
Teoría del equilibrio interrumpido

Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas

JAMES L. TRUE, BRYAN D. JONES
y FRANK R. BAUMGARTNER

La teoría del equilibrio interrumpido intenta explicar una simple observación: los procesos políticos se caracterizan por lo general por la estabilidad y el incrementalismo, pero de vez en cuando se apartan mucho del pasado. Los estancamientos, más que las crisis, son por lo general una característica de la mayoría de las áreas políticas, pero las crisis suceden. Los grandes cambios de las políticas públicas ocurren constantemente en un área u otra de la política y en la formulación de políticas públicas estadounidenses, al cambiar la percepción de los problemas actuales. A menudo, importantes programas gubernamentales se alteran de manera sorprendente aún si la mayor parte del tiempo continúan como el año anterior. Si bien la estabilidad y el cambio son elementos importantes del proceso de las políticas, la mayoría de los modelos de políticas han sido diseñados para explicar, o al menos han podido explicar muy bien, ya sea la estabilidad o el cambio. La teoría del equilibrio interrumpido comprende ambos.

En años recientes, se hizo evidente que el enfoque general desarrollado a principios de la década de los noventa para explicar la formulación de las políticas de los Estados Unidos se aplica a un numeroso grupo de gobiernos y no únicamente al exclusivo sistema estadounidense en el que se desarrolló el equilibrio interrumpido. Los académicos de todo el mundo han confirmado los aspectos de la teoría en una cantidad de democracias avanzadas. En este capítulo revisamos los aspectos básicos del equilibrio interrumpido, de los nuevos estudios empíricos de los Estados Unidos y de otros países, y tratamos nuevos desarrollos teóricos. Estos desarrollos han extendido la teoría del equilibrio interrumpido para incorporar una teoría general de procesamiento de información en el proceso de formulación de

políticas públicas, un proceso que no logra tratar la nueva información fácilmente y a la perfección, sino que es presa de interrupciones esporádicas.

¿Cómo vamos a explicar las interrupciones y el estancamiento en una sola teoría? Algunos enfoques vagamente relacionados de la ciencia política han observado previamente que, aunque la formulación de políticas a menudo avanza fácilmente con adaptaciones marginales o crecientes, también se quiebra frecuentemente por las sacudidas e importantes desviaciones del pasado incremental (Kingdon 1995; Baumgartner y Jones 1991, 1993; Dodd 1994; Kelly 1994). Un tema que unifica estos enfoques es que el mismo sistema institucional de las organizaciones gubernamentales y sus reglas producen tanto una plétora de pequeñas adaptaciones como una cantidad considerable de desvíos radicales del pasado. La teoría del equilibrio interrumpido amplía estas observaciones ubicando el proceso de formulación de políticas sobre un fundamento doble de instituciones políticas y de toma de decisiones con racionalidad limitada. Resalta dos elementos relacionados del proceso de formulación de políticas: definición del problema y definición de la agenda. Dado que todos los temas se definen en el discurso público de diferentes formas y que todos los temas suben y bajan en la agenda pública, las políticas actuales pueden ser reafirmadas o cuestionadas. La reafirmación crea importantes impedimentos para todo excepto para un cambio modesto, pero el cuestionamiento de las políticas en los niveles más fundamentales crea oportunidades para cambios globales muy importantes en los resultados de las políticas públicas.

La racionalidad limitada, que destaca que los tomadores de decisiones están sujetos a limitaciones cognitivas al hacer elecciones, fue el principal fundamento de las teorías sobre la toma de decisiones incrementales en el proceso presupuestario (Wildavsky 1964). Ni el incrementalismo ni las teorías racionales globales de maximización de preferencia se adaptan bien a las observaciones conjuntas del estancamiento y del cambio drástico, que son el doble foco del enfoque del equilibrio interrumpido. Sin embargo, si agregamos la simple observación de que los períodos de atención son limitados en los gobiernos, al igual que en las personas, entonces tenemos una teoría de la toma de decisiones que concuerda con la teoría del equilibrio interrumpido y con lo que realmente se observa. Dado que la teoría de la definición de la agenda siempre se apoyó en dicho fundamento de toma de decisiones, la teoría del equilibrio interrumpido simplemente amplía las teorías actuales sobre definición de la agenda para tratar el estancamiento de la política pública o el incrementalismo y las interrupciones de las políticas públicas.

