

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 19, Issue 3, September, 2015  
Quito – Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 53, Septiembre 2015  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(Vol. 19, Issue 3, Sep 2015)

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices

*CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales*, UNAM, México.

*e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas*, CSIC, España.

*DIALNET*, Universidad de la Rioja, España.

*DOAJ, Directory of Open Access Journal*, Lund University Libraries, Suecia.

*FLACSO-Andes*, FLACSO, Ecuador

*Fuente Académica*, EBSCO Information Service, Estados Unidos.

*HAPI, Hispanic American Periodical Index*, UCLA, Estados Unidos.

*IBSS, International Bibliography of the Social Science*, ProQuest  
*Informe Académico*, Thompson Gale, Estados Unidos.

*LatAm-Studies*, International Information Services, Estados Unidos.

*LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México*.  
*RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, UAEM, México.

*Sociological Abstracts*, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

*Social Science Journals, Sociology Collection*, ProQuest.

*Ulrich's Periodical Directory*, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce

Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein

Editora de *Íconos*: María Pía Vera / Jenny Pontón

Asistente editorial: Liliana León

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

#### Consejo editorial

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

#### Comité asesor internacional

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint Andrews, Reino Unido

Magdalena León, Universidad Nacional, Colombia

Joan Martínez Alier, Universitat Autònoma de Barcelona, España

Carlos de Mattos, Pontificia Universidad Católica, Chile

Cecilia Méndez, University of California - Santa Barbara, Estados Unidos

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

#### Coordinadores del dossier "Cambio de políticas públicas en América Latina"

Guillaume Fontaine y Mauricio Olavarría

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

Impresión: XXXX

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Suscripciones, pedidos y distribución:

[lalibreria@flacso.edu.ec](mailto:lalibreria@flacso.edu.ec)

[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales. -Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 53, Septiembre 2015  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 19, Issue 3, September, 2015  
Quito - Ecuador

## Contenido

### Dossier

---

- Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas**  
Presentación del dossier . . . . . 11-30  
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** . . . . . 31-48  
Cecilia Osorio Gonnet
- Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)** . . . . . 49-66  
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva** . . . . . 67-84  
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.** . . . . . 85-103  
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*** . . . . . 105-125  
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador** . . . . . 127-149  
Marco Antonio Córdova

## Temas

---

**Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África** ..... 153-170  
*Paola Andrea Bayle*

**Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México** ..... 171-186  
*Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez*

## Reseñas

---

**Teoría y práctica de las políticas públicas**  
de Gema Pastor Albaladejo, editora ..... 189-192  
*Edgar Zamora Avilés*

**Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**  
de Bruno Dente y Joan Subirats ..... 193-196  
*Tania L. Zabala Peñafiel*

**Manual de análisis y diseño de políticas públicas**  
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director ..... 197-200  
*Vanessa Montenegro Hidalgo*

**Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**  
de André-Noël Roth Deubel ..... 201-204  
*Luis Carlos Erazo*

d  
dossier

## Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier

*Lessons from Latin America on the rational choice, cognitive and institutional approaches to policy change  
Introduction to dossier*

*Lições da América Latina sobre as dimensões racionais, cognitivas e institucionais da mudança de políticas  
Apresentação do dossiê*

Guillaume Fontaine\*

Fecha de recepción: enero de 2015  
Fecha de aceptación: julio de 2015

dossier

### Resumen

La revisión de la literatura especializada lleva a identificar tres tipos de enfoques analíticos del cambio de políticas. Los racionalistas –con las teorías del incrementalismo, las corrientes múltiples y el equilibrio puntuado– privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada) de los actores. Los cognitivistas –con el marco analítico de coaliciones promotoras, la teoría de los referenciales globales/sectoriales y la teoría crítica– hacen hincapié en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones. Los neoinstitucionalistas –con las teorías de la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas– subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas.

*Descriptores:* políticas públicas; neoinstitucionalismo; análisis cognitivo; elección racional; cambio.

### Abstract

A review of the pertinent academic literature identifies three analytical focuses in studies of policy change. Rational choice- with its theories of incrementalism, multiple currents and punctuated equilibrium- privilege the decision-making process and the rational nature of the individual actor. The cognitivists- with their framework of promoter coalitions, the theory of social/ global references and

**Guillaume Fontaine.** Doctor en Sociología por la Universidad de París 3 - Sorbonne Nouvelle, con habilitación para dirigir investigaciones de posdoctorado en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po). Actualmente es Coordinador del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO, sede Ecuador. Su publicación más reciente es *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. 2015. Quito: FLACSO Ecuador / Antrhopos.  
✉ [gfontaine@flacso.edu.ec](mailto:gfontaine@flacso.edu.ec)

\* Una primera versión de este artículo fue presentada en el 23 Congreso Mundial de IPSA: *Challenges of Contemporary Governance*, Montreal, 19-24 de julio de 2014. RC 32: "Policy Change into Long Term Processes: Adaptation and/or Reform for Contemporary Governance". Agradezco a Michael Howlett, Giliberto Capano, Mauricio Olavarría y dos lectores anónimos por sus comentarios y sugerencias.

critical theory- emphasize the presentation of policy problems and the legitimating discourse behind the decision-making process. The neo-institutionalist- with their theories of the logic of the adequate, path dependence and the three-order process of policy change- emphasize the importance of formal and informal institutions in the development of public policies.

*Keywords:* public policies; neo-institutionalism; cognitive analysis; rational choice; change.

### Resume

A revisão da literatura especializada leva a identificar três tipos de enfoques analíticos da mudança de políticas. Os racionalistas –com as teorias do incrementalismo, as correntes múltiplas e o equilíbrio pontuado– privilegiam o proceso de toma de decisão e a racionalidade (limitada) dos atores. Os cognitivistas –com o marco analítico de coalições promotoras, a teoria dos referenciais globais/setoriais e a teoria crítica– destacam as representações dos problemas de políticas e os discursos legitimadores de decisões. Os neoinstitucionalistas –com as teorias da lógica do adequado, a dependência da trajetória e as três ordens de mudança de políticas– sublinham a importância das instituições formais e informais no desenvolvimento das políticas.

*Descritores:* políticas públicas; neoinstitucionalismo; análise cognitivo; eleição racional; mudança.

