente a otros, renuncian así a encontrar (desde un solo marco o teoría exclusivamente) la explicación del cambio.

La complejidad inherente en el proceso de las políticas, aunada a la complejidad presente más allá del subsistema en su dimensión político-institucional, que condiciona en cada caso y desde el sistema político –e incluso desde el contexto internacional– el proceso de las políticas y su dinámica, hace que los tímidos esfuerzos de desarrollo teórico y los intentos de establecer propuestas de generalizaciones sucumban ante tal complejidad y diversidad (véase también Hill, 1997).

4. El carácter contextual y la no universalidad de este campo de estudios

Como dificultad añadida, no se ha resuelto de forma satisfactoria (ni en la teoría ni en los modelos existentes) el problema de los límites del valor universal del campo de estudios de las políticas públicas, anunciado desde sus orígenes por el propio H. Lasswell, y que fuera ya readvertido desde varios frentes (Torgerson, 1985; Cabrero Mendoza, 2000). Se trata del problema que representa en cada caso el contexto político e institucional como determinante de las políticas públicas, ya que la política (*politics*) se arma y orienta a través de las políticas públicas (Lowi, 1996) y depende de un contexto institucional –un régimen político, unos tipos específicos de modelos de gestión, unos referentes institucionales, tradicionales, culturales y simbólicos– (Cabrero Mendoza, 2000) concretos en cada realidad (nacional, local, territorial). La asunción implícita de unas determinadas características del régimen político, de referentes institucionales concretos, de unos modelos de gestión o de unas tradiciones particulares cuestiona el carácter universal de los modelos y marcos desarrollados, o su aplicabilidad o capacidad para “viajar” a otros contextos sin perder en el intento su poder explicativo.

Estas variables institucionales y sus particularidades no han sido debidamente contempladas o advertidas por los desarrollos teóricos más influyentes; son acaso dos excepciones la teoría de la construcción social –por su capacidad para incluir este tipo de dimensiones– y (centrados específicamente en la dimensión institucio-

nal) el marco IAD. Evidentemente, la inclusión de estas dimensiones es fundamental si se quiere contar con una explicación más acertada sobre la dinámica de las políticas públicas, sobre las fuerzas que operan el cambio y sus efectos, en contextos políticos y sociales dispares; de ahí su trascendencia teórica.

Para América Latina, trabajos realizados desde organizaciones multilaterales como el BID han desarrollado importantes contribuciones relacionadas con la dimensión política en la elaboración de las políticas públicas, a fin de identificar y destacar las especificidades político-institucionales de la región y su impacto en la elaboración de las políticas y sus resultados (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2011; Stein & Tommasi, 2008). Sin embargo, una determinación y análisis de tales particularidades no ha sido acompañada de un esfuerzo de construcción teórica alternativo, que a la manera de D. Horowitz (Horowitz, 1989) planteara, por ejemplo, la posibilidad real de definir un proceso de las políticas públicas en los países desarrollados distinto al de los no desarrollados, es decir, de la construcción de marcos específicos orientados a explicar el proceso y las particularidades que definen la dinámica de las políticas públicas en subcontinentes como América Latina.

Ejercicios profundos y previos como la propuesta de P. Medellín ya han hecho eco de tal aspiración, aunque el enfoque que este autor propone sobre la estructuración de políticas públicas en regímenes caracterizados por la fragilidad institucional y con “obediencias endeblés” (Medellín Torres, 2004) se centre fundamentalmente en una explicación sistémico-estructural de la formulación de las políticas y no en los tipos de cambio, en la dinámica de las políticas públicas y subprocesos asociados.

Las teorías son necesarias para explicar y comprender fenómenos; eso está fuera de discusión. Se plantea no obstante la cuestión de si para la realidad latinoamericana son necesarios desarrollos teóricos específicos o si, en contraposición, deben ser los desarrollos sintéticos ya existentes los que deben ser capaces hibridarse—como la propuesta por ejemplo de M. Barzelay et al. para el estudio de procesos de modernización administrativa en América Latina (Barzelay, Gaetani, Cortázar-Velarde, & Cejudo, 2003)—o de “crecer teóricamente” (como ya se ha destacado con el ACF o el MS) a fin de explicar la variedad político-institucional asociada al contexto, a los regímenes políticos y a los patrones sociales y culturales.

Evidentemente, estas reflexiones han llevado a concebir y criticar las propuestas teóricas existentes sobre el cambio en las políticas públicas (provenientes de países occidentales desarrollados) como específicamente orientadas y especializadas en explicar configuraciones político-institucionales características de estos países, tales como a) una clara división de poderes; b) una sociedad ampliamente organizada; c) regímenes políticos con una institucionalidad completa; d) democracias fuertes y estables; e) burocracias públicas consolidadas; f) control territorial pleno por parte de los poderes públicos, y donde por supuesto la legitimidad de gobierno, de los poderes públicos y sus productos (políticas públicas) están fuera de discusión.