Para los autores de este capítulo, la explicación más clara para los cambios marginales y los de gran escala en las políticas está en la interacción de las instituciones políticas de niveles múltiples y la toma de decisiones de conducta, una combinación que crea patrones de estabilidad y movilización o de equilibrios interrumpidos¹. En este capítulo consideramos la teoría del equilibrio interrumpido y sus cimientos en el estudio longitudinal de las instituciones políticas y en la toma de decisiones de políticas (para otras reseñas, véase John 2006b; Robinson 2005, 2006; y McFarland 2004 que pone la teoría en el contexto del desarrollo del pluralismo). Luego

extendemos la teoría del equilibrio interrumpido a la elaboración del presupuesto nacional y brindamos pruebas recientes de interrupciones y equilibrios en el gasto público del gobierno nacional de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial. Después pasamos al tema de cómo la teoría ha sido generalizada, incluyendo las ampliaciones a la formulación de políticas públicas en los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos, así como en los gobiernos nacionales de Europa. Concluimos con una evaluación de las fortalezas y debilidades de este enfoque para comprender la formulación de las políticas públicas.

EL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el trabajo innovador de E. E. Schattschneider (1960), las teorías sobre ampliación y definición de la agenda han puesto énfasis en la dificultad que tienen los grupos desfavorecidos y las nuevas ideas para abrirse paso en el sistema establecido de formulación de políticas (Cobb y Elder 1983; Cobb y Ross 1997; Bosso 1987). A diferencia de los ajustes fáciles y moderados a las circunstancias cambiantes, la naturaleza conservadora de los sistemas de políticas públicas nacionales a menudo favorece el *statu quo*, provocando que un conflicto o un esfuerzo extraordinario sean necesarios para un cambio importante.

Cuando Baumgartner y Jones (1993) analizaron varios casos de formulación de políticas de los Estados Unidos en el tiempo y en una cantidad variada de campos de investigación, descubrieron (1) que la formulación de políticas tiene saltos y sufre períodos casi de estancamiento a medida que los temas emergen o retroceden en la agenda pública; (2) que esta tendencia hacia el equilibrio interrumpido está exacerbada por las instituciones políticas estadounidenses; y (3) que las imágenes políticas juegan un papel importante en la ampliación de temas más allá del control de los especialistas y de los intereses especiales que ocupan lo que ellos denominan “monopolios de las políticas”.

Baumgartner y Jones (1991, 1993) vieron que las instituciones independientes, la superposición de jurisdicciones y el acceso relativamente abierto a las movilizaciones en los Estados Unidos, se combinan para crear una dinámica entre las políticas de los subsistemas y la macropolítica del Congreso y de la presidencia una dinámica que por lo general funciona contra cualquier impulso de cambio, pero que de vez en cuando lo fortalece. Por ejemplo, a menudo se requiere de movilizaciones para superar intereses arraigados, pero una vez en ejecución, algunas veces engendran cambios importantes en las políticas. La razón es que una vez que la movilización está en marcha, los límites jurisdiccionales difusos que separan las diversas instituciones superpuestas de gobierno permiten que muchos actores gubernamentales se involucren en una nueva área de políticas públicas. Generalmente, los recién llegados son defensores de cambios en al *statu quo* y a menudo abruman a las autoridades que ejercían el control previamente. La separación institucional con frecuencia funciona para reforzar el conservadurismo, pero a veces lo hace para arrasar con los subsistemas de políticas existentes.

