

Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate

*Policy Change in Latin America:
Broadening the Debate*

*Mudança de políticas na América Latina:
ampliando o debate*

María Velasco

dossier

El interés por el cambio en las políticas ha crecido de manera paulatina en el área de las políticas públicas. En las pasadas décadas, se ha realizado un notable esfuerzo teórico que ha derivado en el desarrollo de diferentes enfoques y teorías que son testadas de manera sistemática por la comunidad investigadora. Pero la suma de propuestas, conceptos y casos presentan un panorama complejo que puede hacer pensar que se trata de un área desordenada, sin bases teóricas comunes y llena de propuestas incapaces de establecer debate entre ellas.

Esta falta de estructura teórica y de claridad en conceptos y metodologías desalienta a investigadores que se aproximan al tema, aunque un esfuerzo para comprender el panorama devuelve un espacio de debate de gran riqueza. Para explicarlo, se utilizará la metáfora que Schlager (1997) propuso para describir el campo de las políticas públicas. Para ella, el área de las políticas no era un territorio teórico desértico, como otros afirmaban, sino más bien un conjunto de “islas montañosas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas por colinas de conceptos y métodos compartidos, y un gran trabajo empírico rodeado por océanos de esfuerzo descriptivo alejado de cualquier montaña teórica” (Schlager 1997, 14).

Esta imagen es mucho más exquisita y justa. También en el análisis del cambio y la estabilidad de las políticas se encuentran “islas teóricas”, generalmente separadas entre sí, aunque en ocasiones, como afirmaba Schlager, unidas por conceptos o métodos. Junto con ellas, múltiples trabajos empíricos, parte de los cuales pretenden replicar o refutar las teorías sobre cambio mediante estudios de caso, junto a otros que se limitan a describir cambios en políticas sin apoyo en ningún tipo de teoría previa. El número 53 de *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* sobre *Cambio de políticas públicas en América Latina* es un ejemplo de esta variedad. De la riqueza y también de la necesidad de promover algunas propuestas que mejoren este ámbito concreto.

María Velasco. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesora del Departamento Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas, UCM.
✉ mvelasco@ucm.es

Paso previo: precisar la idea de cambio

La idea de cambio y su correlato, la estabilidad, son dimensiones del mismo fenómeno e implican algunas cuestiones de gran interés. El cambio es un concepto dinámico, opuesto a la imagen detenida que el modelo sinóptico o de fases supone. Además, exige reflexionar sobre las relaciones entre los diferentes elementos que interactúan en una política pública. Por último, apunta hacia un elemento clásico de la reflexión sobre políticas públicas que, sin embargo, quedó oculto por la necesidad de trabajar con elementos inconexos: las políticas son artefactos para solucionar problemas y trasladar valores (Lasswell 1970). Estos dos objetivos, mejorar la forma en que se abordan los problemas y trasladar ideologías y valores, podrían ser las dos respuestas más simples a la pregunta de por qué cambia una política.

Si este ámbito de las políticas públicas es tan complejo y resbaladizo, se debe a que la determinación del objeto de investigación, el cambio, es la mayor dificultad. Capano lleva tiempo insistiendo en que no es posible que la comunidad científica mejore sus propuestas sobre el cambio de las políticas si antes no se reflexiona cuidadosamente sobre el concepto (Capano 2009). Este autor señala tres cuestiones que deberían ser abordadas previamente a cualquier reflexión sobre cambio y cuya respuesta todos los investigadores e investigadoras que pretendan entrar en este terreno deberían explicitar (Capano 2013).

En primer lugar, están las que denomina cuestiones básicas: qué cambia, cómo se desarrolla el cambio, por qué cambia y con qué *tempo*. Todas ellas son reflexiones sobre las características del propio proceso “cambio”. Y todas ellas, como Capano ya había trabajado, presuponen opciones epistemológicas y metodológicas previas al análisis de un caso. Las respuestas a estas cuatro cuestiones deberían encabezar cualquier estudio de caso si se pretende que las investigaciones sean, no solo leídas, en el mejor de los casos, sino utilizadas por otros para rebatir, comprobar y replicar, para lograr fortalecer y avanzar en el diálogo científico.