Retomando estas reflexiones y en nuestra perspectiva, defendemos que la relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el proceso de las políticas y sobre el cambio dependen de tres aspectos:

- a) En qué forma dichos acercamientos permiten la inclusión de los condicionantes institucionales y estructurales del régimen político en la articulación de las políticas y en su dinámica específica inherente (Medellín Torres, 2004). En el ACF algunas adaptaciones teóricas posteriores dan cuenta de tal necesidad, como pueden ser la inclusión de las llamadas estructuras de oportunidad de las coaliciones (Sabatier & Weible, 2007).
- b) De su capacidad para explicar dinámicas (patrones político-estructurales del cambio) distintas a aquellas tradicionalmente asumidas dentro de la *ortodoxia neoincremental actual* (Howlett & Cashore, 2007, 2009), es decir, a los cambios incrementales como norma y los cambios sustantivos y abruptos excepcionales y ocasionados por perturbaciones societales externas. Una vez más, mejoras posteriores en el ACF han dado pie al reconocimiento de fuerzas endógenas capaces de forzar el cambio sustantivo, lo cual ha implicado la inclusión de los llamados *shocks internos* como patrones críticos de cambio. Propuestas tipológicas como las de M. Howlett (Howlett & Cashore, 2007) también se orientan a este fin, pues permiten la identificación de distintos tipos de patrones históricos de desarrollo de las políticas más allá del incrementalismo y del cambio sustantivo basado en el equilibrio interrumpido.
- c) De su capacidad para tomar en cuenta e incluir todos o la mayoría de los componentes, dimensiones o elementos constitutivos de las políticas públicas,

y con ello advertir qué cambia con la dinámica de las políticas. G. Capano y M. Howlett señalan seis puntos en los que pueden cambiar las políticas públicas. La dinámica de las políticas es un conjunto de procesos continuados mediante el cual

- a. Se realizan intentos por resolver problemas: los cambios en las políticas pueden ocurrir en las formas mediante las cuales los problemas son construidos, definidos y establecidos.
- b. Unos fines son perseguidos: el cambio puede ocurrir en los factores ideacionales prevaletentes.
- c. Se utilizan herramientas para alcanzar unos fines de política, lo cual significa que los cambios pueden ocurrir en los tipos de instrumentos utilizados.
- d. Los procesos decisorios son desarrollados: los cambios pueden darse en el estilo de elaboración de las políticas, de negociación y confrontación.
- e. El poder es distribuido entre diferentes actores: los cambios pueden ocurrir en la distribución de recursos materiales e inmateriales.
- f. Las instituciones están implicadas: los cambios pueden ocurrir en los acuerdos institucionales tanto en el área de la política como fuera de ella (Capano & Howlett, 2009b).

La identificación de estos aspectos implica reconocer el carácter multidimensional y complejo de las políticas públicas y su dinámica. Un recurso de integración tipológica como el que en la siguiente sección se propone se orienta a tal fin, pues su construcción y características buscan ser de aplicabilidad común a las teorías existentes, para facilitar (al menos potencialmente) el diálogo teórico y la acumulación de conocimiento. A continuación describimos y especificamos el origen de este abordaje tipológico integrado a fin de determinar con una mayor claridad qué cambia cuando cambian las políticas públicas.

5. Tipologías sobre los componentes de las políticas para el estudio del cambio

Qué, cómo y por qué cambian las políticas públicas son preguntas que están íntimamente vinculadas. Las teorías y modelos para explicar el cambio y sus subprocesos pretenden dar respuestas a tales interrogantes. Responder *por qué* cambian entra en el ámbito de las teorías y en sus asunciones nucleares. Responder *cómo*

cambian es tarea de los subprocesos identificados en los modelos, o de las construcciones analíticas insertas dentro de marcos o teorías, como podrían ser por ejemplo los “camino críticos del cambio” en el ACF, las fases del cambio en el régimen de la política (Wilson, 2000) o los mecanismos de estabilidad y de cambio en el modelo MPSC (Real-Dato, 2009a).

Bajo esta reflexión, responder *qué* cambia parece ser una pregunta sin importancia o que simplemente no precisa de una respuesta específica, pues la respuesta estaría implícita (o fuertemente condicionada) dada la definición acogida de política pública y el enfoque teórico utilizado. El problema en cuestión es que la pregunta sobre qué cambia *no es trivial*, y la respuesta a qué cambia *no es evidente*, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas sus dimensiones o componentes, o no cambian solo las dimensiones privilegiadas por el enfoque teórico usado, sino que más bien el cambio ocurre en ciertos componentes específicos, con un grado mayor o menor de intensidad, con un *tempo* bien rápido o lento y con una dirección específica. Identificar estos componentes es esencial en la respuesta, dado que los enfoques teóricos, al basar sus premisas en determinados motores de cambio frente a otros, tienden a privilegiar ciertos componentes de las políticas públicas en detrimento de otros y a dar preeminencia a ciertas formas de cambio frente a otras.

Si por ejemplo la política pública se entiende como un sistema de creencias –como el ACF afirma–, el cambio sustantivo se reflejará en dicho sistema de creencias en cualquiera de los niveles de su estructura jerárquica tripartita (en un cambio en las creencias secundarias, en las creencias centrales o en creencias de núcleo profundo).

Si la política se entiende como reglas o instituciones como dice el marco IAD, el cambio ocurrirá como producto de la acción colectiva y se reflejará con el cambio incremental o sustantivo en cualquiera de sus cuatro niveles de acción (operacional, elección colectiva, constitucional y metaconstitucional).

Si la política se entiende como un diseño, según la teoría de la construcción social, y parte fundamental de él es la construcción de poblaciones objetivo, el cambio de las políticas se reflejará con el cambio en la construcción de las poblaciones objetivo que impactan en alguno o todos sus elementos constitutivos.