En pocas palabras, las instituciones políticas estadounidenses fueron diseñadas en forma conservadora para resistir muchos esfuerzos de cambios y, por lo tanto, para hacer que las movilizaciones sean necesarias para superar intereses establecidos. El resultado en el tiempo ha sido una estabilidad institucionalmente reforzada, interrumpida por estallidos de cambios. Estos estallidos evitaron que el gobierno de los Estados Unidos se convirtiera en un gigante paralizado, a pesar de su aumento en tamaño y complejidad desde la Segunda Guerra Mundial. En cambio, se ha transformado en un sistema interactivo y complejo. Redford (1969) marcó una diferencia entre las políticas de subsistema y las macropolíticas. Baumgartner y Jones ampliaron la apreciación de Redford y la combinaron con la ampliación del tema y los conocimientos de contracción de Schattschneider (1960) y Downs (1972) para formar esta teoría del cambio de agenda a largo plazo y formulación de políticas.

La teoría del equilibrio interrumpido comenzó con un análisis a largo plazo de la formulación de políticas nacionales estadounidenses, pero sus características han sido útiles para comprender la formulación de políticas públicas en forma más general. La teoría se enfoca en la interacción de las instituciones políticas, las movilizaciones de intereses, y la toma de decisiones con racionalidad limitada. Además, la dinámica de la interacción entre instituciones, intereses y atención ha sido aplicada en forma útil en otras democracias avanzadas, así como en varios otros escenarios de formulación de políticas. Varios gobiernos en el siglo XXI cargan con muchas responsabilidades y enfrentan diversos problemas y políticas que buscan un espacio en sus agendas institucionales. Lo han sobrellevado evolucionando en sistemas complejos e interactivos de distintos niveles.

Ningún sistema político presenta una discusión continua sobre todos los temas que enfrenta. Más bien, las discusiones de temas políticos, por lo general, se dividen en una cantidad de subsistemas de políticas orientadas a temas. Estos subsistemas pueden estar dominados por un solo interés, pueden experimentar competencia entre varios intereses, pueden estar desintegrándose en el tiempo o pueden estar construyendo su independencia de los otros (Meier 1985; Sabatier 1987; Browne 1995; Worsham 1998). Se los puede llamar triángulos de hierro, nichos de problemas, subsistemas de políticas o redes temáticas, pero cualquiera de esas caracterizaciones puede considerarse solo una foto instantánea de un proceso dinámico (Baumgartner y Jones 1993: 6). Cualquiera sea el nombre que se les dé a esas comunidades de especialistas que trabajan fuera del foco de atención política, es dentro de dicha comunidad de expertos donde se tratan, por lo general, la mayoría de los temas. Sin embargo, dentro del foco de atención de la macropolítica, algunos temas cobran dinamismo, dominan la agenda y producen cambios en uno o más subsistemas. La explicación para las mismas instituciones políticas que producen tanto el estancamiento como las interrupciones, se puede encontrar en los procesos de definición de la agenda, especialmente en la dinámica producida por la racionalidad limitada y el procesamiento de la información serial.

PROCESAMIENTO SERIAL Y PARALELO

Herbert Simon (1957, 1977, 1983, 1985) desarrolló la noción de racionalidad limitada para explicar cómo funcionan las organizaciones humanas, tanto las de la actividad comercial como las del gobierno. Distinguió entre el procesamiento paralelo y serial en la toma de decisiones individuales y organizacionales. Los individuos prestan atención consciente a una cosa por vez. Las organizaciones son un poco más flexibles. Algunas de las estructuras de decisión son capaces de manejar muchos temas simultáneamente, en paralelo. Otras tratan los temas en serie, uno o algunos a la vez. Los sistemas políticos, como los seres humanos, no pueden considerar en forma simultánea todos los temas que enfrentan, de modo que los subsistemas de políticas pueden considerarse mecanismos que permiten que el sistema político se dedique al procesamiento paralelo (Jones 1994). Se pueden considerar miles de temas simultáneamente y en paralelo dentro de sus respectivas comunidades de expertos. Este equilibrio de intereses no excluye completamente el cambio. El procesamiento de los temas dentro de los subsistemas permite una política de ajustes con cambios incrementales que resultan de negociar entre intereses y movimientos marginales en respuesta a circunstancias cambiantes. Sin embargo, el procesamiento paralelo opera contra grandes cambios de políticas, porque tiende a estar aislado de los focos de la publicidad asociado con la prioridad de la agenda política.

