



El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas

Víctor S. Peña *

Abstract

El autor expone el fundamento e importancia del llamado Equilibrio Puntuado, para entender con mayor precisión y anticipación los procesos complejos de cambio en las políticas públicas. Señala que si bien no es una corriente que se haya explorado con profundidad en el caso de Latinoamérica, resulta útil reflexionar sobre sus postulados, modelos y metodologías para ubicar la conveniencia de aplicarlos al análisis de políticas de la región, dada su versatilidad en el examen de dos factores aparentemente opuestos: el balance y la desestabilización en las políticas y las instituciones públicas.

Palabras clave

Políticas públicas, Equilibrio Puntuado, incrementalismo, cambio, retroalimentación

1. Introducción

En políticas públicas, el cambio puede explicarse desde varias perspectivas: las "ventanas de oportunidad" de Kingdon, las "coaliciones promotoras" de Sabatier y Jenkins-Smith, o el "Régimen de Política Pública" de Wilson, por enunciar algunas. El asunto interesa más allá del plano teórico: la toma de decisiones en lo público se encuentra permanentemente influida por la manera en que se interpreta la realidad. El cristal con el que se mira, dicho de manera coloquial.

* Profesor-Investigador de El Colegio de Sonora dentro del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública. Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. vpena@colson.edu.mx

En Latinoamérica, en el campo de las políticas públicas y para seguir con la metáfora, la realidad se comprende con anteojos prestados, usando marcos y modelos generados a partir de la experiencia estadounidense y europea. A esta situación deberá agregársele, como limitante, la precaria difusión de textos que no gozaron de un traductor oportuno lo que, al menos en el corto y mediano plazo, o desfasa la adquisición del conocimiento o promueve la adquisición de un conocimiento fraccionado.

Debe, sin duda, avanzarse en ambas vertientes: generar marcos y modelos propios a partir de la experiencia Latinoamericana y conocer las propuestas más recientes ya tomadas en consideración allende las fronteras. Este trabajo pretende abonar al menos en la segunda inquietud: actualizar el conocimiento de propuestas recientes en el caso concreto del “Equilibrio Puntuado” (también llamado Equilibrio Interrumpido) desarrollado en la última década del siglo pasado a partir de los trabajos de Baumgartner y Jones.

2. De la biología evolutiva a las políticas públicas, primera aproximación

La expresión Equilibrio puntuado se origina en 1972 en el campo de la biología evolutiva. Propuesta por Niles Eldredge y Stephen Jay Gould, fue una explicación alternativa y crítica al Darwinismo y la “selección natural” que entiende la evolución de las formas de vida como una larga cadena de cambios graduales. Desde entonces, ha sido adoptada por otras disciplinas, entre ellas, por supuesto, la que nos ocupa.

Este punto de partida es importante. Tomar ideas generadas en las ciencias naturales y trasladarlas a las ciencias sociales requiere de un trabajo mayúsculo de elaboración y no un mero ajuste automático (Prindle, 2012). Una de las advertencias de las implicaciones que tendría un traslado impropio y el uso ligero de metáforas en la ciencia proviene del propio Stephen Jay Gould (1995): las metáforas sirven para dar “saltos imaginativos”, pero no para construir conceptos¹.

¹ Sobre el uso de metáforas en las ciencias, habría que distinguir entre las empleadas con fines pedagógicos y las empleadas para una construcción teórica, pero esto escapa del objetivo del presente escrito.

¿Fue la importación de la expresión Equilibrio Puntuado a las ciencias sociales un caso de éxito? En estricto sentido, no. Entre otros, para Prindle (2012) de hecho se trata de un ejemplo típico de lo que sucede cuando, por hacer una homologación empírica empleando una analogía no empírica, se devalúa el término “a un rango pre-científico”. Para expresarlo de otra manera, cuando Baumgartner y Jones se apropiaron del término Equilibrio Puntuado alejaron el concepto de la definición operativa, tal y como estaba en la construcción original de Eldredge y Gould, convirtiéndola en una metáfora.