En segundo lugar, según el autor, se identifican los mecanismos causales fundamentales y, dado que cada una de las propuestas teóricas tiene una respuesta específica, en los estudios de caso es necesario utilizar alguno de los enfoques para poder seleccionar los más relevantes entre el conjunto de factores potencialmente intervinientes.

Por último, es imprescindible plantearse el problema del rol del agente en el cambio de las políticas (Capano 2013, 452). Solo las investigadoras o investigadores muy familiarizados con el conjunto de enfoques, teorías y conceptos podrían dar respuesta en sus trabajos a estas tres dimensiones. Quizás es un enfoque demasiado exigente pero ciertamente no es posible el diálogo si, al menos, no se da respuesta a las preguntas básicas sobre el cambio.

El trabajo que abre el número 53 de *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* es precisamente una reflexión cuyo objetivo es esclarecer las propuestas teóricas que abordan

el cambio, proponiendo tres grandes enfoques, cada uno de los cuales privilegia una causa que explicaría el cambio. El primero de los enfoques agrupa diversas propuestas que consideran la toma de decisión como el mecanismo más relevante en los procesos de cambio. En este sentido, las teorías de la racionalidad limitada, el incrementalismo, el modelo de cubo de basura y el equilibrio puntuado comparten, según Fontaine (2015), el acento en la centralidad del modelo de toma de decisión. Al retomar la imagen inicial, estas estructuras teóricas sobre cambio pueden ser consideradas de manera aislada, pero es también posible defender que comparten el conjunto conceptual y analítico de las teorías de la decisión, cuyas raíces son profundamente interdisciplinarias, y las propuestas—más propias del análisis de políticas públicas— han tratado de explicar la dinámica de la agenda.

La segunda orientación defiende que son las ideas el factor que más peso asume en los procesos de cambio. Aquí encontramos el enfoque de las coaliciones promotoras y los referenciales globales o sectoriales. Los esfuerzos por fortalecer la investigación en el campo de las políticas públicas deben gran parte de su impulso a los investigadores del enfoque de las coaliciones promotoras. Todos estos trabajos sobre políticas públicas consideran las ideas, creencias y valores como los motores básicos del cambio. De este modo, cada una de estas teorías destaca una determinada combinación de elementos, pero a todas les une el concepto de argumentación y la imagen tripartita de Hall (1993) con el referente del paradigma en el nivel superior. A pesar de que esta referencia es, para Fontaine, una parte del tercero de los enfoques.

El tercer y último enfoque agrupa las teorías que comparten el acento en las instituciones como el elemento más significativo en los procesos de cambio y estabilidad. La dependencia de la trayectoria, la lógica de lo adecuado y los tres órdenes de cambio constituirían las estructuras de este enfoque. El cambio parece traer asociada la idea del paso del tiempo, lo que explica el creciente protagonismo del institucionalismo histórico. La lógica es simple y parece reflejar bastante bien la realidad, puesto que una coyuntura crítica precipita una decisión concreta. Esta nueva decisión, en forma de política pública, desata mecanismos de retroalimentación positiva que refuerzan un patrón, y el paso del tiempo consolida esta lógica (Pierson y Skocpol 2008).

Pero el que la historia importa no es suficiente; se necesita reflexionar sobre continuidad y cambio con “instrumentos que nos permitan ordenar y secuenciar y que reconozcan la importancia del vínculo causal temporal entre eventos” (Piersons 2004). Esta idea, junto con la posibilidad —comprobada— de que la secuencia de ajustes pequeños puede significar a la larga un gran cambio (Rose 1990), da paso a nuevas propuestas más interesadas en conocer los mecanismos que provocarían estos pequeños cambios en los eventos que determinan la modificación ulterior, hablamos del *Process Sequencing* (Daugbjerg 2013).

Cualquier intento por ordenar y discutir las teorías que pueden explicar los procesos de cambio es bienvenido, y por tanto, este primer artículo del *dossier* es valioso.

Se trata de mejorar nuestra capacidad de observación del complejo territorio de las políticas y sus propios componentes, de su relación con la política, del papel de los actores y del incuestionable hecho de la multidimensionalidad de los factores que pueden finalmente desatar una modificación en la forma de abordar los problemas sociales.