Algunas veces el procesamiento paralelo de temas se quiebra y entonces se debe manejar en serie. En los Estados Unidos, las instituciones macropolíticas del Congreso y de la presidencia pública constituyen procesamientos seriales de gobierno, donde los temas de alto perfil se consideran, se tratan y se deciden uno a la vez o como mucho, unos pocos por vez. Cuando un tema asciende en la agenda política por lo general se debe a que nuevos participantes se han interesado en el debate: "Cuando una política se traslada a instituciones macropolíticas para el procesamiento serial, por lo general lo hace en un ambiente de cambio en las definiciones temáticas y con una atención más consciente por parte de los medios y de un público más amplio" (Jones 1994: 185). Es en ese momento cuando tienden a ocurrir los cambios más importantes. Los temas no pueden considerarse siempre dentro de los confines de un subsistema de políticas; ocasionalmente intervienen fuerzas macropolíticas. La intersección de las capacidades de procesamiento paralelo de los subsistemas de políticas públicas y las necesidades de procesamiento serial del sistema macropolítico son las que crean la dinámica no incremental de sacudidas que a menudo se observan en muchas áreas de las políticas públicas. Sin embargo, el acceso a la agenda no garantiza un cambio importante debido a que la reforma a menudo esta atemperada en la etapa de la toma de decisiones. Pero este acceso es una precondition para las principales interrupciones de las políticas.

Cuando está dominado por un único interés, un subsistema puede pensarse como un monopolio de políticas. Un monopolio de políticas tiene una estructura institucional definible que es responsable de la formulación de políticas en un campo de investigación y su responsabilidad está apoyada por una idea o una

imagen poderosa. Esta imagen, por lo general, está conectada con valores políticos centrales y puede comunicarse simple y directamente al público (Baumgartner y Jones 1993: 5-7). Debido a que un monopolio de políticas exitoso sistemáticamente desalienta las presiones para el cambio, decimos que contiene un proceso de retroalimentación negativa. Sin embargo, los monopolios de políticas no son invulnerables para siempre.

Una visión a largo plazo de la formulación de políticas de los Estados Unidos revela que los monopolios de políticas pueden construirse y pueden derrumbarse. Su condición tiene un efecto importante en la formulación de políticas dentro de su campo de investigación. Si los ciudadanos excluidos de un monopolio permanecen apáticos, el arreglo institucional por lo general continúa constante y la política pública solo tiende a cambiar muy lentamente (proceso de retroalimentación negativo). A medida que aumenta la presión para el cambio, puede ser resistida con éxito por un tiempo. Pero si las presiones son suficientes, pueden llevar a una intervención masiva por parte de actores políticos e instituciones gubernamentales que no estaban involucrados previamente. Por lo general, esto requiere un cambio sustancial en la imagen de la política. A medida que se redefine el tema o a medida que nuevas dimensiones del debate se destacan más, los nuevos actores se sienten capacitados para ejercer su autoridad en tanto que antes permanecían alejados. Estos nuevos actores pueden insistir en reescribir las reglas y en cambiar el equilibrio de poder, que será reforzado por nuevas estructuras institucionales a medida que las agencias e instituciones previamente dominantes se vean forzadas a compartir su poder con grupos o agencias que ganan nueva legitimidad. Por lo tanto, los cambios que ocurren cuando un monopolio de políticas se quiebra pueden fijarse de ahí en más al aplicar reformas institucionales. Estas nuevas instituciones permanecen en su lugar después de que menguan las participaciones pública y política, a menudo estableciendo un nuevo equilibrio en el área de la política pública, que continúa aún mucho tiempo después de que el tema abandona la agenda e ingresa al procesamiento paralelo de una comunidad política (recién modificada).

RETROALIMENTACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA

La teoría del equilibrio interrumpido incluye períodos de equilibrio o casi estancamiento cuando un subsistema capta un tema, y períodos de desequilibrio, cuando un tema se introduce por la fuerza en la agenda macropolítica. Cuando un campo de investigación está en la agenda macropolítica, los pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden provocar cambios importantes en las políticas y decimos que el sistema está sufriendo un proceso de retroalimentación positiva (Baumgartner y Jones 2002). La retroalimentación positiva ocurre cuando un cambio, a veces uno bastante moderado, provoca el desarrollo de cambios futuros. Utilizamos términos como “frenesí de alimentación” y “efecto de arrastre” para caracterizar estos procesos. La retroalimentación negativa, por otro lado,

mantiene la estabilidad de un sistema, como el termostato mantiene constante la temperatura en una habitación.

Los científicos han estudiado grandes sistemas interactivos que se caracterizan por dichos sistemas de retroalimentación positiva. Los fenómenos naturales como los terremotos pueden ocurrir a causa de cambios relativamente moderados. La presión desde el interior de la tierra puede ir acumulándose con el tiempo, provocando que las placas tectónicas de la superficie terrestre se muevan violentamente y ocasionen un terremoto. Si echamos granos de arena lenta y constantemente en una pila de arena en un laboratorio, el resultado no será un cambio pequeño en la pila de arena sino derrumbes. Muchos de estos derrumbes son insignificantes, pero otros son enormes (Bak y Chen 1991; Bak 1997). Entonces un derrumbe no necesariamente está originado por un hecho de gran escala; puede ser causado por una lenta y constante acumulación de pequeños cambios. Como los terremotos y los derrumbes, las interrupciones políticas pueden precipitarse por un gran golpe, hechos que simplemente no pueden ignorarse o hechos relativamente menores que se van sumando en períodos más extensos. ¿Qué es lo que determina si un tema va a cobrar dinamismo con la retroalimentación positiva o no? Lo determinan la interacción de imágenes cambiantes y los escenarios de las políticas públicas.

Como ejemplo de retroalimentación positiva en la formulación de políticas veamos el caso de la participación del gobierno nacional de los Estados Unidos en la justicia criminal. Antes del final de la década de los sesenta, la participación federal en la política delictiva era relativamente moderada. Sin embargo, en ese momento el gobierno de Lyndon Johnson inició varios nuevos programas de ayuda federal para asistir a los gobiernos estatales y locales en la prevención y control de delitos. El Congreso aprobó la *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act* (Ley Ómnibus para el Control del Delito y la Seguridad en las Calles) sancionada en 1968; entre 1969 y 1972 el gasto público federal para el delito y la justicia se duplicó en términos de dólares reales.

¿Qué sucedió? Los delitos aumentaban durante ese período, pero lo más importante era que otras tendencias destacaban la creciente inseguridad que sentían los ciudadanos, haciendo que las personas y los funcionarios de gobierno centraran su atención en el problema del delito. Como muestra la figura 6.1, tres medidas de atención y acceso a la agenda entraron en foco a la vez: la cobertura mediática de las historias sobre delitos, la cantidad de estadounidenses diciendo que el problema de la seguridad era el problema más importante que enfrentaba la nación y las audiencias del Congreso sobre delito y justicia. Todo esto sucedía mientras se producían importantes desórdenes urbanos en muchas ciudades estadounidenses. Tal como lo dijo John Kingdon, se había abierto una ventana de oportunidad y la política criminal federal cambió de manera radical. Luego de 1968, las tres tendencias salieron del foco, fueron cada una por su lado, y la política delictiva retrocedió a la arena del subsistema. No es posible decir cuál de las tres variables fue la dominante; las tres estaban entrelazadas en un proceso complejo de retroalimentación positiva. Siguiendo el clásico patrón, se disparó la atención pública

hacia el delito, la cobertura de la prensa se centró en el problema y el Congreso programó audiencias. El tema dejó su lugar normal en el subsistema, con ajustes incrementales, e ingresó en el reino de la macropolítica. El Congreso aprobó una ley fundamental y el gasto aumentó generando una interrupción importante.