Aún así, la expresión sobrevivió fuera de su campo original por las ventajas que ofrece comprender la realidad a través de ese lente.

Específicamente, en las ciencias políticas el Equilibrio Puntuado -como concepto- comenzó a utilizarse en la década de los noventa como una manera alternativa de entender la historia electoral estadounidense. Para 1993, con el trabajo de Frank Baumgartner y Bryan Jones (*Agendas and Instabilities in American Politics*) se reincorpora como una reformulación a la tendencia teórica dominante de la hechura de políticas públicas: el “incrementalismo”.

3. El “incrementalismo”, modelo predominante

Antes de describir las principales propuestas del Equilibrio Puntuado, es pertinente hacerlo con las del modelo predominante. Y ya que ha sido descrito de manera ambigua en los diferentes trabajos que lo emplean como concepto (Breunig & Koski, 2012), resulta apropiado identificarlo desde su origen.

El “incrementalismo” es una tendencia que se inaugura con el ensayo de Charles E. Lindblom, “La ciencia de «salir del paso»” (*The Science of Muddling Trough*, título original en inglés), publicado en 1959 en la *Public Administration Review*.

Este escrito parte de un caso hipotético en que se le ha pedido a un administrador formule una política para combatir la inflación. Dicho administrador tendría, al menos en teoría, dos métodos para elaborarla: el “racional-exhaustivo” y el “de las comparaciones limitadas sucesivas”. El primero de ellos, que el autor de marras también identifica como irse “a la

raíz” del problema, requiere: 1) la clarificación de valores u objetivos distintos de y usualmente previos al análisis empírico de las políticas alternativas, 2) el aislamiento de los fines por alcanzar y la búsqueda de todos los medios para lograrlos, 3) el análisis exhaustivo de las opciones tomando en cuenta cada factor, 4) la posibilidad de poder comprobar que la decisión tomada fue el medio más adecuado para los fines deseados, y 5) una teoría en la que se basa la decisión tomada. El segundo de los métodos, “irse por las ramas”, establece: 1) el análisis medios-fines es inadecuado o limitado, 2) no hay una comprobación propiamente dicha de que la decisión tomada fue la mejor, lo que en su lugar existe es un acuerdo entre varios analistas de que así fue, 3) el análisis es drásticamente limitado pues no se presta atención a todas las consecuencias importantes, a todas las alternativas potenciales, ni a todos los valores afectados.

Frente a esta disyuntiva, el administrador del caso hipotético de Lindblom tomará la segunda. ¿Cómo se explica esto? En la vida real, señala el autor, no hay manera de llevar a buen término el primero de los métodos pues, dada la complejidad de los problemas, implicaría un esfuerzo desmedido y la utilización de recursos humanos, financieros y tecnológicos en cantidades inconcebibles. En la vida real, continúa el autor, los administradores “esperan lograr sus metas parciales [y] saben que deberán repetir [los ajustes en la política] sin cesar... a medida que cambian las condiciones y aspiraciones” existentes (Lindblom, 1959 [2007]). El “incrementalismo” es, entonces, básicamente esa tendencia que describe el cambio en las políticas como un proceso gradual, continuo y permanente (en “aproximaciones sucesivas” se dice). Pero su contenido no termina ahí.

Para 1979, veinte años después del ya clásico “La ciencia de «salir del paso»”, Lindblom publica el escrito “Todavía tratando de salir del paso” (*Stillmuddling –notyetThrough*, título en inglés), donde las premisas de la propuesta primaria han sido ampliamente discutidas, analizadas y, en algunos casos, refinadas. Ya en este segundo ensayo, para el análisis de la hechura de las políticas públicas se identifican tres clases de “incrementalismo”:

- a) El “análisis incremental simple”, que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido;
- b) El “incrementalismo desarticulado”, donde el cambio en las políticas surge de un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad; es parte de

una secuencia de ensayos-errores, hay un entrelazamiento entre metas políticas y otros valores con aspectos empíricos del problema y se identifica la fragmentación del trabajo analítico, muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos.