Por tanto, determinar el objeto real de análisis es la gran e importante cuestión (Capano & Howlett,

2009b). Se trata en definitiva de la fundamental cuestión de definir la variable dependiente en el estudio del cambio (¿qué cambia de la política cuando ocurre el cambio de las políticas?)¹¹.

La identificación y determinación de los elementos constitutivos (o componentes) de las políticas públicas es una alternativa viable para ‘hablar de lo mismo’ en el desarrollo de las políticas (Real-Dato, 2009a) y específicamente, cuando el cambio de las políticas ocurre, *no importando el enfoque teórico utilizado*. Hablar de lo mismo significa tener la capacidad para crear un puente conceptual que facilite el análisis y la acumulación de conocimiento. Siempre o casi siempre este tema se da por sentado, o al carecer de anclajes teóricos definidos, muchos estudios en políticas públicas dan exclusiva importancia a la dimensión legal, operativa y programática de la política obviando sus dimensiones más profundas o abstractas. Además de identificar estas dimensiones más abstractas, una tipología de elementos o componentes tendría que tomar en cuenta los componentes sujetos de cambio tanto como niveles en los que opera este.

A la fecha existen dos recursos tipológicos alternativos a la propuesta de P. Hall, disponibles para determinar la variable dependiente: el primero es –tal como lo advierte José Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b)– los ‘elementos constitutivos’ de los diseños de políticas identificados por H. Ingram y A. Schneider (Schneider & Ingram, 1997) en su teoría de construcción social. El segundo –como proponen M. Howlett y B. Cashore– es la taxonomía mejorada (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) de P. Hall sobre los tres órdenes de cambio y del cambio paradigmático. A continuación retomamos las características de estos recursos tipológicos, que son la base de nuestra propuesta de integración.

Los elementos constitutivos de los diseños de políticas: todas las políticas públicas cuentan con elementos comunes identificables y que determinan su diseño y arquitectura básica. Dirigiéndose hacia una comprensión sustantiva de las políticas públicas, A. Schneider y H. Ingram (Schneider & Ingram, 1997) propusieron un conjunto de categorías o dimensiones que identifican y describen el contenido de toda política pública y determinan su diseño: a) la defini-

ción del problema y los fines perseguidos; b) los beneficios y cargas por distribuir; c) la población objetivo (los actores que reciben o pueden recibir beneficios o cargas); d) las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.); e) las herramientas (los incentivos o ausencia de estos), dirigidas a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política; f) la estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que comprenda los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos; g) las construcciones sociales (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe); h) las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate; e i) las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales). Parece una lista exhaustiva de los elementos comunes a toda política pública, y que en gran parte coincide con la relatoría antes citada (Capano & Howlett, 2009b) de los seis puntos sobre qué puede cambiar con el cambio de las políticas.

Bajo la teoría de construcción social, estos elementos constitutivos permiten el análisis de los diseños pasados y futuros, y consecuentemente permiten el estudio del cambio centrando su análisis en la transformación de las construcciones sociales de poblaciones objetivo. Estos elementos no solo incluyen los componentes racionales o instrumentales que típicamente son atribuidos al diseño, sino también los componentes valorativos, tales como las construcciones sociales, las imágenes, los *racionales* (fundamentos y legitimaciones) y los supuestos subyacentes que operan de hecho en la práctica (Schneider & Ingram, 1997; Schneider & Sidney, 2009). Posiblemente esta identificación múltiple sea su principal atributo y ventaja comparativa respecto de otras teorías o enfoques (Real-Dato, 2009a) que pudieran estar más centrados en una dimensión o componente de la política¹².

La tipología ampliada del cambio paradigmático de Hall: por otro lado, con base en la tipología del cambio paradigmático de P. Hall, M. Howlett y W.

¹¹ En muchas disciplinas científicas de las ciencias sociales el componente ontológico es dejado de lado, y eso debilita la explicación y comprensión del objeto de estudio, pues no define sus límites. (Una vez más agradezco a revisor anónimo esta atinada observación).

¹² Como podría ser por ejemplo el enfoque programático-instrumental (programme approach) propuesto en su momento por R. Rose, (Rose, 1998) o aquel basado en la dimensión ideacional como el caso del ACF.

Cashore (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) se propone una taxonomía mejorada de elementos o componentes de las políticas públicas útiles para el estudio del cambio, que se basa en un desdoblamiento en seis de las tres dimensiones identificadas por P. Hall (Hall, 1993), y que, como ya sabemos, identifica tres niveles, del más concreto al más abstracto: a) calibraciones o medidas específicas, es decir, cambios incrementales como cambios de primer orden; b) cambios al nivel operativo y programático como cambios de segundo orden; y c) cambios en los niveles de abstracción más altos como cambios de tercer orden. Los primeros dos niveles determinan el cambio incremental (o ciencia normal) y el tercero es el abrupto, excepcional, cambio sustantivo o paradigmático.