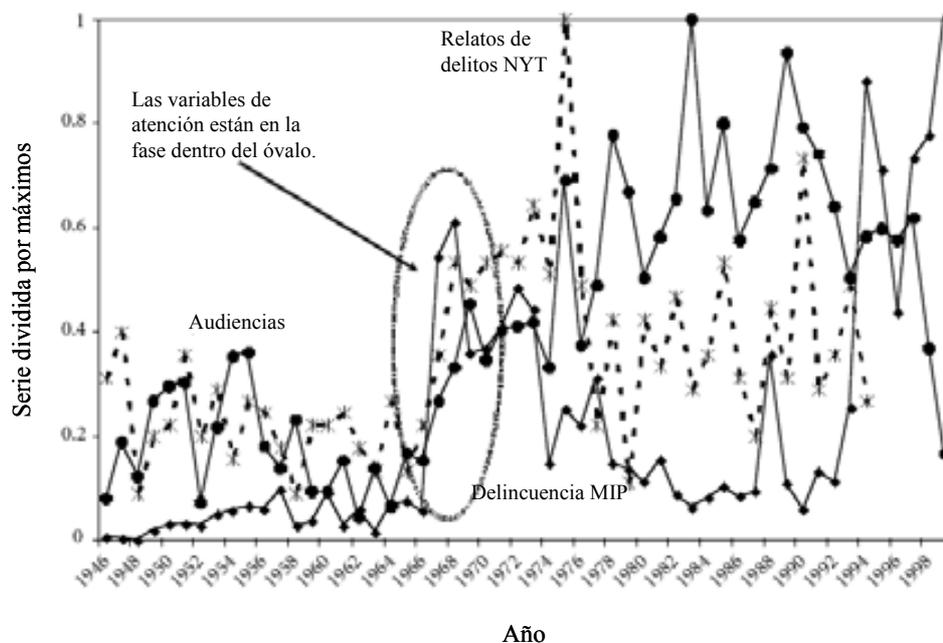


FIGURA 6.1 Efectos de retroalimentación positiva en la política delictiva federal
FUENTE: Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner (2005), figura 8.6. Calculada con Datos del Proyecto de Agendas de Políticas (<http://www.policyagendas.org>).

IMÁGENES DE LAS POLÍTICAS

Las imágenes de las políticas son una mezcla de información empírica e interpretaciones emotivas. Tales imágenes son, en efecto, información útil para el proceso de las políticas. El contenido factual de toda política o programa puede tener muchos aspectos distintos y afectar a diferentes personas de distinta manera. Cuando una sola imagen se acepta ampliamente, y en general respalda las políticas, normalmente se asocia con un monopolio de políticas exitoso. Cuando hay un desacuerdo sobre la forma adecuada de describir o comprender una política, los proponentes pueden enfocarse en un conjunto de imágenes mientras sus opositores se refieren a otro conjunto de imágenes diferente. Por ejemplo, cuando la imagen del poder nuclear civil se asoció al progreso económico y a la pericia técnica, su formulación de políticas fue representativa de un monopolio de políticas. Cuando los opositores plantearon imágenes de peligro y degradación ambiental, el monopolio de las políticas nucleares comenzó a desmoronarse (Baumgartner y Jones 1991, 1993: 25-28, 59-82). Como vemos en la próxima sección, Jones (1994)

enfaticó además la importancia de las imágenes políticas no solo para la definición y redefinición de temas en la formulación de políticas, sino también para los procesos seriales y paralelos de la toma de decisiones individuales y colectivas en una democracia.

Una nueva imagen puede atraer nuevos participantes y los múltiples escenarios del sistema político estadounidense brindan múltiples oportunidades para que los emprendedores de políticas promuevan sus casos. El federalismo, la división de poderes y la superposición jurisdiccional no solo inhiben cambios importantes durante períodos de retroalimentación negativa, sino que significan también que una movilización bloqueada en un escenario puede ser exitosa en otro. Un problema que no llegó a la agenda nacional puede a veces avanzar por parte de los estados y viceversa. El sistema de múltiples escenarios de políticas de los Estados Unidos es un aspecto importante del proceso de trastocar los monopolios de políticas durante períodos de retroalimentación positiva.