- c) El “estratégico”, limitado a la elección deliberada de un conjunto de estrategias para simplificar problemas complejos, recortando el análisis “científico”, que sería el racional-exhaustivo.

Si bien el modelo “incrementalista” no escapó de la crítica (véase Dror, 1964 [2007] o Etzioni, 1967 [2007]), es desde entonces -con variaciones y refinamientos- el paradigma dominante que se emplea para comprender el cambio en las políticas públicas.

4. El Equilibrio Puntuado, la propuesta

La Teoría del Equilibrio Puntuado (PET, por sus siglas en inglés) surge como reacción contra el modelo incrementalista. Por su naturaleza, la propuesta dominante trata de explicar los procesos relacionados con la política pública enfatizando la estabilidad, las reglas y el ajuste “en pasos sucesivos” ahí donde lo comúnmente observado son cambios por episodios desarticulados y no siempre predecibles (Jones & Baumgartner, 2012). Es, explícitamente, una teoría sobre la dinámica de las políticas en la que se enfatizan los mecanismos que producen los cambios.

El argumento central del Equilibrio Puntuado se encuentra en la estabilidad creada por la tendencia de las instituciones a mantenerse pegadas (*institutional stickiness*) y la brecha que se crea, con el tiempo, entre las preferencias institucionales del *status quo* y los productos observados de las políticas (Breunig & Koski, 2012). Eventualmente, sobretodo por la nueva información que se va acumulando, se presenta una ruptura en algún subsistema relacionado con la política pública, generando una dinámica de retroalimentación positiva y con ello el cambio. Entonces, se genera un nuevo punto de equilibrio que se convierte en la nueva agenda del *status quo*.

A pesar de la relevancia que cobró en Estados Unidos hacia los últimos años del siglo pasado, en Latinoamérica son escasas las referencias (traducciones o estudios a profundidad originales) que pueden encontrarse en la materia. En nuestro idioma no hay, incluso, un acuerdo sobre la manera en que debe enunciarse, siendo dos las expresiones predominantes: Equilibrio Puntuado y Equilibrio Interrumpido. A criterio de quien esto escribe, la segunda expresión tiene la ventaja de reflejar, con mayor exactitud, los postulados teóricos; la primera de ellas, sin embargo, es la usada con mayor frecuencia quizá porque goza de la similitud sonora con la expresión anglosajona.

Ahora bien, en el propio idioma inglés la expresión no escapa a la pretensión de ser reelaborada. Buscando una mayor consistencia conceptual, por ejemplo, Prindle (2012) ha propuesto cambiar Equilibrio Puntuado por Incrementalismo Puntuado.

De acuerdo con esta perspectiva, la hechura de políticas públicas (la elaboración y reelaboración, es decir, el cambio) es visto como una lucha continua entre dos fuerzas: 1) las de balance y equilibrio dominadas por un proceso de retroalimentación negativo, y 2) las de desestabilización, dominadas por un proceso positivo de retroalimentación. En términos sencillos, para la PET el cambio en las políticas es un proceso por episodios abruptos y desarticulados, con periodos prolongados de estabilidad intermedia (Jones & Baumgartner, 2012). Contraria a la postura que adopta la racionalidad comprensiva, por la que el ser humano toma decisiones evaluando costos y beneficios, esta aproximación considera la racionalidad limitada: las decisiones se toman de acuerdo con las arquitecturas cognitivas y emocionales de las personas² (Jones & Baumgartner, 2012).

En el modelo predominate, el cambio en las políticas es consecuencia de las decisiones. éstas varían según los tomadores de decisiones. Si bien este modelo es útil para comprender el cambio en situaciones relacionadas con transiciones democráticas y sus procesos, no contempla los cambios en la política como consecuencia de la transformación en la agenda. ¿Por qué existen cambios dentro de una misma administración, por ejemplo? El Equilibrio Puntuado ofrece una explicación a ello.