## Problemas teóricos y epistemológicos del cambio de políticas

**E**l cambio es un complejo problema de análisis de políticas públicas que conlleva muchas preguntas. ¿Por qué ocurre (o no)? ¿De dónde viene? ¿Cómo medirlo? ¿Cuándo se vuelve irreversible? ¿Cómo predecirlo? Estas preguntas se pueden priorizar y tratar de manera distinta en función de preferencias epistemológicas y teóricas diferentes. En particular, estas preferencias afectan la importancia relativa dada al sentido y la dinámica del desarrollo de las políticas y el énfasis en sus variables independientes (Capano 2009). En ese sentido, una preferencia por el cambio linear o no linear se enfrenta con el problema de elegir entre explicaciones cumulativas o adaptativas. Una preferencia por las dinámicas evolucionarias o revolucionarias implica elegir entre explicaciones incrementales o radicales del cambio. El énfasis en las causas endógenas o exógenas del cambio lleva a estudiar los problemas de competencia, aprendizaje e imitación, más que conflictos, reglas institucionales, consenso y cooperación, auto-organización o las relaciones entre contingencia y agencia.

Las preguntas teóricas abarcan desde la definición del objeto del cambio hasta sus mecanismos causales, pasando por su tipo y ritmo, su resultado y su nivel de abstracción. El objeto del cambio puede ser la definición del tema en discusión, la estructura y el contenido de la agenda de política (Kingdon 1995), el contenido de un programa de política o los resultados de la implementación (Hall 1993). Los tipos de cambio atañen a su nivel de abstracción, ritmo, dirección y escala (Lindblom 1959). El problema de los efectos es uno de reversibilidad o irreversibilidad, común en los debates sobre la de-

pendencia de la trayectoria (Mahoney 2000; Pierson 2000) y del equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2004 y 2005). Los niveles de abstracción aluden a las relaciones entre estructura (instituciones, unidades colectivas y patrones de comportamientos) y agencia (preferencias individuales y acciones) (John 2003). Los mecanismos causales dependen de la resolución del dilema entre causalidad lineal y condicional y el énfasis en las variables independientes endógenas y exógenas (Sabatier 1988). Ello remite a la elección entre distintos tipos de variables explicativas o los factores de elaboración de políticas, según si se define a las políticas como escenarios de poder, instituciones, foros de debates, blancos principales de la influencia de las instituciones políticas o acervos de relaciones en red y escenarios de redes (Capano 2009).

Ahora bien, estas dificultades han sido a menudo subestimadas en un debate donde predomina una preocupación por las causas más que por la naturaleza del cambio (Howlett y Cashore 2009). Ello ha llevado a la multiplicación de teorías incapaces de dialogar en una base común (Howlett y Migone 2011) y la construcción ad hoc de marcos analíticos que desconocen los problemas de circularidad, *exogenidad* y multi-causalidad. También ha dado lugar a “enfoques teóricos” mixtos que pretenden combinar distintos marcos analíticos y métodos (Palier y Surel 2005; Real-Dato 2009), lo cual plantea problemas de alineación metodológica, pues la manera de concebir los problemas del mundo real determina la manera de construir teorías y comprobarlas empíricamente (Hall 2003; Capano 2009; Beach y Pedersen 2016).

Este artículo propone organizar la literatura especializada en tres grupos, en función de las causas y modalidades de cambio que privilegian. Estos enfoques no son excluyentes pero su identificación coadyuva a identificar la alineación metodológica ya mencionada en cada caso. Llamamos “racionalistas” las teorías y los marcos analíticos que privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada) de los actores. Entre estos, destacan las teorías del incrementalismo, de las corrientes múltiples y del equilibrio puntuado. Llamamos “cognitivistas” los enfoques que hacen hincapié en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones. Entre ellos, están el marco analítico de coaliciones promotoras, los referenciales globales/sectoriales y las teorías críticas. Llamamos “institucionalistas” aquellas teorías que subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas. Entre ellas, son significativas la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas.

Todos estos enfoques analíticos han emprendido un “giro histórico” al subrayar la importancia de las secuencias y de la temporalidad, así como de los factores estructurales tales como la programación y el ordenamiento histórico de los eventos (Howlett y Rayner 2006; Rayner 2009). Sin embargo cada uno parte de una concepción particular del cambio. Los racionalistas lo ven como reversible y acumulativo. La tesis del equilibrio puntuado enfatiza cómo los resultados se basan en eventos previos y cómo

los procesos estructurales de retroalimentación positiva o negativa que dependen de estos últimos afectan las conductas. El seguimiento de procesos se considera una reiterada resolución de problemas o una comparación de soluciones para problemas recurrentes, típicos de la metáfora del tacho de basura. Los cognitivistas han desarrollado dos concepciones opuestas del ordenamiento del cambio (Rayner 2009). Por un lado, un “positivismo narrativo” como el marco de las coaliciones promotoras ve al cambio irreversible e imbricado; por otro lado, un “postmodernismo narrativo” como análisis deliberativo de políticas y de los referenciales globales y sectoriales ve al cambio como reversible y contingente. Finalmente, para los neoinstitucionalistas, el cambio es contingente e irreversible, particularmente porque la dependencia de la trayectoria hace hincapié en la importancia de los acontecimientos iniciales que dan lugar a las secuencias de inercia histórica de eventos.

Las siguientes secciones presentan sucesivamente cada uno de estos enfoques, antes de presentar los artículos de este dossier de *Íconos*.

## El cambio de políticas como problema racional

14

A partir de los trabajos de Herbert Simon sobre la racionalidad limitada (Simon 1944), los estudios de primera generación del cambio de políticas se enfocaban en las conductas de los actores en el proceso de toma de decisión para explicar cómo el cambio ocurría en los regímenes democráticos (Lindblom 1958 y 1959). Este proceso, se argumentaba, era más uno de ajustes que de innovaciones radicales, tomando en cuenta que los actores del proceso político tomaban decisiones en función de sus intereses particulares, aunque en una base común, constituida de valores esenciales y principios generales de acción. Por lo tanto, el cambio de políticas resultaba incremental y se apartaba rara vez de un proceso lineal de aprendizaje y adaptación. La mayor contribución de estos estudios consistió en aplicar un razonamiento marginalista a las decisiones políticas. Del comportamiento electoral, se evidenciaba que las variaciones de las opciones de políticas entre los partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos eran marginales (consistían en unas variaciones sobre un mismo tema) y que el cambio de políticas de una administración a otra se producía de una manera gradual y secuencial (incremental) (Lowi 1972; Downs 1998).