Para argumentar su propuesta, estos autores señalan que el esfuerzo conceptual de P. Hall requiere de una “recalibración a la luz de su propia lógica”, así como de la evidencia empírica sobre los varios casos de cambio de las políticas en los cuales se encuentran patrones históricos de desarrollo de las políticas diferenciados, donde por ejemplo el cambio institucional a veces no va de la mano del cambio sustantivo en las políticas, donde cambios pequeños a través

del tiempo transforman y desdibujan completamente una política, y con ello se cuestiona la universalidad del patrón de cambio sustantivo identificado en la ortodoxia del equilibrio interrumpido. En este sentido, “las políticas públicas son de hecho un régimen mucho más complejo de fines y medios, objetivos y configuraciones que aquel indicado por Hall” (Howlett & Cashore, 2009).

Dicho desdoblamiento se realiza con base en la identificación del enfoque del cambio (*focus*), es decir, se basa en los fines o propósitos de la política (fines, objetivos y configuraciones) y en los medios o herramientas (lógica instrumental, mecanismos y calibraciones).

A su juicio, esta taxonomía “no es un desglose exhaustivo del mundo complejo y multidimensional de la dinámica de las políticas, (...) de hecho se basa en una definición específica de las políticas como una serie compleja de fines y propósitos” (Capano & Howlett, 2009b). El resultado son los grupos de elementos (fines, objetivos, configuraciones, lógica instrumental, mecanismos y/o calibraciones) que organizados en una estructura dimensional jerárquica pueden ser identificados. La taxonomía propuesta por estos autores se detalla en el cuadro 1:

Cuadro 1. Taxonomía modificada de componentes de las políticas siguiendo a Hall (1993)

		Contenido		
		Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque (<i>focus</i>) del cambio	Fines o propósitos	FINES ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?	OBJETIVOS ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	CONFIGURACIONES ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
	Medios o herramientas	LÓGICA INSTRUMENTAL ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	MECANISMOS ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?	CALIBRACIONES ¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?

Fuente: (Howlett & Cashore, 2009) Diseño adaptado. Véase también (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007).

6. Elementos, niveles y orientaciones: discusión y propuesta de integración tipológica

Aunque los dos recursos tipológicos pueden dirigirse a la determinación y estudio del cambio, su alcance y enfoque es distinto. Mientras en la teoría de la construcción social se refiere a los componentes o

elementos del diseño de las políticas (instrumentales, programáticos, valorativos e ideacionales), la taxonomía ampliada de Howlett-Cashore por su parte se refiere a niveles (siguiendo a P. Hall) y orientaciones (sobre los fines y sobre los medios) a través de los cuales se puede “localizar” y señalar qué cambia.

En nuestra perspectiva, un ejercicio de convergencia e integración entre ambas propuestas se antoja necesario y podría centrar aún más la definición de la variable dependiente, lo que potenciaría su alcance y labraría puentes que permitan interconexiones. Con esta propuesta de integración tipológica se brindaría una localización tridimensional de la variable dependiente, es decir:

a. se identifica qué cambia en su mayor especificidad (basados en los nueve elementos de los diseños de políticas);

b. en qué nivel u orden cambia (basados en los órdenes o niveles de abstracción propuestos por P. Hall); y

c. sobre qué *focus* u orientación cambia (basados en el desdoblamiento de Howlett-Cashore a la propuesta de P. Hall), es decir, si sobre los fines o los medios.

Así pues, se pueden ubicar ocho de los nueve elementos constitutivos de los diseños de políticas¹³ propuestos por H. Ingram y A. Schneider (Ingram, Schneider & deLeon, 2007; Schneider & Ingram, 1997) en la taxonomía de P. Hall modificada por M. Howlett y B. Cashore, como se detalla en el cuadro 2:

Cuadro 2. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de la taxonomía modificada de P. Hall

	(Tercer orden) Nivel de abstracción elevado	(Segundo orden) Nivel programático y de operacionalización	(Primer orden) Medidas específicas sobre el terreno
Fines o propósitos	<u>FINES</u> Construcciones sociales Definición del Problema y fines perseguidos Asunciones subyacentes	<u>OBJETIVOS</u> Población objetivo	<u>CONFIGURACIONES</u> Beneficios y cargas
Medios o herramientas	Reglas Estructura de implementación	Herramientas	
	<u>LOGICA INSTRUMENTAL</u>	<u>MECANISMOS</u>	<u>CALIBRACIONES</u>

+ Abstracto
+ Concreto

Fuente: elaboración propia

¹³ El único elemento no ubicado en este cuadro es el de las bases y fundamentos (rationales), entendidos como las justificaciones y legitimaciones implícitas y explícitas que sustentan los diseños de políticas. Como se detalla adelante, esto se debe a que este elemento del diseño es distinto de los demás elementos, dado su carácter multidimensional y cohesionador.

Claramente, nuestra propuesta de integración tipológica divide en dos grupos los elementos de los diseños de políticas: aquellos asociados a los fines (construcciones sociales, definición del problema y fines perseguidos, asunciones subyacentes, población objetivo y beneficios y cargas) y aquellos asociados a los medios (estructura de implementación, reglas y herramientas). No obstante, los elementos de los diseños de políticas tienen una frontera menos clara cuando se trata de localizarlos en los niveles de abstracción u órdenes del cambio propuesto por P. Hall, puesto que pueden cambiar en uno o en varios niveles de abstracción, según sea el caso.