² En este aspecto, la PET se parece al Marco de la Coalición Promotora (*Advocacy Coalition Framework*), pero son diferentes pues ésta se enfoca en las estructuras, mientras que aquella se enfoca en los tomadores de decisiones y, como consecuencia, en las organizaciones. Esto tiene serias implicaciones, entre ellas la resistencia natural (y emocional) de los tomadores de decisiones a cambiar las ya tomadas.

En la “tesis general de la puntuación” (*general punctuation thesis*) se encuentra una generalización de la propuesta del Equilibrio Puntuado desarrollado por Jones y Baumgartner (2005). La tesis, sin llegar a ser un modelo, ofrece explicar el cambio en las políticas públicas, lo mismo a nivel macro como en subsistemas. Esta aproximación más general enfatiza el papel del procesamiento de la información, la cual tiene dos características: es incierta (en tanto no se le ha determinado un valor preciso) y ambigua (sujeta a más de una interpretación). Los funcionarios, continuamente bombardeados por información proveniente de diferentes fuentes, viven un proceso de atención selectiva que genera consecuencias sustantivas en el quehacer de las políticas pública y, especialmente, en la priorización de los problemas a los que se les propondrá una solución. Hay además otra característica: el procesamiento de la información, desde esta aproximación, genera reacciones desproporcionadas: va de una subreacción a una sobreacción.

Esta “tesis general de la puntuación” señala la interacción, por una parte, del flujo de información existente entre los hacedores de políticas públicas (fuerza cognitiva/organizacional) y, por el otro, la resistencia, fricción y ajuste que se han creado dentro del propio sistema (fuerza institucional). Esta interacción es reconocida en inglés apropiándose de la expresión utilizada en el estudio de terremotos: la dinámica “*stick-slip*”. En español no encuentra una traducción cómoda por lo que se le puede encontrar como “sacudidas”, movimientos de “deslizamiento a sacudidas” o movimiento de “atascos y patinazos”.

Esta aproximación provee también de un marco analítico alternativo al modelo estándar en cuanto a que su naturaleza dinámica considera las preferencias de aquellos quienes toman decisiones, y la información que van conociendo en el tiempo. Así se explica por qué la estabilidad impuesta por las fuerzas cognitiva/organizacional y la institucional (una tensa calma, producto de esa fricción) no se convierte en un estancamiento absoluto en espera de algunas nuevas elecciones o el cambio de las personas que toman las decisiones. Hay en esa estabilidad ajustes suaves en la política.

Finalmente, el cambio desde la perspectiva del Equilibrio Puntuado se presenta en alguna de estas dos circunstancias: o cuando las señales contenidas en la información

provenientes del exterior son extraordinariamente fuertes, o cuando ha habido señales que fueron ignoradas a lo largo del tiempo, no hubo ajustes suaves en la política y se desborda la tensión existente entre las dos fricciones ya mencionadas (este mecanismo es conocido como “acumulación de errores”).

El Equilibrio Puntuado no subvalora, como pudiera pensarse, las fuerzas tradicionales de la política, como la opinión pública, los grupos de interés, las elecciones o cualquier otro mecanismo de participación política. Para el Equilibrio Puntuado, todas estas expresiones proveen de fuerza y peso a la información que van adquiriendo los funcionarios y, en muchos aspectos, aceleran el cambio (Jones & Baumgartner, 2012; Wolfe, 2012).

Finalmente, John & Bevan (2012) proponen el estudio de lo que llaman las “Puntuaciones de la Política”, que clasifica en las siguientes:

- a) “Puntuaciones Procedimentales”, enfatiza la atención a un tema mayor en la agenda pública y los cambios como consecuencia en muchos temas de menor importancia en la agenda separados por procesos causales;
- b) “Puntuaciones de alta prominencia” enfatiza la atención en un tema mayor de la agenda pública con impacto en temas relacionados, pero con altos niveles de atención en los medios de comunicación,
- c) “Puntuación de baja prominencia”, enfatiza la atención en un tema mayor de la agenda pública con impacto en temas relacionados, pero con baja o nula atención de los medios de comunicación.

