

## EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE POLÍTICAS EN EL CAMPO DE POLÍTICA PÚBLICA

### *The study of policy change in the field of Public Policy*

Gloria Del Castillo Alemán

#### Resumen

El propósito de este texto introductorio al *Dossier de Policy Change* es ofrecer elementos para ordenar y mapear la discusión en torno al cambio de políticas. La organización del texto es la que sigue: primero, se aborda cuáles son las aproximaciones teóricas que contribuyen a dar cuenta del “boom” de la producción en el campo de política pública y cuáles son los rasgos distintivos de cada una; en seguida, se pretende mapear el cambio de políticas desde la perspectiva de los estudios de políticas (*policy studies*), donde se distinguen, al menos tres aproximaciones preponderantes: dinámica de políticas (*policy dynamics*); aprendizaje de políticas (*policy learning*) y cambio de políticas (*policy change*). Para finalizar, se ofrecen algunas ideas conclusivas en torno al cambio de políticas a la luz de establecer algunas líneas para una agenda futura de investigación.

*Palabras clave:* estudio de políticas, cambio de políticas, dinámica de políticas, aprendizaje de políticas

#### Abstract

The purpose of this introductory text to the Policy Change Dossier is to offer elements to organize and map the discussion around the policy change. The organization of the text is as follows: first, it addresses what are the theoretical approaches that contribute to account for the “boom” of production in the field of public policy and what are the distinctive features of each; next, I intend to map the change of policies from the perspective of policy studies where at least three preponderant approaches are distinguished: policy dynamics; policy learning and policy change (policy). Finally, some conclusive ideas about policy change are offered in the light of establishing some lines for a future research agenda.

*Key words:* policy study, policy change, policy dynamics, policy learning

#### INTRODUCCIÓN

La emergencia de lo que podríamos llamar el “boom” de la política pública como objeto de estudio, exige y demanda algunas coordenadas clave que permitan mapear la creciente producción teórica que hoy tiene lugar en el campo de política pública.

Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2017.

Fecha de aceptación: 29 de noviembre de 2017.

En el proceso de esa creciente producción han aflorado viejas discusiones y objetos de estudio a propósito de avanzar especialmente en la comprensión del proceso de políticas (*policy process*). En este marco, destaca la revisión del cambio de políticas (*policy change*), donde encuentro que si bien éste ha estado presente desde la emergencia de las ciencias de políticas (*policy sciences*), no es hasta muy recientemente que existe el interés por redefinir y construir miradas teóricas cuyo principal objeto sea definir, comprender y destacar la importancia del cambio de políticas en el campo de política pública (Del Castillo, 2015).

La relevancia de ello reside en que desde la perspectiva del cambio de políticas (*policy change*) se asume que cuando en el proceso de implementación de una política no se detonan ni se generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios *en la política* (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*). De esta manera, el cambio de políticas adquiere relevancia teórico-analítica en el campo multidisciplinario de política pública.

Algunas de las coordenadas que contribuyen a ubicar la basta producción en el campo de política pública y especialmente nos ayuda a comprender que el cambio de políticas, tienen que ver con al menos tres aspectos. Primero, distinguir y comprender la singularidad que encierra cada una de las dos grandes aproximaciones al conocimiento de las políticas públicas que han permeado la producción en este campo desde su emergencia hasta la actualidad, me refiero a las perspectivas análisis de políticas (*policy analysis*) y estudios de políticas (*policy studies*). En segundo lugar, resulta necesario comprender que el estudio y análisis del cambio de políticas ha ocupado un lugar preponderante, especialmente, desde la perspectiva de los estudios de políticas. Y por último, hay que considerar que existen distintas aproximaciones al estudio del cambio de políticas que se han producido en distintos momentos con lo cual quiero destacar que no existe necesariamente un debate secuencial en el tiempo; lo que tenemos es que en distintos momentos ha existido el interés por contestar algunas preguntas que han orientado la producción teórica en esta línea: qué explica el cambio de políticas, qué lo detona, qué elementos participan en los procesos de cambio, qué lo determina, qué influye en la velocidad del mismo y qué hace que los cambios sean pequeños, grandes o marginales.