Evidentemente, los tipos generales de ideas que gobiernan el desarrollo de las políticas están íntimamente vinculados a las construcciones sociales, a sus asunciones subyacentes o lógica de causalidad, así como a las definiciones del problema y con ello de los fines perseguidos. Respecto de hacia qué fines o propósitos generales se dirige la política, tiene una representación clara en la misma definición del problema y fines perseguidos, tanto como en la definición de la población objetivo. Los fines y requerimientos específicos de la política estarán dados por la propia definición de la población objetivo, tanto como por la determinación de los beneficios y cargas que van a ser distribuidos. Por su parte y respecto de los medios, las normas generales que guían la implementación están definidas por las reglas y los mecanismos (instrumentos) de la propia estructura de implementación tanto como por las herramientas e incentivos dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos y reglas de la política, que es en dónde se gestarán (en caso de darse) las calibraciones o las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados.

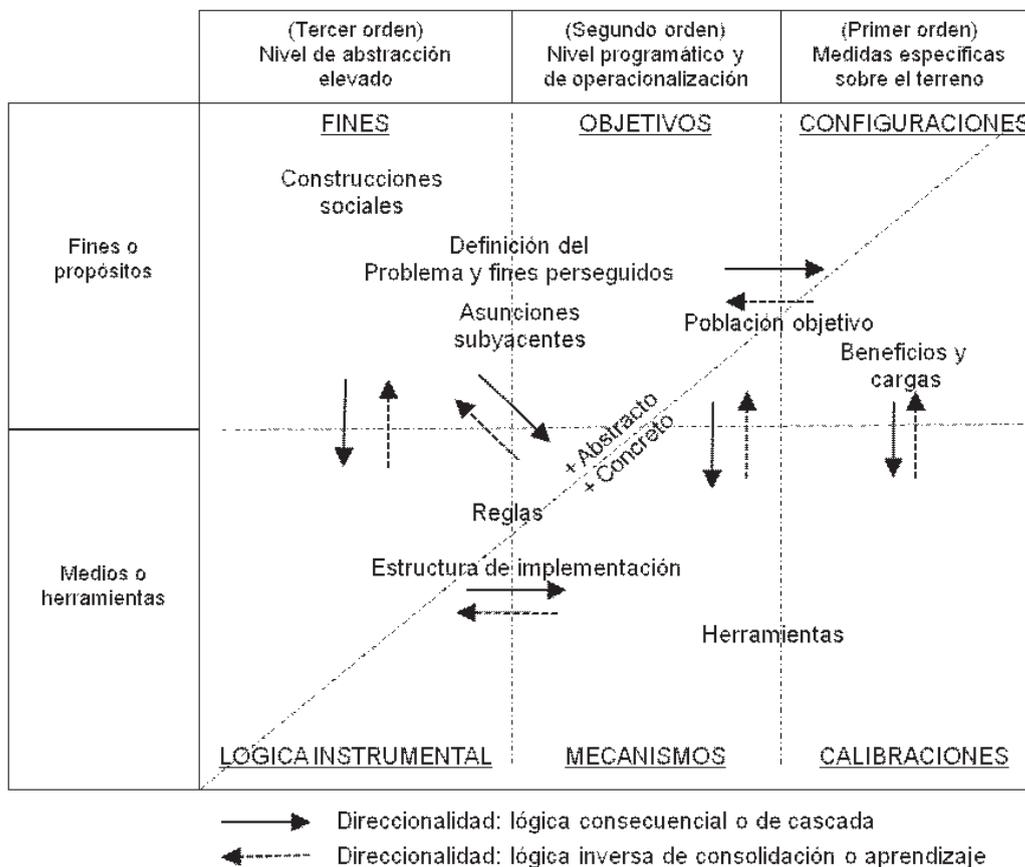
Ante un cambio, pueden cambiar, bien solo un elemento de los diseños de políticas, varios o todos.

En este sentido, nuestra propuesta de integración tipológica permite advertir que los elementos del diseño sujetos de cambio pueden propiciar o detonar en otros (influidos por el citado cambio) un proceso de cambio en consecuencia. Un aspecto importante de esta tipología, por tanto, es que permite inferir qué componente manda sobre el cambio en alguno o más de los elementos del diseño, y donde variaciones o calibraciones mínimas en las herramientas pueden suponer bien un cambio sustantivo en las políticas (si ello es consecuencia de un cambio en los fines o en los objetivos de la política) o ajustes o calibraciones previstos y esperables, que no suponen un cambio sustantivo en la política, al ser cambios propios de un sistema en busca del equilibrio y que surgen como consecuencia de un proceso progresivo de adaptación a la dinámica social.

Generalmente, un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede tener repercusiones (o manifestarse consecuentemente) en cualquier elemento del diseño perteneciente a los niveles inferiores de abstracción o de *focus* (fines o medios).