El análisis del cambio de políticas en América Latina: comparando reflexiones

El resto de los trabajos que componen el *dossier* de revista *Íconos 53* son diversos y reflejan bien esta idea de coral de voces en un territorio disímil. Son seis aportes que, desde miradas muy diferentes, tratan de observar cómo se produce el cambio en determinadas políticas públicas. Cuando se termina la lectura del *dossier*, surge una primera pregunta: ¿qué pueden estos seis casos enseñarnos sobre el cambio de políticas en América Latina? La respuesta es corta: por un lado, el hecho de que cada artículo trabaje una política distinta señala la importancia de las arenas concretas para el análisis de las políticas. Por otro lado, el que cada autor o autora escoja un marco teórico distinto para abordar su caso nos lleva de nuevo a la riqueza del campo, pero también a la dificultad de la comparación de los resultados. Y, finalmente, el hecho de que cada política esté determinada por el sistema político específico del país en que se implanta, señala la importancia del contexto.

Un planteamiento más interesante es ¿qué nos pueden enseñar estos seis trabajos sobre la investigación acerca del cambio en las políticas públicas? Y aquí sí hay aprendizajes beneficiosos. La intención no es resumir los aportes de los diferentes artículos, sino dialogar con ellos sobre cuestiones concretas: la primera, cuáles son las diferencias que supone partir de un caso o partir de una teoría; la segunda, cuáles son las consecuencias de considerar la política como variable dependiente o independiente; en tercer lugar, cuáles son los aportes que pueden extraerse cuando se considera un elemento concreto de la política lo que cambia y, finalmente, cuáles son las dificultades para presentar conclusiones convincentes sobre la cualidad y calidad del cambio ocurrido.

La primera cuestión lleva al dilema entre el empuje de la teoría o la fuerza del caso. Se trata de observar si la estrategia que parece haber guiado a los autores y autoras está más cerca de una investigación cuyo punto de partida es una teoría o un modelo sobre el cambio en políticas públicas, o de una investigación cuyo origen es una política concreta. Ya se ha afirmado, y está muy presente en la literatura del campo de las políticas públicas, la importancia del contexto delimitado de la política y la coherencia y especificidad que acaba dominando cada una de las arenas. Esto permite explicar la coexistencia y mutuo enriquecimiento de expertos y expertas en políticas públicas y en políticas concretas.

Cuando el investigador o investigadora conoce con profundidad la evolución de una política determinada, sus principales acciones, quiénes fueron los actores, en qué momento se modificaron, qué factores internos o externos a la política provocaron cambios; o por el contrario, no supusieron ninguna modificación significativa de la arena, en ese caso el proceso de investigación puede seleccionar la propuesta teórica que mejor se adapte al caso. Esta estrategia concuerda con el sesgo de selección de un caso que replique la teoría (Landman 2011), aunque a la inversa: se forzaría la selección de un marco teórico que se adaptara bien al caso. Para que el debate científico fuera posible, sería más recomendable que los análisis tomaran la teoría como motor y permitieran así un intercambio real con otros investigadores.

Tomemos como ejemplo el artículo “Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno”, escrito por Cecilia Osorio Gonnet. El estudio del programa de transferencia de rentas en Chile describe cómo se abre una ventana de oportunidad cuando un tema que no estaba en la agenda de gobierno se enfrenta a un cuestionamiento creciente tras la toma de conciencia de que puede empeorar. Es un trabajo que conecta de manera impecable una propuesta teórica con un tema concreto, en este caso, la difusión como mecanismo de aprendizaje, coerción y emulación. Se destaca el esfuerzo por determinar indicadores de los conceptos y la propia concreción de estos, ya que es la única manera de poder testar la teoría y la manera de operacionalizarla en otro contexto. Dada la lógica del propio marco teórico, son los actores, especialmente burócratas y expertos externos quienes se convierten en los factores impulsores del cambio en el texto de Osorio (2015).

En segundo lugar, es importante el cambio de mirada que supone considerar la política como variable dependiente o no. En el *dossier* hay dos contribuciones muy interesantes cuya pregunta no es cómo cambia la política, sino cómo un cambio de política afecta, o no, a otros elementos.