Cuando decidí hacer del cambio de políticas uno de mis principales objetos de estudio desde un enfoque de política pública, no pensé en lo complejo que resultaría su reconstrucción a manera de un estado del arte, por lo cual opté por realizar un mapa teórico al considerar que ello es más productivo en este momento; empezando porque no existe necesariamente diálogo y debate entre las distintas perspectivas y no toda la producción al respecto hace explícitos sus puntos de partida teóricos.

Así, el propósito de este texto introductorio al *Dossier de Policy Change* es ofrecer elementos para ordenar y mapear la discusión en torno al cambio de políticas, especialmente desde la perspectiva de los estudios de políticas (*policy studies*). Para ello, la organización del texto es la que sigue: en primer lugar, se aborda cuáles son las aproximaciones teóricas que contribuyen a dar cuenta del “boom” de la producción en el

campo de política pública y cuáles son los rasgos distintivos de cada una; en seguida, se pretende mapear el cambio de políticas desde la perspectiva de los estudios de políticas, donde se distinguen, al menos tres aproximaciones preponderantes: dinámica de políticas (*policy dynamics*); aprendizaje de políticas (*policy learning*) y cambio de políticas (*policy change*).<sup>1</sup> Para finalizar, se ofrecen algunas ideas conclusivas en torno al cambio de políticas a la luz de establecer algunas líneas para una agenda futura de investigación.

## I. DOS MIRADAS DE POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS DE POLÍTICAS

Enfoque de Política Pública representa una expresión y denominación genérica para referirme a aquella mirada analítica que fija su atención en las decisiones estatales y/o de gobierno en tanto expresan y materializan estrategias de acción (*policies*) cuyo objetivo último es la resolución de problemas públicos. Con lo anterior, lo que quiero señalar es que las decisiones estatales y/o de gobierno pueden ser vistas desde otros enfoques y además no existe un único enfoque de políticas públicas, al contrario, hay varios en función de diversos criterios.

En la perspectiva de Harold Lasswell, considerado el padre fundador de las ciencias de políticas (*policy sciences*) como un campo multidisciplinario de política pública, se distinguen de forma esquemática dos rutas de conocimiento que, a su vez, derivan en dos rutas de investigación de políticas: el “conocimiento *en el* proceso de las políticas” y el “conocimiento *del* proceso de las políticas” (Lasswell, 1992). La intención de la primera (*policy analysis*) es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones eficiente y eficaz en función de determinados criterios, dentro de los cuales suelen ser preponderantes los costos y beneficios económicos por ejemplo, para resolver un problema público. Por tanto, su foco de atención está en identificar la mejor alternativa de política, dentro de un menú de opciones para la solución de un problema público, en un par de coordenadas espacio temporales. En tanto que la segunda ruta (*policy studies*) tiene como propósito producir la mejor información y conocimiento para conocer y comprender la lógica (secuencia) que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno bajo un contexto económico, sociopolítico y sociocultural específico, de tal forma que su atención está en el conjunto de elementos que intervienen e interactúan entre sí en el proceso decisional de política pública en un periodo dado o respecto a un área o temática específica de política.

Aún y cuando no se pretende abordar ni abundar en la perspectiva de análisis de políticas, resulta necesario dejar brevemente establecidas algunas de sus principales diferencias. Una de

---

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo se tomó la decisión de mapear únicamente el cambio de políticas (*policy change*) desde la perspectiva de los estudios de políticas (*policy study*), dado que abordarlo desde la perspectiva de los análisis de política (*policy analysis*) merece un trabajo comparativo que rebasa el propósito de esta introducción. Sin embargo, no quiero dejar de mencionar que el cambio de políticas desde la perspectiva del análisis de política (*policy analysis*) se define de forma distinta y por tanto se explica de otra forma a como sucede en los estudios de políticas (*policy studies*).

las principales entre ambas aproximaciones radica en que mientras el análisis de políticas se realiza para elegir la mejor opción de política (*policy*) y por tanto es antes de que ésta se implemente, en el caso de los estudios de políticas la reconstrucción del proceso decisional tiene lugar una vez que se han tomado las decisiones, es decir, se trata de un análisis *ex post*.