El incrementalismo no es solo un método de cálculo que consiste en medir una variación a partir de un valor estándar. Es también un método de toma de decisión que consiste en alterar progresivamente una realidad basada en un consenso. Por un lado, los partidos políticos y líderes en competencia coinciden en ideas fundamentales, aunque puedan discrepar en aspectos relativamente secundarios mientras formulan políticas sectoriales individuales. Por otro lado, cuando los partidos alternan de una elección a otra, las políticas diseñadas por un gobierno revisan aquellas llevadas

a cabo por su antecesor. Por lo tanto, el proceso político es uno de adaptación, en el cual soluciones experimentadas son revisadas y mejoradas constantemente en función de los resultados que producen. En este sentido, las políticas resultan del arte de arreglárselas (Lindblom 1959), más que de una ciencia de gobernar por sucesivas elecciones racionales.

Siguiendo la tesis del incrementalismo, la decisión en torno a las mejores políticas depende de un ajuste mutuo de las posiciones de actores estatales y no estatales, más que de una relación entre objetivos y medios. Los participantes pueden llegar a un acuerdo sobre medidas específicas o programas, tras una discusión o una negociación, aunque no necesariamente compartan los mismos valores e intereses ni tampoco coincidan en el valor dado a los objetivos y medios de una política. Por consiguiente, el indicador de calidad de una política radica en la consecución de un acuerdo satisfactorio entre partes, más que en alcanzar objetivos óptimos mediante medios elegidos racionalmente. Esta tesis, derivada de la teoría de la racionalidad procedimental (Simon 1991), complementa el pluralismo al tomar en cuenta la participación de múltiples actores con desiguales capacidades de acción e incidencia política (Lindblom 1979). Sin embargo, mientras el pluralismo hace hincapié en la negociación entre actores estatales (del poder ejecutivo o legislativo, al nivel local o nacional) y no estatales (asociaciones profesionales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés), el incrementalismo se preocupa más por las negociaciones dentro del aparato estatal, entre actores políticos (de la mayoría y la oposición) o entre estos últimos y los funcionarios públicos.

El incrementalismo inspiró un modelo de elaboración de agenda, también basado en la racionalidad limitada y el pluralismo, que asume que las nuevas decisiones no se toman *ex nihilo* sino que dependen de las anteriores (Kingdon 1995). Este último asume que cambios bruscos o imprevistos pueden surgir y dar una nueva orientación a una política cuando se abre una ventana de oportunidad, es decir, cuando tres “corrientes” convergen: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo en torno a una solución a este problema y la voluntad política de aplicarla. Estas corrientes convergen en escasos y breves momentos. En realidad, el reconocimiento de un problema de política implica que los actores estatales y no estatales discriminen los múltiples problemas existentes y se pongan de acuerdo con los más urgentes. Así, la legitimidad de un problema de política depende en parte de los actores no estatales que inciden en el proceso de toma de decisión. Además, más allá de la naturaleza intrínseca del problema, convencer a un gobierno de la necesidad de colocar un problema específico a su agenda implica tener acceso a la información y contar con una gran capacidad de comprensión, organización e incidencia. Asimismo, la formulación de soluciones a este problema da lugar a una discusión entre actores estatales y no estatales y, para que se abra una ventana de oportunidad, es necesario llegar a un acuerdo sobre la solución más legítima (en función de su factibilidad, eficiencia, entre

otras). La tercera condición es la existencia de la voluntad del gobierno de solucionar el problema. Esta corriente depende a menudo de un cambio político en el poder, aunque puede resultar también de un cambio en el equilibrio de poder al interior de un mismo gobierno o de una administración. Puede venir de la competencia entre varios partidos políticos o entre diversos sectores de un mismo partido o incluso entre agencias de un mismo gobierno.

El marco analítico de las corrientes múltiples tomó prestado de la sociología de las organizaciones la metáfora del “tacho de basura” (Cohen et al. 1972), que alude al examen de opciones descartadas en el pasado para ver si pueden ser más idóneas en el presente, puesto que las condiciones y los actores pueden haber cambiado. Muchas ideas discutidas en una organización no se vuelven acciones concretas; son borradores, elaborados por expertos y asesores, que las clasifican o las descartan a menudo, hasta que los tomadores de decisiones las vuelvan a tomar en cuenta en otro momento. Esto complementa el marco analítico de corrientes múltiples para hacer hincapié en la importancia de las interacciones en el cambio de política. Se aparta de la concepción clásica de las interacciones como proceso de deliberación regulado y formal –como en una campaña electoral o un debate legislativo– para considerar las discusiones informales entre los miembros de una comunidad, en la esfera pública y los medios masivos de comunicación. En estas interacciones, las soluciones existen a menudo antes que los problemas de políticas y, cuando se abre una ventana de oportunidad, estos actores reciclan ideas que, a lo mejor, nunca fueron desechadas individualmente pese a que lo fueron colectivamente. Por último, el juicio de estos actores está afectado por factores exógenos (estructurales o coyunturales) a través de la opinión pública.

Un tercer marco analítico basado en la racionalidad limitada proporciona una revisión del incrementalismo y explica el cambio de política como un equilibrio puntuado (Jones 2002). Inspirado en la biología evolucionaria, pretende explicar a la vez la estabilidad y el cambio a partir de la observación según la cual las políticas son normalmente procesos estables e incrementales, ocasionalmente afectados por cambios radicales generados por fenómenos exógenos (True et al. 2007). Esta alternancia de *stasis* y crisis se debe a que los subsistemas de políticas permiten que se den procesos paralelos dentro de un mismo sistema. Lejos de concebir el cambio de política como un proceso de adaptación continua, este marco analítico aísla una variable estable que indica la tendencia, luego identifica las variables exógenas susceptibles de afectar esta estabilidad y generar un equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2005).