De esta manera, un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede repercutir en otro, y entre mayor sea el nivel de abstracción, más posibilidades de cambio habrá en los elementos del diseño ubicados en los niveles de abstracción o *focus* inferiores, a manera de cascada. Empero, este efecto cascada del cambio puede también ocurrir en sentido horizontal jerárquico (es decir, de mayor o menor nivel de abstracción en la escala de P. Hall) o incluso en sentido inverso (es decir, de menor a mayor nivel de abstracción o de *focus* –sobre los medios o sobre los fines), donde por ejemplo cambios de naturaleza termostática –o incrementales prolongados en el tiempo– pueden desdibujar en sus fines, fundamentos y asunciones a la política tal como fuera inicialmente concebida (Howlett & Cashore, 2007) (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de la taxonomía modificada de Hall (direccionalidad)

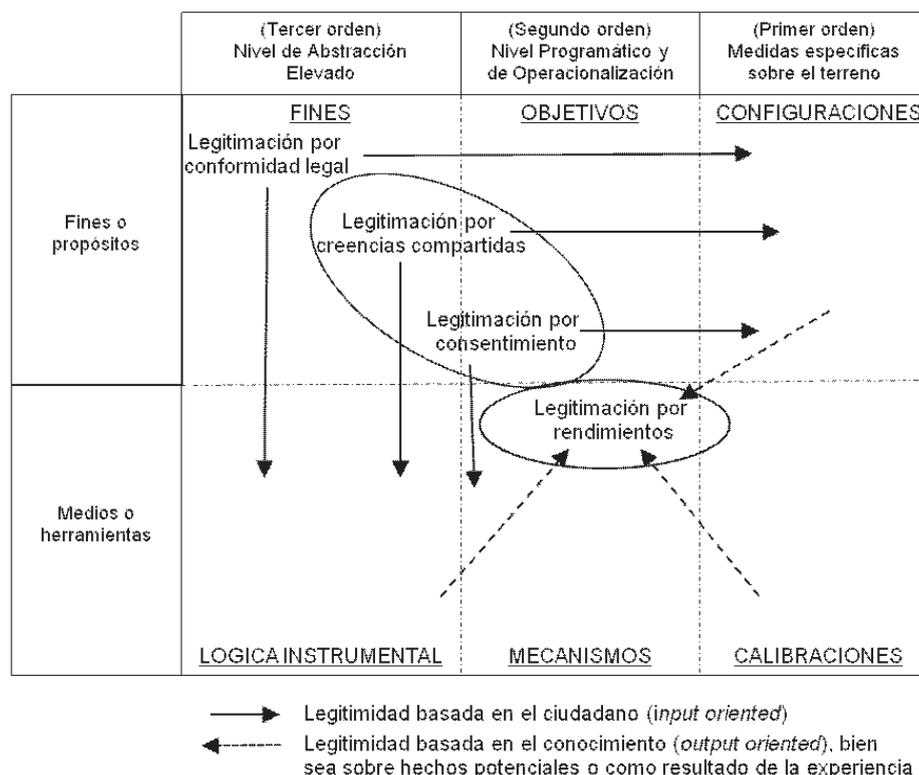


Fuente: elaboración propia.

De los componentes de los diseños de políticas antes identificados en los cuadros 2 y 3 se han omitido deliberadamente los fundamentos y legitimaciones (*racionales*), pues estos se construyen como elementos que van asociados a alguno, varios o todos los demás componentes de los diseños de políticas. Los *racionales* se constituyen en los *elementos aglutinadores* de los ocho elementos restantes; le proporcionan al diseño de la política de una razón de ser, de consistencia y coherencia.

De hecho, si usamos la propuesta multidimensional para el estudio de la legitimidad de D. Beetham (Beetham, 1991), que fue mejorada después por M. Alagappa (Alagappa, 1995), se podrían ubicar las cuatro dimensiones para la legitimación del poder –conformidad legal, justificabilidad de las reglas con base en creencias compartidas, consentimiento y rendimientos– y con ello localizar el elemento constitutivo faltante –*racionales*– dentro del marco de la taxonomía ampliada, según el cuadro 4, propuesto a continuación:

Cuadro 4. Ubicación de los cuatro tipos de legitimación del poder (o de *racionales*) basados en D. Beetham-M. Alagappa dentro de la taxonomía modificada de P. Hall



Fuente: elaboración propia

Por ello la identificación en el gráfico 4 de dos subgrupos (óvalos) de las dimensiones para el estudio de la legitimidad busca reflejar el acercamiento hecho por E. Montpetit (Montpetit, 2008), según el cual existen dos procesos empleados para generar legitimidad en los diseños de las políticas: a) uno basado en los ciudadanos (llamado *input oriented*), más lento pero que asocia una mayor legitimidad al diseño (representado dentro del óvalo grande), y b) otro centrado en el conocimiento (*output oriented*), más rápido de generar pero que asocia menos legitimidad al diseño (representado en el óvalo pequeño). La conformidad legal como dimensión de la legitimidad parece estar presente en ambos subgrupos y en todos los elementos de los diseños.

Los *racionales* o legitimaciones pueden asociarse a las bases legales (conformidad legal) que sustentan a una política, como a las creencias compartidas y el consentimiento (tanto sobre los fines como sobre los medios). La simple presunción del logro de rendimientos significativos y socialmente relevantes, basados en argumentos de certidumbre científica,

por ejemplo, puede ser vehículo de legitimación por rendimientos muy importantes. Los rendimientos y su consecución prolongada en el tiempo pueden proporcionar legitimidad al diseño de la política, aun cuando esta no haya contado con la misma legitimidad de origen.

Respecto de las teorías existentes sobre el proceso de las políticas, es necesario destacar que aquellas acogidas o convergentes con el paradigma actual pueden verse reflejadas en la disposición tipológica detallada en los cuadros 1, 2 y 3, como es el caso del ACF y de la teoría PE.