Otra diferencia fundamental es que en el análisis de políticas el principal objeto de estudio son las decisiones de políticas (*policies*), en tanto que en los estudios de políticas, es el proceso de políticas (*policy process*), entendido a grandes rasgos como la interacción entre los contextos y actores políticos (*politics*) y las políticas (*policies*). Esto se traduce en que las políticas (*policies*) en el análisis de políticas (*policy analysis*) son asumidas *ex ante* como productos de un proceso decisional con fundamento científico-técnico, mientras que las políticas (*policies*), en los estudios de políticas (*policy studies*), son asumidas *ex post* como productos de decisiones políticas en las que los criterios científico-técnicos no son los únicos e incluso suelen no ser los fundamentales cuando de problemas de políticas (*policies*) se trata.

Los estudios de políticas (*policy studies*) buscan comprender y explicar la lógica con que se tomaron las decisiones en torno a asuntos públicos, a partir de la reconstrucción de las decisiones y acciones del pasado para comprender las decisiones de hoy y visualizar mejor las decisiones en el futuro en términos hipotético ideales (aunque esto último en muchos contextos nacional-estatales y en diversas comunidades de especialistas ello no suele suceder). Se trata de investigaciones cuyo interés está en darle secuencialidad y sentido a las decisiones a partir de lo que se denomina rastreo de procesos (*process-tracing*) (Brady y Collier, 2004) o la narrativa de políticas (*policy narrative*) (Kay, 2006), como metodologías analítico-metodológicas, orientadas a identificar las cadenas y mecanismos de causalidad entre las variables que detonan el cambio y los resultados de éste. En este caso, por lo general quien hace la función de variable independiente es el contexto de las políticas (*policy context*) y la variable dependientes es la política pública (*public policy*),<sup>2</sup> y, por lo general, terminan con recomendaciones genéricas de política pública que se derivan, en buena medida, del análisis de los resultados de haber puesto en marcha una determinada política pública.

El foco de atención de los estudios de políticas está en comprender y explicar cómo y por qué se toman ciertas decisiones políticas y de política pública y con qué resultados. Desde esta perspectiva se prioriza la descripción y análisis de los procesos y la dinámica de las decisiones y las políticas, a manera de dar cuenta del cambio de políticas en el proceso de políticas en función de su contexto (*policy context*), de tal manera que es posible establecer relaciones de asociación entre las políticas, sus contextos y sus resultados (Del Castillo y Azuma, 2009; Worsham, 2013). De tal forma que este tipo de estudios de políticas por lo general están sustentados y orientados por encuadres

<sup>2</sup> Acudo al recurso metodológico del uso de distintas variables (dependiente, independiente) a fin de transmitir de forma esquemática el argumento central que se sostiene. De ninguna manera, el uso de este recurso tiene la intención de mostrar relaciones lineales entre el contexto, las políticas públicas y los resultados/impactos de haber puesto en marcha ciertas políticas

analíticos eclécticos disciplinariamente hablando, cuya contribución radica en la descripción y comprensión de la manera en que los gobiernos abordan exitosamente o no la resolución de problemas públicos.

En síntesis, las singularidades de los estudios de políticas (*policy studies*) frente a los análisis de políticas (*policy analysis*) son: *a*) que su principal objeto de estudio es el proceso de políticas y no únicamente las políticas (*policies*); *b*) el reconocimiento de que el proceso de políticas (*policy process*) es un proceso complejo que amerita indagaciones analíticas distintas a las de los análisis de políticas (*policy analysis*), los que suelen tomar como referencia fundamental el ciclo de políticas (*policy cycle*); *c*) el reconocimiento de que la imbricación *politics-policy* es inherente al proceso de políticas (*policy process*); y, *d*) que en el contexto político de las políticas públicas es crucial no olvidar que la naturaleza del estado y las características del régimen y el sistema político junto con los actores y las instituciones tienen una gran incidencia en el proceso de políticas (*policy process*) y en consecuencia adquieren relevancia como objetos de estudio.