Entre las posibles causas del cambio figuran las imágenes de políticas (hechas de información empírica y representaciones subjetivas) e instituciones (True et al. 2007). Las instituciones son relativamente estables, pues el cambio implica un costo mayor comparado con la continuidad. Desde luego, las instituciones no cambian para limitar estos costos, salvo cuando se anticipan beneficios que los superan. Un cambio menor en la trayectoria de una política puede entonces provocar un cambio

mayor en el subsistema o el sistema político. Siguiendo este enfoque, un cambio en un subsistema puede contagiar a otros subsistemas, o un choque externo puede conllevar a un cambio simultáneo en diferentes subsistemas o al conjunto del sistema político. De manera general, los subsistemas de políticas tienden al equilibrio, mientras que los procesos macropolíticos tienden a la puntuación.

La teoría del equilibrio puntuado se elaboró a partir de la negociación presupuestaria en Estados Unidos y se volvió un modelo de elaboración de presupuesto basado en la agenda de política (Jones y Baumgartner 2004), y un programa de investigación, el *Policy Agenda Project*, que se extendió a varios países de la Unión Europea. Los estudios aplicados a la regulación de drogas, la política ambiental, al control de armas, entre otros (Jones y Baumgartner 2005), permiten concluir que la puntuación ocurre a todos los niveles del proceso político y de la elaboración del presupuesto del Estado, como consecuencia de la atención selectiva de los actores y la elaboración de agenda de abajo hacia arriba. Por ejemplo, las negociaciones del presupuesto del Estado en Estados Unidos muestran que los cambios en la agenda de política responden a cambios exógenos (como el ciclo de atención de los problemas de políticas) y endógenos (como la organización del Estado). Ello contradice una idea central del incrementalismo que enfatiza más bien en la estabilidad de la estructura del presupuesto y la adaptación de ciertos temas a las circunstancias externas (como una crisis económica, la presión de grupos organizados o un cambio en el equilibrio de poder). El argumento es que las instituciones se ajustan constantemente a un entorno cambiante, entonces no son estables ni idénticas, son esquemas dinámicos de interacciones. En particular, la elaboración del presupuesto del Estado es un proceso errático y las variaciones anuales de este último siguen una tendencia irregular, similar al grado sísmico de un terremoto.

La teoría del equilibrio puntuado se ha difundido de tal modo que ha sido tildada de “nueva ortodoxia” (Cashore y Howlett 2007), en referencia a la “ortodoxia” del incrementalismo. Esta última se destaca por hacer hincapié en la dimensión histórica del desarrollo de las políticas, por tratar las instituciones políticas como mecanismos de reproducción de políticas, por considerar que los cambios mayores de políticas surgen por perturbaciones externas y por esperar un conjunto típico de procesos de estabilidad (dependencia de la trayectoria), un patrón típico de cambio de política (equilibrio puntuado) y una explicación típica de por qué ocurre (como un cambio en las creencias o una perturbación societal) (Howlett 2009).

## El cambio de políticas como problema cognitivo

Los estudios del cambio de segunda generación se concentraron en los aspectos cognitivos del proceso político, en particular los marcos interpretativos por los cuales los actores perciben su entorno y procesan la información (Muller 2000; Sabatier

y Schlager 2000). Algunos se basan en métodos hermenéuticos para interpretar los discursos de los actores en lugar de explicar de manera causal el proceso político (McBeth et al. 2007; Schmidt 2008). Otros se inspiran de la teoría crítica para analizar las políticas públicas como prácticas legitimadoras por los gobiernos (Fischer y Forester 1993; Majone 1997). Estos marcos analíticos no se preocupan particularmente del cambio de políticas, aunque dos marcos analíticos se destaquen al respecto: el de las coaliciones promotoras y el de los referenciales globales-sectoriales.

En el marco de coaliciones promotoras, las políticas públicas se elaboran y se llevan a cabo por grupos de individuos que comparten creencias comunes y aprenden del mundo y de la intervención de los gobiernos para lograr sus objetivos (Sabatier 1988). Dependen principalmente de las interacciones entre coaliciones rivales integradas por actores de instituciones públicas y privadas a todos los niveles del gobierno, cuyos miembros comparten creencias fundamentales (sus objetivos políticos y sus percepciones causales) y aspiran a utilizar las reglas, los presupuestos y las instituciones del Estado para realizarlas. Dependen también de cambios ajenos a los subsistemas de políticas —en las condiciones sociales y económicas, las coaliciones sistémicas del gobierno y los productos de otros subsistemas— que producen obstáculos y oportunidades a estas coaliciones. Por último, dependen de los efectos de los parámetros sistémicos estables (como las estructuras sociales y las reglas constitucionales) en los límites y recursos de varios actores de un subsistema de política.

Este marco analítico separa dos niveles de aprendizaje social: uno técnico, que consiste en aprender de experiencias pasadas, y uno político, es decir una experticia que permite a ciertos actores ganar una ventaja en un conflicto o una coalición para asumir un papel clave en el momento idóneo (Jenkins-Smith y Sabatier 1993). Un cambio es también necesario en la distribución de los recursos políticos entre los actores de un subsistema de política, generado por choques exógenos. Los cambios en la distribución de las creencias entre los actores de este subsistema dependen de procesos individuales (como un cambio en las actitudes y en el conocimiento, la difusión de nuevas ideas o la circulación dentro de un grupo o una comunidad) y colectivos (como las reglas de acumulación de preferencias y comunicación). Entre los principales factores de aprendizaje está el mejor entendimiento de los objetivos de una acción y de las relaciones causales, así como la identificación y la resolución de desafíos al sistema de creencias. Aprender es parte del proceso político e influencia la distribución de los valores. Por lo tanto, el análisis de políticas está motivado por los valores esenciales y las oportunidades de realizarlas. El rol de la información técnica consiste en alertar a la gente sobre la manera en que una situación podría afectar sus intereses y valores.