Así, los postulados de la PET pueden resumirse en los siguientes:

- a) El cambio en las políticas públicas se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad;
- b) Las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, donde las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central;
- c) La hechura de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que, por un lado, buscan mantener el balance y el equilibrio en el que se vive y, por el otro, intentan terminar el *status quo*;

- d) La interacción entre fuerzas genera una dinámica “*stick-slip*” que puede describirse como una dinámica de atascos y patinazos;
- e) En el cambio de políticas públicas, el procesamiento que hacen los funcionarios públicos de la información que reciben es fundamental;
- f) La información, bajo este modelo, tiene dos características: es incierta en su valor y ambigua en cuanto a su interpretación; y,
- g) El cambio se presenta cuando las señales contenidas en la información proveniente del exterior son demasiado fuertes o cuando se han acumulado demasiados errores que interrumpen el equilibrio existente.

5. Conclusiones

A veinte años de que apareciese como una propuesta alternativa en el campo de la Política Pública, la PET se mantiene vigente en la agenda de académicos y profesionales.

Muchos de los estudios realizados a partir de las premisas del Equilibrio Puntuado son cuantitativos y emplean técnicas analíticas sofisticadas. Sin embargo, se ha considerado como deseable la incorporación de estudios cualitativos usando la entrevista y la exploración documental para fortalecer la evidencia y validez de los postulados (Jones & Baumgartner, 2012).

La porción latina del continente Americano, puede afirmarse con una aproximación empírica, ofrece diversas experiencias en las que prolongados periodos de estabilidad se han visto interrumpidos por repentinos cambios. Dentro de los subsistemas de nuestros países la dinámica no ofrece una cara demasiado diferente.

Para la academia, en particular la Latinoamericana, la ausencia de trabajo que considere la PET como herramienta de análisis debe señalarse para que las nuevas generaciones lo consideren como lo que es, un campo poco explorado con alta probabilidad de poder ofrecer un entendimiento más preciso de las diversas dinámicas que se viven. Es pues tierra fértil y una excelente oportunidad para trabajar, insistiendo en la metáfora con la que inicia este escrito, en la elaboración de anteojos propios para entender nuestro entorno.

6. Fuentes de información

Baumgartner, F., & Jones, B. D. (2002). Positive and negative feedback in politics. En Baumgartner F. R., & Jones B. D., *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago, p. 3-28

Breunig, C., & Koski, C. (2012). The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and their consequences. *The Policy Studies Journal*, p. 45-67.

Dror, Y. (1964 [2007]). Salir del paso, ¿ciencia o inercia? En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas* (p. 255-264). México: Miguel Ángel Porrúa.

Etzioni, A. (1967 [2007]). La exploración combinada. Un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 265-282

Gould, S. J. (1995). *Dinosaur in a Haystack: Reflections in Natural History*. New York: Harmony Books.

John, P., & Bevan, S. (2012). What are Policy Punctuations? Large changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *The Policy Studies Journal*, p. 89-107.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, p. 1-19.

Lindblom, C. E. (1959 [2007]). La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas* (M. Bojalil, Trad.). México: Miguel Ángel Porrúa, p. 201-225

- - - (1979 [2007]). Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas* (M. Bojalil, Trad., México: Miguel Ángel Porrúa, p. 227-254

Prindle, D. F. (2012). Importing concepts from biology into Political Science: The case of Punctuated Equilibrium. *The Policy Studies Journal*, p. 21-43.

Wolfe, M. (2012). Putting on the brakes or pressing on the gas? Media attention and the speed of policymaking. *The Policy Studies Journal*, p. 109-126.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCEAVO NÚMERO
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital,
Rodolfo G. Ortiz Morales.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.12, septiembre-diciembre 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229416 y (55) 56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de marzo de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.