## 2. EL CAMBIO DE POLÍTICAS EN LOS ESTUDIOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Si bien el cambio de políticas aún no cuenta con una perspectiva propia, ello no ha ocasionado que este gran objeto de estudio quede fuera de la agenda de investigación en los estudios de políticas (*policy studies*). Los estudios de políticas son el espacio que da la bienvenida a la reaparición de viejas aproximaciones como es el caso de la dinámica de las políticas (*policy dynamics*) como objeto de estudio (Rayner, 2009; Kay, 2006) o el aprendizaje de políticas (*policy learning*) como en el caso de Moyson, Scholten & Weible (2017). Aún más, los estudios de políticas son hasta ahora la ruta de conocimiento más productiva para captar la complejidad del proceso y el cambio de políticas (*policy change*), sin perder de vista la orientación hacia la resolución de problemas públicos (Del Castillo, 2014), que es uno de los principales atributos y singularidades de la propuesta fundacional de Lasswell, aunque en la práctica sea inusual que se asuma.

La relevancia de revisar algunos de los principales abordajes teóricos desde los cuales se ha buscado comprender el cambio de políticas (*policy change*) radica en mostrar que si bien ello está presente en los orígenes del campo desde principios de la década de los setenta y más tarde en la década de los noventa desde las denominadas teorías del proceso de políticas (Sabatier, 1991), lo que encontramos es que no es hasta hace muy poco que el cambio de políticas se considera no solamente como objeto de estudio, sino que está en la ruta para conformarse como una perspectiva analítica específica.

A continuación se presenta a manera de síntesis cuáles son algunas de las principales perspectivas que han arropado el cambio de políticas como objeto de estudio y cómo es que este se enfila hacia una perspectiva analítica.

### *Dinámica de las Políticas Públicas*

La dinámica de las políticas (*policy dynamics*) como objeto de estudio no es algo nuevo, sin embargo ha sido poco abordado en las agendas de investigación de políticas

(Kay, 2006). Destacan en la producción sobre este tema un texto fundacional de Richard Rose (1976), los aportes de Harrison, Hunter & Pollit (1990); los abordajes de Baumgartner y Jones (2002) y de manera más reciente un artículo de Eugene Bardach (2006) y el libro de Adrian Kay (2006). Una de las singularidades del estudio de la dinámica de las políticas es la incorporación explícita y analítica de la variable tiempo, lo cual favorece justamente captar el proceso de las políticas como algo que está en continuo movimiento. El tiempo cobra vida a través de la temporalidad y a partir de ella es que se hacen inteligibles los distintos momentos por los cuales pasan las decisiones de política lo cual permite comparar distintos estados por los que pasa una misma política a lo largo del tiempo (Kay, 2006), o sea de su trayectoria.

Desde un inicio, las propuestas analíticas del cambio de políticas bajo esta lógica se construyeron desde una perspectiva más politológica que de política pública. El interés intelectual por la dinámica de las políticas como objeto de estudio, se enmarcó inicialmente en la pretensión de descifrar cómo responden los gobiernos frente al conjunto de problemas que los desafían permanentemente en la realidad sociopolítica de sus gestiones (Rose, 1976). Este autor usa el término de dinámica de las políticas, a fin de identificar cuáles son las fuerzas políticas que hacen que los gobiernos impulsen cambios de política o favorezcan la permanencia de ciertas políticas; desde esta perspectiva Rose asume que las fuerzas responden a la capacidad de poder de los gobiernos. Para él, el cambio es cualquier tipo de alteración en las decisiones o en las políticas que ocurre en los gobiernos, de tal forma que su atención se focaliza en la dimensión política de las políticas públicas; asume que las políticas (*policies*) son producto de un proceso complejo compuesto por interacciones políticas entre los actores que están fuera y dentro de los gobiernos.

Igualmente, desde una perspectiva más politológica, Bardach (2006) asume que hay fenómenos que ocurren en el proceso de políticas que no es posible hacerlos visibles y explicarlos más que con ciertas miradas, incluso distintas del enfoque de política pública; una de ellas es precisamente la dinámica de las políticas. Para este autor, comprender la dinámica de las políticas es acercarse a la comprensión del cambio de estas. Desde su perspectiva, lo que mueve a las políticas son los sistemas sociopolíticos y económicos donde tiene lugar el proceso de las políticas. Estos sistemas inciden y dan forma a las políticas. Asume que si bien no todos los sistemas son dinámicos, todas las dinámicas ocurren dentro de los sistemas, entendiéndolo por estos un conjunto de unidades interconectadas de tal forma que los cambios en algunas de sus partes o las relaciones entre ellas producen cambios en otras partes del sistema (Jervis, 1997 citado por Bardach, 2006).