Por otra parte, una intersección obligada y que aún no ha sido aquí tocada se refiere a la ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de los niveles de acción propuestos por el marco de análisis y desarrollo institucional IAD, siguiendo una lógica también de localización con base en los componentes de las políticas según la taxonomía modificada de Hall (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de los niveles de acción del marco IAD usando la taxonomía modificada de P. Hall

	Nivel Metaconstitucional	Nivel Constitucional	Nivel Acción Colectiva	Nivel Operativo
FINES	Construcciones sociales		Definición del problema y Fines perseguidos	
OBJETIVOS			Asunciones subyacentes Población objetivo	
CONFIGURACIONES			Beneficios y cargas	
LOGICA INSTRUMENTAL		←	Reglas	→
MECANISMOS			Estructura de implementación	
CALIBRACIONES			Herramientas	

Fuente: elaboración propia

En este cuadro se destaca la estructura jerárquica de las dimensiones o componentes de las políticas según el desdoblamiento propuesto por M. Howlett y B. Cashore, y cómo a medida que se sube en el nivel de abstracción, se asocian los elementos de los diseños de políticas con las dimensiones referidas al cambio institucional. El nivel de acción colectiva domina, no obstante, al conjunto de elementos del diseño, pues dentro de este podrían ubicarse prácticamente todos los elementos de los diseños. Dada la centralidad de las reglas dentro del marco IAD, las reglas son el único elemento de los diseños de políticas presente en todos los niveles de acción, desde el operacional hasta el llamado metaconstitucional.

7. A manera de conclusión

La relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el cambio de las políticas depende de la forma en que estos enfoques permiten incluir las variables de contexto para explicar su dinámica inherente, de su capacidad para explicar procesos de desarrollo distintos del cambio incremental como norma y del cambio sustantivo y abrupto, y de su capacidad para incluir todas o la mayor parte de los elementos o componentes que definen una política pública y su diseño.

Sobre este último punto, esfuerzos importantes han sido realizados para avanzar en el progreso teórico y conceptual de este subcampo de estudios. Desde las teorías, es necesario avanzar hacia la integración mediante la creación de puentes que permitan el diálogo teórico, o hacia la consolidación, adaptación y mejora de enfoques sintéticos que aglutinen la bibliografía y permitan mayores interconexiones.

En este sentido, avanzar en propuestas tipológicas que faciliten el análisis de la dinámica de las políticas, más allá del enfoque dado, se convierte en una herramienta auxiliar importante que puede permitir no solo la convergencia y el diálogo entre teorías, sino también una adecuada acumulación de conocimiento y un mejor análisis comparativo.

Evidentemente, previo a tal esfuerzo de suyo necesario, uno de los retos a los que se enfrenta esta propuesta de integración tipológica se refiere a su contrastación empírica que nos permita identificar sus fortalezas y debilidades. En paralelo, contrastar esta estrategia tipológica debe encuadrarse dentro de los marcos teóricos más representativos, a fin de contrastar su aplicabilidad potencial y real en función del marco teórico usado.

Un tercero y no menos importante reto se refiere a la conformación de hipótesis específicas vincu-

ladas a esta tipología, que pueden ser relacionadas con las lógicas jerárquico-consecuenciales o de aprendizaje-consolidación propuestas, y que pueden ir asociadas a los componentes de los diseños de políticas (véase cuadro 3) o a los enfoques teó-