Finalmente el aprendizaje dentro del sistema de creencias de una coalición varía en función del nivel de conflicto, de la capacidad de dar seguimiento a un tema y de la existencia de foros especializados. El entorno puede provocar cambios en el arreglo o la orientación de las coaliciones, lo cual otorga a su vez un papel específico a ciertos miem-

bros. Ello lleva a tomar en cuenta la importancia de la formación profesional y, por lo tanto, a admitir que no todas las profesiones son iguales, como lo muestra el papel de los abogados, en general, o de los ecologistas, biólogos e incluso geógrafos en las coaliciones ambientalistas, por ejemplo. La profesionalización de la política vuelve al aprendizaje orientado hacia las políticas una modalidad de acción para muchos actores de la sociedad civil, el subsistema económico y el Estado. Ello va más allá del saber experto en el sentido weberiano, puesto que depende de sistemas de creencias que evolucionan con base en el análisis científico y técnico (por ejemplo, sobre la contaminación urbana o el cambio climático). Para cambiar un sistema de creencias, es necesario recolectar índices sobre un período largo mediante una investigación científica.

Entonces ciertas profesiones y ciertos medios profesionales están más predispuestos que otros a generar líderes de coaliciones y empresarios políticos. Ello podría explicar porqué el marco analítico de las coaliciones promotoras explica mejor el cambio de políticas en ciertas áreas que en otras, pese a los esfuerzos de aplicación a diferentes áreas de políticas (Weible y Nohrstedt 2013). De hecho, fue elaborado a partir del análisis de las políticas ambientales y energéticas en Estados Unidos y Canadá, pero tiene pocas aplicaciones a las políticas económicas y fiscales.

El análisis cognitivo del cambio de políticas ha sido desarrollado también a partir del concepto de “referenciales globales y sectoriales” (Jobert 1985; Jobert y Muller 1987). Un referencial es un acervo de creencias, valores y técnicas que estructuran el escenario de las políticas y aparecen como tantas recetas comprobadas para solucionar problemas. Un referencial global es la materialización de un debate de ideas. Por ejemplo, cuando analizamos una situación que resulta de un evento externo, los términos de la discusión no están dados por este evento. La manera de interpretarlo, valorarlo y enfrentarlo depende de un sistema de alerta temprana y del momento en que tomamos conciencia de la irreversibilidad del evento, más que de una relación causal entre dos variables. Entonces la importancia dada a este evento es una construcción social que sale de un sistema de representaciones y deliberaciones, a través de un referencial.

Para explicar el cambio de política, esta teoría hace un paralelo con las revoluciones científicas (Kuhn 1971) y las controversias sobre los paradigmas (Jobert 1992). Cuando los cambios son marginales y afectan el entorno ideológico sin poner en cuestión los principios y las estrategias en el centro de la acción colectiva, la sucesión de referenciales sectoriales resulta de una batalla de ideas en la cual los partidarios de distintas representaciones del mundo compiten entre sí. La incidencia de las ciencias sociales en el proceso político ocurre a través de esta transformación del entorno ideológico y de los términos de referencia a partir de los cuales se definen la orientación y las estrategias de acción. El cambio de referencial global es una consecuencia de una disonancia cognitiva en la relación entre los escenarios global y sectorial, o un desfase entre las realidades sectoriales y el marco general de interpretación de una sociedad (Muller 2008). Este desfase se vuelve insostenible cuando los marcos interpretativos

de la política y de la acción pública ya no permiten que los actores interpreten su relación al mundo ni actúen en él.

Siguiendo la analogía entre referenciales y paradigmas, las políticas son equiparables con las ciencias, con sus principios metafísicos generales, sus hipótesis, metodologías y herramientas específicas (Surel 1997). Los principios generales de una política serían entonces la imagen de la estructura, producto del marco cognitivo por el cual se percibe el mundo. Sus hipótesis incluirían las normas de acción de las autoridades públicas mediante las cuales los actores definen qué tipo de operaciones o acciones parecen satisfactorias o legítimas. Sus metodologías consistirían en definir qué tipo de relaciones entre el Estado y un sector particular son consideradas más adecuadas en una situación dada: coerción, mediación o concertación. Según esta teoría, la fase emergente de los problemas de políticas, con su inscripción en la agenda, sería equivalente al período precientífico en Kuhn. Por otro lado, habría una fase de “política pública normal” así como hay una de “ciencia normal”, en la cual se definirían unos problemas legítimos y unas relaciones de poder, representaciones y modos operativos. Por último, los problemas de políticas que llevan a la pérdida de referenciales e instrumentos serían el equivalente a las fases de crisis de paradigma, anomalía o perturbación que originan las revoluciones científicas.

Sin embargo, los límites de semejante analogía radican en las modalidades de invalidación del referencial y del paradigma (Muller 2005). Mientras la de un paradigma depende de una comprobación empírica, aquella de un referencial depende de la transformación de las creencias. Un cambio de referencial puede ocurrir simultáneamente en diferentes países –como fue el caso con la transición de las políticas económicas keynesianas a las monetaristas en los años 1980– pero sigue modalidades específicas en cada caso. Asimismo, las modalidades concretas de elaboración de una nueva matriz cognitiva y normativa siguen indeterminadas. Ello destaca una vez más los roles desiguales de los actores, pero este marco analítico insiste más aún en la importancia del tipo de foros donde esto ocurre. En realidad, un referencial contribuye principalmente a limitar los conflictos y las contradicciones que amenazan la cohesión social; sigue los imperativos contradictorios de legitimación y regulación, de tal modo que se trata más de un proceso de prueba-error y de actos simbólicos, que de un proceso de aprendizaje sistemático (Jobert 1992).

## El cambio de políticas como problema institucional

De la segunda generación de estudios del cambio de políticas, salió un grupo enfocado en los aspectos institucionales del proceso, que se benefició de los aportes de la historia, la sociología y la economía (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Lowndes 2010). Estos estudios empezaron con subrayar la importancia del tiempo y de las institucio-

nes estatales en los procesos políticos, las organizaciones y las relaciones económicas (Evans et al. 1985; Immergut 1998). Simultáneamente, apareció una preocupación por las instituciones “informales” que estructuran las relaciones sociales y orientan las conductas (March y Olsen 1984). Luego se interesaron por el cambio institucional, sea para evidenciar procesos de transformación o “isomorfismos” en las organizaciones (Powell y DiMaggio 1999), para identificar la incidencia de las ideas en función de su alcance y grado de persistencia (Campbell 2002 y 2004) o para identificar modalidades de cambio en función del contexto político, de las características de las instituciones y de los agentes (Mahoney y Thelen 2010).