Para Bardach (2006), el cambio de políticas es producto de la interacción entre los sistemas y los procesos de políticas. Esas interacciones producen dinámicas singulares en éstos, dando lugar a cambios de políticas. El sentido de los cambios de políticas está en función del tipo de retroalimentación, positiva o negativa, que se genera entre sistemas y políticas.

Finalmente Bardach reconoce que si bien el “estudio de las dinámicas de las políticas no es un campo de estudio como un todo (Bardach, 2006:337), la considera una

ruta fructífera a manera de una mirada para comprender especialmente las dinámicas institucionales que inciden en el proceso de políticas, por lo cual hace un llamado explícito a estimular esta ruta de investigación.

Baumgartner y Jones (2002) vincularon el concepto de equilibrio puntuado con cambio de políticas. Para estos autores, el detonador de los cambios tiene un origen político (los sistemas políticos) y en él ocupan un lugar singular el papel de las instituciones. Desde su perspectiva, la dinámica de las políticas observan dos trayectorias, una de equilibrio y estabilidad y otra de cambios abruptos. La primera, es producto de una retroalimentación negativa y la segunda de una retroalimentación positiva. Para estos autores, su principal objeto de estudio son las variaciones (cambios) en las tasas de cambio de las políticas. Esto es, su interés está puesto en identificar cómo pasar de un cambio incremental en el proceso de hechura de las políticas a un cambio abrupto. Desde su perspectiva, hacer de la dinámica de las políticas un objeto de estudio permite identificar y comprender cómo inciden las instituciones en los cambios de políticas que ocurren en un proceso político de políticas.

#### *Aprendizaje de Políticas (Policy Learning)*

En torno a la relación entre aprendizaje y cambio de políticas, existe una veta muy importante de producción cuyo eje analítico es precisamente el papel que juega el aprendizaje en los procesos de cambio de políticas (Hecló, 1974; Rose, 1976; Sabatier, 1988; Jenkins-Smith, 1988; Hall, 1988; Bennett & Howlett, 1992).

Desde esta mirada, uno de los principales motores para considerar el aprendizaje de políticas como detonador de cambios de políticas, radica en desafiar como explicación principal de éstos las teorías que apuntalan el conflicto como detonador de los mismos.

Dentro de esta perspectiva, se distinguen distintos aportes empezando por los de Hecló (1974) con el concepto de aprendizaje de políticas; para este autor, el aprendizaje se traduce en lecciones de políticas como legados del pasado que permiten impulsar nuevas respuestas gubernamentales a los problemas públicos.

Por su parte, Sabatier (1988), bajo la denominación de políticas orientadas por el aprendizaje (*policy oriented learning*), considera que el cambio de políticas es producto de alteraciones relativamente durables de pensamientos e ideas en los sistemas de creencias en un subsistema de políticas determinado y quienes protagonizan y sobre todo impulsan los cambios son las así llamadas por él coaliciones promotoras (Sabatier, 1988), es decir, actores ubicados en distintas partes en un subsistema de políticas o fuera del mismo, que convergen en la necesidad de detonar cambios de políticas a partir de que comparten un conjunto de creencias.

Rose (1988), con el concepto de aprendizaje de lecciones (*lesson learning*), se refiere al proceso mediante el cual políticas y programas desarrollados en otro país son emulados por otros (transferencia de políticas) y difundidos (difusión de políticas) a través del mundo. Para este autor, la adopción de políticas provenientes de otros espacios territoriales es un tipo particular de aprendizaje a través del cual los tomadores de decisiones aprenden tanto de experiencias positivas como negativas.

Hall (1988) con aprendizaje social (*social learning*), asume que el cambio de políticas es parte de un proceso social, donde el tomador de decisiones intenta comprender qué falla y qué no en el proceso de políticas. Por su parte, Etheredge (1981) con aprendizaje gubernamental (*government learning*), parte de una perspectiva organizacional por lo cual focaliza su atención en el proceso a través del cual los gobiernos incrementan su inteligencia como una ruta hacia el cambio de políticas y éste es producto de la acumulación de conocimiento y el cambio de valores dentro de las instituciones y sus miembros.