El trabajo “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”, elaborado por Marco Antonio Córdova, se centra en el cambio de la política de vivienda social. El autor considera cómo el factor que explicaría el origen del cambio en la política de vivienda social es la extensión de la ideología neoliberal, cuyo factor impulsor básico son los decisores que asumen como propias estas ideas. El análisis se concentra en si han sido los instrumentos de política de vivienda los responsables de la conformación de un modelo de cuasi-mercado. Las conclusiones apuntan que, a pesar de observarse un cambio profundo en el modelo de la política, el modelo resultante tiene problemas serios para resolver la situación para la que fue diseñado. En este caso, la variable dependiente no es la política de vivienda social, sino el propio mercado de ésta.

El artículo “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, escrito por Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez, describe la implantación de la po-

lítica de transparencia en tres países: México, Honduras y Guatemala. El objetivo del artículo es determinar hasta qué punto la nueva política es capaz de introducir dinámicas de modernización o mejora de la administración, o de modificar un fenómeno político administrativo concreto, en este caso, la corrupción. Los resultados señalan que la sola introducción de la política no permite que se detecte ningún cambio en estas dinámicas. Es un estudio interesante sobre los impactos de una herramienta aunque no habla específicamente de cambio de políticas.

La tercera cuestión tiene que ver con otra pregunta: ¿cómo se manifiesta el cambio en una política? Esto no tiene una respuesta sencilla. Las políticas públicas son fenómenos con múltiples dimensiones y capas. El cambio puede estar relacionado con cualquiera de ellas: puede cambiar la definición del problema que se maneja en la política, lo que cambiaría los grandes fines de la misma, pero también podrían cambiar los objetivos concretos, los instrumentos que utiliza el gobierno para implantar las acciones y procurar los impactos o, incluso, sus calibraciones. Ello ha sido objeto de reflexión previa y de propuestas sobre los componentes de la política. Howlett y Cashore (2007, 2009) han señalado en varios trabajos una taxonomía que pretende aclarar algo el panorama y que se presenta a continuación:

154

Tabla 1. Componentes de las políticas

		Contexto		
Foco de la política	Objetivos o fines	Alto nivel de abstracción	Nivel del programa y operacionalización	Decisiones específicas sobre el terreno
		Grandes metas y propósitos	Objetivos concretos	Ajustes del programa
	Medios o instrumentos	Selección de instrumentos	Diseño de los mecanismos	Calibración
		Instrumentos coercitivos o de fomento	Mecanismos concretos	Acuerdos y arreglos sobre los detalles

Fuente: Howlett y Cashore 2009, 39.

El trabajo “Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva”, escrito por Pedro Enríquez Pérez y Facundo Solanas, también plantea la difusión de las ideas y prácticas de políticas, específicamente sobre la política de educación superior. Este artículo constituye un buen ejemplo de análisis del cambio o continuidad de una política, centrándose en un mecanismo concreto, la negociación paritaria.

Otro asunto está relacionado con el tipo de cambio que se observa: incremental o radical; linear o no-linear; reversible o irreversible (Capano 2013, 453). Es cierto que esta cuestión es también compleja de responder y que está presente, de una u otra manera, en los trabajos sobre la materia. La idea es que el cambio no es un fenómeno siempre análogo. Al menos será más o menos progresivo y planteará una mayor o menor intensidad (ver tabla 2).

Tabla 2. Tipos de cambio en las políticas públicas

		Desarrollo	
		Progresivo	Discontinuo
Intensidad	Leve	Incremento	Terminación
	Importante	Sucesión	Innovación

Fuente: Harguindegú 2013, 195.