Entre tanto, se fortaleció la crítica del racionalismo con la contraposición de una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 2006) a la lógica de las consecuencias. La lógica de lo adecuado es otra manera de entender lo que motiva a los actores. Tiene mucho en común con el incrementalismo y la racionalidad limitada, puesto que “lo adecuado” remite a soluciones provisionales, contextuales, más satisfactorias que óptimas. Sin embargo, a diferencia del racionalista, el análisis institucional del cambio de políticas considera que estas no consisten en adaptar los medios a los fines en función de los intereses de los actores, sino en adecuar sus capacidades y conductas a las reglas formales e informales establecidas por su comunidad. La lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida social, pues deja sentadas las reglas que permiten a una comunidad política estabilizarse en el tiempo, con base en creencias, valores e ideas. Al reproducir estas reglas, las organizaciones estabilizan las relaciones sociales.

En esta interacción entre individuos y organizaciones, entre el Estado y la sociedad, se desdibuja la institucionalización de las conductas. La lógica de lo adecuado no es exclusiva del aparato estatal, también la siguen todos los actores relacionados con él. Hay un consenso implícito entre todos los participantes de la gobernanza (públicos y privados) para actuar de manera idónea, con el afán de ser tratados de manera idónea. Este pacto, que expresa una lógica de adaptación a un entorno cambiante, provee a los actores con flexibles modalidades de interacciones, colaboración y negociación, contrarias a la modalidad contractual que prevalece en la lógica de las consecuencias. Al referirse a reglas, esta teoría significa también que estas prescriben la representación del problema, el comportamiento de los individuos y grupos. Dicho de otra manera, las reglas en tanto instituciones son el motor de las conductas individuales y colectivas. Vienen de las interacciones de gobernanza pero, dado que se estabilizan, conforman un sistema y condicionan las interacciones entre distintos sectores de la sociedad y entre esta última, la economía y el aparato estatal.

Una contribución esencial del neoinstitucionalismo al entendimiento del cambio de políticas es la teoría de la dependencia de la trayectoria que explica los procesos institucionales por coyunturas críticas, seguidas de mecanismos de retroalimentación positiva o negativa que benefician a un número reducido de actores (Mahoney 2000; Pierson 2000). Esta teoría subraya la cualidad adaptativa de las instituciones,

fortalecida por sus reacciones a estímulos externos. Asimismo, los procesos reactivos consisten en secuencias de acontecimientos unidas por relaciones causales y se auto-fortalecen. Entonces, con el pasar del tiempo, se vuelven cada vez menos reversibles puesto que la retroalimentación positiva y el incremento del costo de entrada vuelven no competitivas las soluciones alternativas propuestas por nuevos actores, aún cuando estas podrían resultar más lógicas o racionales.

Los problemas metodológicos enfrentados por esta teoría abarcan los equilibrios múltiples, la contingencia y la inercia (Mahoney 2000). Una dificultad mayor consiste en evitar la regresión infinita hacia el pasado cuando se busca el momento inicial de una secuencia histórica. Ello se puede hacer por un razonamiento contra fáctico (Pearson 2000) o al identificar un momento no predecible o improbable, o la coincidencia impredecible de un acervo de eventos menores que se volvieron una coyuntura crítica (Mahoney 2000). Un tercer método consiste en identificar los fenómenos de acceso restringido (*lock-in*) y los mecanismos causales que originan una retroalimentación positiva, mediante el seguimiento de procesos y la identificación de los mecanismos causales que expliquen las secuencias (Mahoney 2012; Beach y Pedersen 2013; Kay y Becker 2015). Estos efectos pueden interpretarse como una causalidad inherente al origen de la estabilización o de la institucionalización de un proceso. Entonces se buscan las condiciones necesarias y suficientes para que un evento conlleve a otro, y así sucesivamente, en función de un orden irreversible.

A partir de la relación entre procesos de cambio de política y aprendizaje social, se identificaron tres órdenes de cambio que abarcan los objetivos del gobierno y los instrumentos de políticas (Hall 1993). Los cambios de primer orden tienen que ver con la calibración de los instrumentos de políticas, los de segundo nivel aluden a la creación de nuevos instrumentos o al experimento de nuevas formas de enfrentar problemas existentes, y aquellos de tercer orden surgen cuando un gobierno sale con una nueva definición de los problemas de políticas, lo cual da una nueva orientación a diferentes políticas sectoriales.

Solo los cambios de primer y segundo orden resultan del aprendizaje social y serían parte de un proceso político “normal” (comparable con la ciencia “normal” de Kuhn), puesto que consisten en ajustar una política sin poner en cuestión el marco general de interpretación de sus problemas. Estos cambios consisten en procesos aislados de las presiones que afectan habitualmente al sistema político, donde el ajuste o el cambio de los instrumentos de políticas enfrenta problemas relacionados con políticas anteriores. La modalidad de un cambio de primer orden es la sedimentación que resulta de decisiones técnicas propias del proceso político; aquella de un cambio de segundo orden es el desarrollo de nuevos medios que resultan de una acción estratégica. Los cambios de tercer orden son de otra naturaleza, pues buscan superar las insuficiencias de los ajustes para enfrentar las anomalías o los desenvolvimientos que no se pueden entender en términos de un “paradigma de política” existente.

En este último caso, los partidarios del nuevo paradigma aseguran su autoridad en el proceso y pueden acomodar la organización y los procedimientos regulares para institucionalizarlo. El resultado de este proceso depende de las ventajas relativas de sus posiciones respectivas en el sistema institucional. Un cambio en la fuente de autoridad se puede observar junto con una competencia dentro de una comunidad de política. Entonces los cambios de tercer orden oponen dos concepciones de la economía, del rol del Estado y del mercado, del sector público y privado, etc. Su modalidad es la transformación radical de los términos generales del discurso político, que resulta de este cambio de paradigma, mientras los actores buscan nuevas soluciones a problemas formulados de una nueva manera. Las ideas que circulan entre el gobierno y la sociedad alimentan el discurso sobre las políticas públicas y cuestionan el equilibrio de poder, mientras muchos actores privados, en especial los grupos de interés, luchan por ejercer incidencia. Por lo tanto, las ideas y las instituciones se fortalecen mutuamente unas y otras.