Uno de los últimos aportes en esta línea es el de Moyson, Scholten y Weible (2017), quienes focalizan su atención en cuáles son los huecos entre aprendizaje de políticas y cambio de políticas. Desde su perspectiva: *a)* el aprendizaje de políticas no es el único factor que propicia el cambio; *b)* el aprendizaje de políticas por sí mismo es complejo; y *c)* el aprendizaje individual no lleva, necesariamente, a un aprendizaje colectivo para generar cambio de políticas.

### *Cambio de Políticas (Policy Change)*

A diferencia de las otras dos perspectivas, la producción teórica más reciente sobre el cambio de políticas se distingue por buscar hacer de éste una perspectiva analítica (Capano y Howlett, 2009), sin descuidar los desarrollos orientados al cambio de políticas como objeto de estudio.

Así, para Zittoun, el estudio del cambio de políticas consiste en captar la complejidad del proceso y en identificar qué elementos determinan el cambio de políticas públicas; en el entendido de que las políticas públicas no son simples instrumentos o herramientas sino un “conglomerado de metas, leyes, programas, decisiones, efectos” (Zittoun, 2009:68).

Qué explica el cambio, es una pregunta que encuentra respuestas hasta el día de hoy en distintas teorías, marcos analíticos y modelos del proceso de políticas, aun y cuando en dichos planteamientos en muchas ocasiones ocupe un lugar secundario.

El cambio de políticas en los últimos desarrollos teóricos (Capano y Howlett, 2009), critican que dicho cambio se solía entender de manera mecánica, sin tener claro las implicaciones epistemológicas y teóricas de las perspectivas con las que se abordaban. Para ellos, las conceptualizaciones del cambio de políticas hasta ahora se pueden encontrar en cuatro perspectivas teóricas generales las cuales comparten la lógica de modelos de dinámica de políticas: *a)* cíclico: el cambio ocurre pero regresa a un *status quo*; *b)* dialéctico: el cambio ocurre a través de un proceso de negación y síntesis; *c)* lineal: el cambio ocurre de forma evolutiva, en una dirección fija con un final claro; y, *d)* teleológico: el cambio ocurre en una dirección con una meta identificable.

Como parte de este impulso intelectual renovado interesado en el cambio de políticas destacan varias publicaciones entre revistas y manuales de políticas, lo cual me permite afirmar que el cambio de políticas como perspectiva analítica específica y objeto de estudio está en la carrera por su identidad. Entre las revistas, destaca el número especial de la *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (2009) donde el tema es “Los determinantes del Cambio de Políticas: desafíos teóricos” (*The Determinants of Policy Change: Theoretical Challenges*) editado por Giliberto Capano y Michael Howlett.

Por su parte, entre los manuales destacan los de 2006, 2007 y 2013. En el primero, *The Oxford Handbook of Public Policy*, se dedica sólo un capítulo al cambio de políticas bajo la denominación de dinámicas de las políticas (*policy dynamics*) de la autoría de Eugene Bardach (2006). Este capítulo comparte espacio con otras aportaciones bajo un parte denominada “Producing Public Policy”. En el *Handbook of Public Policy Analysis* (2007), el cambio de políticas no ocupa un lugar por sí mismo; es parte de un objeto más amplio, en este caso de la agenda y de la implementación (Püzl y Treib, 2007), lo cual es coherente si se considera que el mismo manual está construido bajo la lógica del ciclo de las políticas. Desde esta perspectiva y siguiendo el pensamiento de Jenkins, se considera que los estudios de implementación se caracterizan como estudios de cambio de políticas, es decir, como sinónimos. Y finalmente en 2013, existe un capítulo dedicado exclusivamente al estudio del cambio bajo el título “Las dinámicas de las políticas: patrones de estabilidad y cambio” (“Policy dynamics: patterns of stability and change”), publicado en *Routledge Handbokk of Public Policy* (2013) editado por Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu.

### 3. EL CAMBIO DE POLÍTICAS: UNA AGENDA FUTURA DE INVESTIGACIÓN

Finalmente, en esta sección se busca destacar la importancia del cambio de políticas en los estudios de políticas y terminar con algunas ideas conclusivas que nos conducen a establecer algunas líneas para una agenda de investigación futura sobre el cambio de políticas.