En este sentido, es muy interesante el artículo “Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*”, elaborado por Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella. Los autores estudian la implantación de la política de desarrollo rural en un territorio concreto del Estado de Santa Catarina. En esta política, la ventana de oportunidad fue la llegada al poder del Gobierno de Lula, que supone un cambio profundo en los objetivos de los programas y la creación de una nueva Secretaría de Desarrollo Territorial. El nuevo programa proponía, entre otras cosas, cambiar la estructura y la forma de trabajo en común de los actores territoriales, empoderándolos para convertirlos en protagonistas de su desarrollo. Los autores abordan el estudio desde un marco teórico que considera ideas, intereses e instituciones. Su trabajo se concentra en entender los procesos de delimitación del territorio y del diseño de las instituciones generadas para la gestión del mismo, a través de las negociaciones de actores. El análisis permite concluir que los intereses que prevalecen son los más estructurados, dejando fuera a los sectores más desfavorecidos; que el modelo de desarrollo también se concentra en alguna tipología concreta; y que la implantación de la política se enfrenta a realidades que modifican lo previsto. Es un buen ejemplo de cómo hay diferencias entre el tipo de cambio que se pretendía impulsar —en este caso importante y discontinuo, o radical y no linear— y el cambio que de hecho se produce.

El último de los artículos de *dossier* de revista *Íconos* 53 es también un buen ejemplo de las dificultades a la hora de calificar el tipo de cambio producido. En el artículo “Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)”, Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo analizan la reforma del sistema de salud en Uruguay. Los autores identifican una ventana de oportunidad el cambio del partido de gobierno, a pesar de que el asunto ya estaba en la agenda de la ciudadanía y de los actores antes de que se produjese la llegada de nuevo gobierno. Para ellos, el mecanismo que tendría una mayor capacidad explicativa es la estrategia política de los gestores, que fueron capaces de seleccionar los temas que generaban menos controversia e incorporar de forma paulatina las demandas de diferentes actores, que van desarrollando mecanismos de resistencia corporativos. A pesar del interés del caso y de sus conclusiones, no se distingue con claridad si los autores plantean que el cambio que se pro-

duce es radical y profundo, o si es un “reenmarque” de la situación anterior, aunque sí se afirma que el nuevo modelo tiene características muy diferentes.

Todas estas cuestiones señalan los problemas que supone el uso de conceptos y teorías distintas, de escalas de análisis de grado diverso, o de comparación de casos que pertenecen a contextos muy diferentes. La lectura no permite generar una visión de conjunto del objeto, sin embargo, construye un panorama rico con una alta densidad de contenidos sobre la variedad en los análisis.

En todo caso, el avance en el estudio del cambio de las políticas públicas, especialmente si se centra en una región, debería plantearse como un programa de investigación más estable que permitiera generar algunos modelos con variables contextuales y comprobar su validez. No hay necesidad de converger en todo, la diversidad es un valor propio del análisis de políticas, pero no habrá posibilidad alguna de comparar avances y construir teorías sin la existencia de objetivos coordinados que, valorando la importancia de los casos, se concentren en determinadas dimensiones del diálogo teórico.

Bibliografía

- Capano, Gilberto. 2013. “Policy Dynamics and Change”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh y X. Wu. Nueva York: Routledge.
- _____. 2009. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 7-31.
- Córdova, Marco. 2015. “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 127-149.
- Daugbjerg, Carsten. 2013. “Process Sequencing”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh y X. Wu. Nueva York: Routledge.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Presentación del dossier. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 11-30.
- Freigedo, Martín, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez. 2015. “Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 49-66.
- Hall, Paul. 1993. “Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Harguindéguy, Jean Baptiste. 2013. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 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.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2007. "Revisiting 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.
- Landman, Tood. 2011. *Política comparada. Una introducción al objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lasswell, Harold. 1970. "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences* 1: 3-14.
- Osorio, Cecilia. 2015. "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 31-48.
- Pérez, Pedro y Facundo Solanas. 2015. "Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 67-84.
- Pierson, Paul. 2004. *Policy in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.
- _____. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1): 7-38.
- Rose, Richard. 1990. "Inheritance Before Choice. Public Policy". *Journal of Theoretical Politics* 2: 263-291, julio.
- Schlager, Edella. 1997. "A Response to Kim Quaile Hill's in Search of Policy Theory". *Policy Currents* 7: 14-17.
- Tecchio, Andréia, Catia Grisa, Luiza Oliveiray Ademir Cazella. 2015. "Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 105-125.
- Vera, Martín, David Rocha y María Concepción Martínez. 2015. "El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 85-103.