El “paradigma de políticas públicas” padece hoy de un estiramiento conceptual debido a su utilización para explicar cambios mayores en cualquier área de política. De las políticas económicas en Europa (Campbell 1998; Oliver y Pemberton 2004; Hodson y Mabbett 2009) y América Latina (Babb 2013), se ha difundido a las políticas de cultura en Francia (Surel 1997), forestal en Estados Unidos (Cashore y Howlett 2007), migratoria en Israel (Shpaizman 2014), de desarrollo sostenible y energía (Cox y Béland 2013; Kern y Kuzemko 2014). En la teoría de las revoluciones científicas de Thomas Kuhn, un paradigma designa una serie de resultados reconocidos universalmente por una comunidad científica que la provee con unos patrones comunes de problemas y soluciones (Kuhn 1971, 14). Sin embargo, Hall lo restringe a un marco cognitivo por el cual los actores perciben los problemas del mundo y sus soluciones (Hall 1993, 281). Ello plantea un problema de alineación metodológica, pues al parecer acopla una teoría constructivista a una epistemología neopositivista. Sin embargo, esta “paradoja” desaparece cuando se considera la noción de paradigma como una metáfora en lugar de volverla una teoría (Daigneault 2014).

Por último, el marco analítico de los tres órdenes de cambio se ha reformado con una identificación más precisa de las “variables dependientes” (Howlett y Cashore 2009) del cambio de política. Al relacionar estos tres órdenes con los objetivos y medios de una política pública, se disocian seis elementos susceptibles de cambiar (Cashore y Howlett 2007). Al nivel macro, el modo de gobernanza se define por los objetivos últimos, las preferencias generales a largo plazo que requieren el diseño institucional y la organización del Estado por lograr. A un nivel intermedio, el estilo de implementación depende de los objetivos estratégicos y de las preferencias políticas a mediano plazo, que requieren el diseño de una política y la selección de sus instrumentos. Al nivel micro, los programas y la gestión administrativa derivan de los objetivos operacionales y las preferencias a corto plazo, que requieren de una calibración coyuntural y técnica.

## Los enfoques analíticos del dossier

Entre los enfoques racionalistas, cognitivistas y neoinstitucionalistas caracterizados de manera sucinta en esta presentación, el tercer grupo es el que inspira actualmente la mayoría de estudios del cambio de políticas públicas en América Latina, como lo evidencian los seis artículos que conforman este dossier.

En “Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno”, Cecilia Osorio Gonnet analiza la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) a partir de los años 1990, en particular en América Latina. Su estudio del sistema de protección social “Chile Solidario”, elaborado en 2002 como un programa de erradicación de la pobreza, muestra que estos mecanismos de difusión estuvieron asumidos por el Gobierno nacional por un efecto del aprendizaje mas no por la coerción ejercida por ciertos organismos internacionales o por emulación de o competencia con otros países. Esta modalidad coadyuvó a la adaptación de las características generales de las transferencias condicionadas al ámbito nacional, lo cual garantizó su perennidad. Este caso destaca el papel de los expertos en políticas sociales en la difusión de ideas, aunque deje abiertas las preguntas que atañen al rol de las instituciones en este proceso.

24

En “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 el rol de coaliciones promotoras en la reforma de un sistema de salud. En su estudio del caso uruguayo, muestran que la reforma del régimen de bienestar se enfrentó con la inercia institucional y la presencia de múltiples actores con capacidad de veto, hasta la victoria electoral del Frente Amplio en 2004. La apertura de una ventana de oportunidad en ese momento dio lugar a la conformación de una coalición promotora para definir una nueva agenda e impulsar la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). En este proceso tuvieron mucha importancia las creencias en la descentralización y la extensión de la cobertura asistencial existente de los funcionarios públicos, el personal médico y los usuarios, aunque estos actores no necesariamente compartieran los mismos valores. Una vez más, se evidencia que las ideas requieren de instituciones para imponerse en la arena política.

En “Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva”, Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas estudian el rol de la negociación en la reforma salarial y el fortalecimiento de un sistema de carrera académica. Su análisis de las reformas del sistema argentino de educación superior muestra cómo la difusión de políticas liberales en los años 1990 constituyó un cambio de tercer orden que inició un proceso de dependencia de la trayectoria. Ni la pérdida de legitimidad del “paradigma neoliberal” ni las negociaciones entre el Gobierno y los organismos representativos

del cuerpo docente, en la década siguiente, pudieron revertir este proceso hasta el momento, lo cual denota la fuerte inercia del sistema, más allá de las ideas y de los intereses de sus actores.

En “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez analizan la relación entre acceso a la información y reducción de la corrupción. El análisis comparado de la evolución del índice de percepción de la corrupción en México, Honduras y Guatemala muestra que los cambios normativos que facilitan el acceso a la información e incrementan el grado de coerción constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para reducir la corrupción. Esta última depende también de la existencia de instituciones que coadyuven a la participación activa de la ciudadanía y de los funcionarios públicos en los procesos de rendición de cuentas.

En “Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*” (*Ideias, Interesses e Instituições na Política de Desenvolvimento Territorial Brasileira: Um Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado*), Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella analizan el rol de las ideas, los intereses y las instituciones en la configuración de las relaciones sociales y políticas en el desarrollo territorial. Su estudio de la creación de unidades territoriales rurales por la administración Lula, entre 2003 y 2010, muestra la importancia de las instituciones en el desarrollo agrario para mediar los intereses contrapuestos de los actores y sostener las ideas reformadoras del gobierno. El caso particular del territorio *Meio Oeste Contestado*, en el estado de Santa Catarina, ejemplifica cómo la conformación de un nuevo espacio permite institucionalizar las disputas y negociaciones entre actores sociales y gobierno alrededor del acceso a tierras y a recursos públicos para la generación de empleos.

En “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”, Marco Antonio Córdova analiza cómo los instrumentos de políticas de vivienda afectan el mercado de bienes raíces. El estudio de un programa de “vivienda social” inaugurado en 1998 en Ecuador muestra la importancia de las instituciones en las relaciones de mercado y la transformación del Estado en facilitador de la acción pública. Tanto el rol de comprador asumido por los gobiernos locales y central como el rol de proveedores de servicios asumido por las asociaciones de vivienda, las cooperativas y los particulares en este sector contribuyeron a la formación de “cuasi-mercados” o formas de economía mixta. Esta institución se volvió entonces un instrumento de mediación entre la oferta y la demanda, que orienta las preferencias y motivaciones de los actores, limita los costos transaccionales de entrada y salida en el mercado de vivienda, y complementa el rol de los actores financieros privados.