En primer lugar, resulta crucial para quienes nos dedicamos a los estudios de política pública saber que existen distintas entradas teórico-analítico-metodológicas para comprender el cambio de políticas en el horizonte de la resolución de problemas públicos. Esto es, en función de qué queremos saber es que debemos identificar qué aproximación es la más útil y productiva para responder a nuestros intereses científico-técnicos y de política pública. En este texto se recuperan las coordenadas de análisis de políticas y estudios de políticas para dar cuenta de la producción relativa al cambio de políticas, sin embargo hay que considerar que hay otras clasificaciones, cuyo criterio preponderante es la racionalidad, bajo la cual se construyen distintas miradas teóricas (Bekkers, Fenger y Scholten, 2017).

Lo que hasta ahora encuentro es que las distintas miradas, que se han construido desde la perspectiva de los estudios de política, tienen el interés de comprender el cambio de políticas a lo largo del proceso de políticas, a fin de captar su complejidad sin perder la conexión entre el contexto político bajo el cual ocurren los cambios de políticas, los momentos (temporalidad) en que ocurren, quiénes los detonan y participan (actores), con qué resultados y para quién.

A manera de conclusión, hay decir que si bien las perspectivas de cambio de políticas que aquí se abordaron están construidas desde la lógica de los estudios de políticas, su singularidad radica en que mientras las que responden a la mirada de la dinámica de las políticas están centradas en cuál es la mejor manera de captar los movimientos y por tanto el cambio de las políticas, las que responden a la mirada del aprendizaje apuestan a que el cambio es resultado del aprendizaje entendido como: a) conocimien-

to que se genera sobre el proceso de políticas y en todo caso es usado por el decisor; *b*) una dinámica en la cual el decisor emula procesos de políticas exitosos, y no, producidos en espacios territoriales distintos a los de él; mientras que las que responden a la mirada del cambio de políticas buscan convertir éste en una perspectiva propia para analizar el conjunto del proceso de políticas.

Asimismo, si bien las distintas miradas abonan a visualizar, conceptualizar y operacionalizar el cambio de políticas, una de sus principales limitaciones es, sin embargo, que no suelen distinguir entre cambios políticos y cambios de política pública además de, y sobre todo, no distinguir entre los cambios *en* las políticas (*change within policies*) y los cambios *de* política (*changes of policy*); los primeros se manifiestan como cambios incrementales a lo largo de la trayectoria de una política dando lugar a una dinámica de estabilidad y cambio (Sabatier, 1988) o cambio y continuidad (Pollitt y Bouckaert, 2011), en tanto que los cambios de política necesariamente implican la sustitución de una política por otra, bajo el entendido de que dicha nueva política introduce una decisión y curso de acción distinto a la política previa para generar un resultado y/o efecto distinto al anterior, que abone a mitigar y/o resolver el problema público en cuestión; a este tipo de cambios suele denominarse como “cambios no incrementales”.

También encuentro que en los estudios del cambio de políticas generalmente se pierde la conexión entre cambio de políticas y resolución de los problemas públicos para los cuales esas políticas fueron adoptadas; esto es, generalmente interesa comprender los procesos de cambio de las políticas pero no cómo estos favorecen o no la solución y/o mitigación de los problemas públicos, con lo cual se pierde la singularidad del campo de política pública.

A partir de estas reflexiones y conclusiones, es que propongo algunas líneas a manera de una agenda de investigación sobre el cambio de políticas:

- Avanzar en la construcción multidisciplinaria de marcos teóricos para comprender la complejidad que encierran los cambios de políticas en la práctica, con la idea de no perder de vista que el estudio de ello por sí mismo no tiene la misma importancia que vincularlo con la resolución de los problemas públicos que se aspira a resolver.
- Avanzar en la necesidad de perfeccionar las metodologías y las técnicas que permitan captar y conectar las distintas dimensiones que convergen en un proceso de políticas. Ya existen algunas.
- Revisar la formación de los analistas de políticas públicas, con la idea de que en los perfiles converjan distintos saberes, habilidades y destrezas. Lo anterior con la idea de producir profesionistas de política pública con formaciones en las cuales coincidan los saberes respectivos del análisis de políticas (*policy analysis*) y de los estudios de políticas (*policy study*).