ricos potencialmente usados, a fin de corroborar la importancia de la ordenación jerárquica de los elementos del diseño de políticas, y de su interacción e influencia potencial, tal como advierte la propuesta aquí reseñada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). 1996a. *El estudio de las políticas públicas* (2a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (Ed.). 1996b. *La hechura de las políticas* (2a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alagappa, M. 1995. *Political Legitimacy in Southeast Asia: the quest for moral authority*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Barzelay, M.; Gaetani, F.; Cortázar-Velarde, J. C. & Cejudo, G. 2003. Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide. *International Public Management Review* 4(1): 20-42.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beetham, D. 1991. *The legitimization of power*. Houndmills, Basingstoke: MacMillan.
- Berry, F. S. & Berry, W. 2007. Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 223-260): Westview Press.
- Cabrero Mendoza, E. 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites del policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública* IX(2): 189-230.
- Cairney, P. 2007. *How does the political science literature conceptualise change? A Multiple Lenses Approach*, Governing by Looking Back Conference: Australian National University.
- _____. 2009a. *Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory?* APSA American Political Science Association Conference. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change in New Contexts.
- _____. 2009b. *Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration* Policy Studies Association PSA Conference. Manchester: Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Capano, G. 2009a. Political Change and Policy Change: Some Notes on the Rule of leadership as a Theoretical and Empirical Problem. In I. P. S. Association (ed.). *XXI IPSA World Congress of Political Science*. Santiago de Chile: IPSA.
- _____. 2009b. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 263-282.
- Capano, G. & Howlett, M. 2008. *European and North American Policy Change: drivers and Dynamics*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- _____. 2009a. Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 1-5.
- _____. 2009b. The Multidimensional World of Policy Dynamics. In G. Capano & M. Howlett (eds.). *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (1st Ed., 1-12): Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Cruz-Rubio, C. 2010. *La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*. Unpublished Manuscript. Madrid.
- De Leon, P. 1999. The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where is it going? In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (19-33). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Dobbin, F.; Simmons, B. & Garrett, G. 2007. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Feyerabend, P. 1975. *Against method: outline of an anarchist theory of knowledge*. London: Verso.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hill, K. Q. 1997. In search of policy theory. *Policy Currents*, 1-13.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford Oxfordshire; New York: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. 1983. *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Horowitz, D. L. 1989. Is there a third-world policy process? *Policy Sciences* 22: 197-212.
- Howlett, M. & Cashore, B. 2007. Re-Visiting the new orthodoxy of policy dynamics: The dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change. *Canadian Political Science Review* 1(2): 50-62.
- _____. 2009. The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 33-46.
- Ingram, H.; Schneider, A. L. & de Leon, P. 2007. Social construction and policy design. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- James, T. E. & Jorgensen, P. D. 2009. Policy knowledge, policy formulation and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal* 37(1): 141-162.
- Jenkins-Smith, H. C. & Sabatier, P. A. 1994. "Evaluating the Advocacy Coalition Framework". *Journal of Public Policy* 2(14): 175-203.
- Jochim, A. E. & May, P. J. 2009, 11-13 Jun. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. Paper presented at the 5TAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference, Washington, D. C.
- John, P. 1999. Ideas and interest, agendas and implementation: An evolutionary explanation of policy change in british local government finance. *British Journal of Politics and International Relations* (11): 39-62.
- _____. 2003. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal* 31(4): 481-678.
- Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Jones, M. D. & Jenkins-Smith, H. C. 2009. Trans-Subsystem Dynamics: Policy topography, mass opinion, and policy change. *The Policy Studies Journal* 37(1): 37-58.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Köning, T.; Tsebelis, G. & Debus, M. 2010. *Reform processes and policy change: Veto players and decision-making in modern democracies*.
- Kuhn, T. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, C. E. 1996a. La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a Ed., 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 1996b. Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a Ed., 227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, J. 2003. Institutional stability and change: Two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy* 10(6): 912-935.
- Lowi, T. J. 1996. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a ed., 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- McBeth, M. K.; Shahanan, E. A.; Arnell, R. J. & Hathaway, P. L. 2007. The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *The Policy Studies Journal* 35(1): 87-108.
- Medellín Torres, P. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meier, K. J. 2009. Policy theory, policy theory everywhere: Ravings of a deranged policy scholar. *The Policy Studies Journal* 37(1): 5-11.
- Mintrom, M., & Norman, P. 2009. Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*.
- Montpetit, E. 2008. Policy design for legitimacy: Expert knowledge, citizens, time and inclusion in the united kingdom's biotechnology sector. *Public Administration* 86(1): 259-277.
- Olsen, J. P. 2008. Change and continuity: An institutional approach to institutions of democratic government. Arena Centre for European Studies. *Working Paper* (37). Oslo.
- Ostrom, E. 1991. *A Framework for institutional analysis*. Unpublished manuscript, Bloomington IN.
- _____. 1999. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In *Theories of the Policy Process* (35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2007. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In *Theories of the Policy Process* (2nd Edition ed., 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2011. Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal* 39(1): 7-27.
- Rayner, J. 2009. Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 83-96.
- Real-Dato, J. 2009a. Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 117-143.
- _____. 2009b. Mechanisms of policy stability and change: Epistemological and theoretical implications of the application of the institutional analysis and development framework to the analysis and explanation of policy dynamics. In I. P. S. Association (ed.), *IPSA 21st World Congress of Political Science*. Santiago de Chile.
- Rose, R. 1998. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Roth-Deubel, A. N. 2007. Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política* (3): 39-64.
- _____. 2008. *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿una discusión irrelevante para América Latina?* I Congreso de Ciencia Política (12). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sabatier, P. A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* (21): 129-168.
- _____. 1991. *Toward better theories of the policy process* 24(2): 144-156.
- _____. 2007. The need for better theories. In *Theories of the policy process* (2nd Edition ed., 3-17). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 1999. The advocacy coalition framework: An assessment. In *Theories of the policy process* (117-165). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. 2007. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. & Tommasi, M. 2011. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schlager, E. 1997. A Response to kim quail's search of policy theory. *Policy Currents* (7).
- _____. 2007. A comparison of frameworks, theories and models of policy processes. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 293-319). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. M. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L. & Sidney, M. 2009. What is next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal* 37(1): 103-118.
- Smith, G. & May, D. 1993. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. In M. Hill (ed.). *The policy process: A reader* (197-211): Harvester Wheatsheaf.
- Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.). 2008. *Policymaking in Latin America: How*

- politics shapes policies*. InterAmerican Development Bank.
- Stewart, J. 2006. Value conflict and policy change. *The Review of Policy Research* 23(1): 183-195.
- Torgerson, D. 1985. Contextual orientation in policy analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences* (18): 141-161.
- True, J. L.; Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. 2007. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking. In *Theories of the policy process* (Second Ed., 155-187). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tsebelis, G. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, Parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Velasques Gavilanes, R. 2009. Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos* (20): 149-187.
- Wilson, C. A. 2000. Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy* 20(3): 247-274.
- _____. 2006. *Public Policy: Continuity and Change*. McGraw-Hill.
- Zahariadis, N. 1999. Ambiguity, time and multiple streams. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2007. Ambiguity, time and multiple streams. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 99-118.	Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 99-118.	Cruz-Rubio, C. N. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 99-118.