En su conjunto, los artículos del siguiente dossier subrayan la importancia de las instituciones en la acción pública, cualquiera sea el área de políticas estudiado. Ello no significa que los enfoques racionalistas y cognitivistas hayan desaparecido ni que la Academia latinoamericana los desconozca. Más bien se evidencia la oportunidad de desarrollar marcos analíticos y métodos de investigación que expliquen cómo las instituciones interactúan con los intereses y las ideas para fomentar, coadyuvar o impedir el cambio de políticas. Esto a su vez remite a un problema de alineación metodológica para que el concepto tenga un uso más analítico que descriptivo y nos ayude a entender mejor por qué este cambio ocurre (o no), de dónde viene, cómo medirlo, cuándo se vuelve irreversible y cómo predecirlo.

## Bibliografía

- Babb, Sarah. 2013. "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor". *Review of International Political Economy* 20 (2), 268-297.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016, por publicarse. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Campbell John L. 1998. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy". *Theory and Society* 27 (3), 377-409.
- Campbell John L. 2002. "Ideas, Politics, and Public Policy". *Annual Review of Sociology* 28, 21-38.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Chapter 1. Problems of Institutional Analysis". *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 7-31.
- Cashore, Benjamin y Michael Howlett. 2007. "Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science* 51 (3), 532-551.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17 (1), 1-25.
- Cox, Robert y Daniel Béland. 2013. "Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability". *Governance* 26 (2), 307-328.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. "Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies". *Journal of European Public Policy* 21 (3), 453-469.

- Downs, Anthony. 1998. *Political Theory and Public Choice*. Cheltenham: Elgar.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Frank y John Forester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: University College London.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por J. Mahoney y D. Rueschemeyer. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44, 936-957.
- Hodson, Dermot y Deborah Mabbett. 2009. "UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?" *Journal of Common Market Studies* 47 (5), 1041-1061.
- Howlett, Michael. 2009. "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency". *Journal of Public Policy* 29 (3), 241-262.
- 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 Andrea Migone. 2011. "Charles Lindblom is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium Land". *Policy and Society* 30, 53-62.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2006. "Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time". *Policy Sciences* 39, 1-18.
- Immergut, Ellen. 1998. "The Substantive Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* 26 (1), 5-34.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Jobert, Bruno. 1985. "L'État en Action. L'Apport des Politiques Publiques". *Revue Française de Science Politique* 35 (4), 654-682.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Représentations Sociales, Controverses et Débats dans la Conduite des Politiques Publiques". *Revue Française de Science Politique* 42 (2), 219-234.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller. 1987. *L'État en Action: Politique Publiques et Corporatismes*. París: Presses Universitaires de France.
- John, Peter. 2003. "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31 (4), 481-498.
- Jones, Bryan D. 2002. "Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundation of Collective Choice". *Policy Sciences* 35 (3), 269-284.

- Jones, Bryan y Frank Baumgartner. 2004. "A Model of Choice for Public Policy". *Journal of Public Administration Research And Theory* 15 (3), 325-351.
- Jones, Bryan y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *Policy Studies Journal* 43 (1), 1-21.
- Kern, Florian y Caroline Kuzemko. 2014. "Measuring and Explaining Policy Paradigm Change: The Case of UK Energy Policy". *Policy & Politics* 42 (4), 513-530.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis". *The American Economic Review* 48 (3), 298-312.
- \_\_\_\_\_. 1959. "The Science of "Muddling Through"". *Public Administration Review* 19 (2), 79-88.
- \_\_\_\_\_. 1979. "Still Muddling: Not Yet Through". *Public Administration Review* 39 (6), 517-526.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review* 32, 298-310.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". *Theory and Methods in Political Science*, editado por G. Stoker, D. Marsh, 60-79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29, 507-548.
- \_\_\_\_\_. 2012. "The Logic of Process-Tracing Tests in the Social Sciences". *Sociological Methods & Research* 41 (4), 570-597.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por: J. Mahoney, K. Thelen. Cambridge - Nueva York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3), 734-749.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Democratic Governance*. Nueva York - Londres: Free Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "The Logic of Appropriateness". *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por: M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.

- McBeth, Mark, Elizabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell y Paul L. Hathaway. 2007. "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory". *The Policy Studies Journal* 35 (1), 87-108.
- Muller, Pierre. 2000. "L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: Vers une Sociologie Politique de l'Action Publique". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 189-208.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Esquisse d'une Théorie du Changement dans l'Action Publique'. Structures, Acteurs et Cadres Cognitifs". *Revue Française de Science Politique* 55 (1), 155-187.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oliver, Michael y Hugh Pemberton. 2004. "Learning and Change in Twentieth-Century British Economic Policy". *Governance* 17, 415-441.
- Palier, Bruno e Yves Surel. 2005. "Les 'Trois i' et l'Analyse de l'État en Action". *Revue Française de Science Politique* 55 (1), 7-32.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2), 251-267.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rayner, Jeremy. 2009. "Understanding Policy Change as a Historical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 83-96.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 117-143.
- Sabatier, Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21, 129-168.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager. 2000. "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 209-234.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11, 303-326.
- Shpaizman, Ilana. 2014. "Ideas and Institutional Conversion Through Layering: The Case of Israeli Immigration Policy". *Public Administration* 92 (4), 1038-1053.
- Simon, Herbert. 1944. "Decision-Making and Administrative Organization". *Public Administration Review* 4 (1), 16-30.
- Simon, Herbert. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning". "Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March". *Organization Science* 2 (1), 125-134.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33, 41-65.

- Surel, Yves. 1997. "Quand la Politique Change les Politiques. La Loi Lang du 10 Août 1981 et les Politiques du Livre". *Revue Française de Science Politique* 47 (2), 147-172.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". *Theories of the Policy Process*, editado por P. Sabatier, 155-188. Boulder: Westview Press.
- Weible, Christopher M. y Daniel Nohrstedt. 2013. "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change". *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, 125-137. Londres - Nueva York: Routledge.