## BIBLIOGRAFÍA

- Bardach, E., (2006), "Policy Dynamics", en Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, pp. 336-366.
- Baumgartner, F. R. & B. D. Jones, (2002), *Policy Dynamics*, Londres: University of Chicago Press.
- Bekkers, V., M. Fenger & P. Scholten, (2017), *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process*, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Bennet, C. & M. Howlett, (1992), "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", en *Policy Sciences*, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers, vol. 25, pp. 275-294
- Brady, H. & D. Collier, (eds.), (2004), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, EEUU: Rowman & Littlefield Publishers.
- Capano, G. & M. Howlett, (eds.), (2009), "The Determinants of Policy Change: Theoretical Challenges", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, núm. 1, edición especial, marzo.
- \_\_\_\_\_, (eds.), (2009), "The Determinants of Policy Change: Theoretical Challenges", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, no. 1, Special Issue, march.
- Del Castillo, G., (2014), "Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos", conferencia en the IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, marzo.
- \_\_\_\_\_, (2015), "Policy Change in Mexican Basic Education: Politics and Policy Tension. A Policy Study Approach", *International Conference on Public Policy*, Milan, Italia, julio, disponible en: <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433949936.pdf>
- \_\_\_\_\_, & A. Azuma, (2009), *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, Mexico: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Mexico.
- Etheredge, L. S., (1981), "Thinking about government learning", *Journal of Management Studies*, vol. 20, núm. 1, pp. 41-58.
- Hall, P., (1988), "Policy paradigms, social learning and the state", ponencia presentada a la International Political Sciences Association, Washington, D. C.

- Harrison, S., D. Hunter & C. Pollitt, (2006), *The Dynamics of British Health Policy*, Londres: Unwin Hyman.
- Hecló, H., (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Incom Maintenance*, New Haven: Yale University Press.
- Jenkins-Smith, H. C., (1988), “Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy”, en *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 169-212.
- Kay, A., (2006), *The Dynamics of Public Policy: Theory and Practice*, Reino Unido: New Horizons in Public Policy Series.
- Lasswell, H., (1970), “The Emerging Conception of Policy Sciences”, en *Policy Sciences*, vol. 1. pp. 3-14
- Lasswell, H. (1992). “Orientación hacia las políticas públicas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.
- Moyson, S., P. Scholten & C. M. Weible, (2017), “Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives”, *Policy and Society*, vol. 36, núm. 2, pp. 161-177.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rayner, J., (2009), “Understanding Policy Change as a Historical Problem”, en *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice*, Reino Unido: Routledge, vol. 11, núm. 1, marzo., pp. 79-95.
- Rose, R., (1976), “On the priorities of government: a developmental analysis of public policies”, *European Journal of Political Research*, vol. 4, núm. 3, pp. 247-289.
- \_\_\_\_\_, (1988), “Inheritance Before Choice un Public policy”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3, pp. 263-291.
- Sabatier, P., (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and The Role of Policy Oriented Learning”, en *Policy Sciences*, vol.21, pp. 129-168.
- \_\_\_\_\_, (1991), “Toward Better Theories of the Policy Process”, en *PS:Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, pp. 147-156
- Worsham, J., (2013), “Tilling at Windmills: Constructing Policy Regimes”, en *The International Conference on Public Policy*, junio, Grenoble, pp. 26-28.
- Zittoun, P., (2009), “Understanding Policy Change as Discursive Problem”, en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, núm. 1, pp. 65-80

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN. Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Flacso México. Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Licenciada en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológica Autónomo de México (ITAM). Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Flacso desde 2003 a la fecha. Premio Nacional ANUIES (2004) a la Mejor Tesis de Doctorado en Educación Superior. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de las Ciencias y de la Policy Sciences Society. Su trabajo de investigación se focaliza en tres áreas: el estudio y análisis de políticas públicas; los avances teórico-metodológicos en el campo de política pública; y el análisis de las políticas educativas como uno de sus principales referentes empíricos. Correo: gloria@flacso.edu.mx