Cada escenario institucional tiene su propio idioma, conjunto de participantes y limitaciones, que llevan a desarrollar conjuntos de estrategias en desarrollo entre aquellos que tratarán de afectar el proceso de definición de la agenda. En su innovador estudio de los tribunales, Vanessa Baird (2006) estudió la interacción de las prioridades de los jueces, las estrategias de los litigantes y la definición de la agenda. Baird quiere saber cuál es la dinámica que subyace en el movimiento de la Corte Suprema hacia áreas de las políticas públicas que ignoraron o evitaron en el pasado. El trabajo es fascinante porque unifica las preocupaciones estratégicas de la teoría de juegos con la dinámica de la definición de la agenda y de este modo señala nuevas posibilidades de integración entre los enfoques.

En resumen, las políticas de subsistema constituyen la política del equilibrio la política del monopolio de las políticas, del incrementalismo, de una imagen de apoyo ampliamente aceptada y retroalimentación negativa. La toma de decisiones en los subsistemas se descentraliza en los triángulos de hierro y redes temáticas de especialistas en la burocracia, subgrupos legislativos y partes interesadas. Los intereses establecidos tienden a desanimar las salidas de la inercia (salvo quizás para el aumento marginal anual del presupuesto) hasta que ocurra una movilización política, avances en la agenda del gobierno y retroalimentación positiva. En ese punto, los temas se desbordan al sistema macropolítico haciendo posible un cambio importante.

La macropolítica es la política de interrupciones, la política de cambio a gran escala, imágenes de políticas competitivas, manipulación política y retroalimentación positiva. La retroalimentación positiva exagera los impulsos de cambio; vence la inercia y produce explosiones o implosiones desde estados anteriores (Baumgartner y Jones 1991, 1993; Jones, Baumgartner, y Talbert 1993; Jones 1994; Talbert, Jones, y Baumgartner 1995; Jones, Baumgartner, y True 1996).

El equilibrio interrumpido parece ser una característica general de la formulación de políticas en los Estados Unidos. Rigurosos estudios cualitativos y cuantitativos han encontrado una y otra vez pruebas contundentes del proceso, como

estudios sobre la regulación de medicamentos (Ceccoli 2003), políticas ambientales (Repetto 2006; Busenberg 2004; Wood 2006; Salka 2004), educación (Manna 2006; McLendon 2003; Mulholland y Shakespeare 2005; Robinson 2004), control de armas de fuego (True y Utter 2002) y regulación de aranceles de hospitales estatales (McDonough 1998).

Esta representación global de la dinámica de los temas puede ocultar una gran variabilidad en el funcionamiento de los subsistemas de políticas. Por ejemplo, Worsham (1998) examina tres diferentes tipos de subsistemas, y encuentra una variación considerable en la capacidad que tienen los actores de controlar los intentos de trasladar el conflicto desde el nivel de subsistema al nivel macropolítico apelando al Congreso (véase, además, McCool 1998). La investigación que utiliza el enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, capítulo 7 de este libro) ha demostrado que grupos opuestos pueden modificar ciertos elementos de sus estructuras de creencias mediante el aprendizaje de las políticas que surge de las interacciones continuas dentro de los subsistemas. Esta interacción puede llevar a un compromiso considerable y a cambios importantes en la política pública. Es posible que este proceso de creencia-ajuste llegue a desalentar las interrupciones de políticas a medida que las apelaciones de los desafectos se incluyan en el subsistema de formulación de políticas. En su estudio sobre la administración de tierras federales, Wood (2006) muestra que incluso los subsistemas conflictivos a menudo evitan trastornos mediante estrategias para la resolución de conflictos. En forma más general, esto sugiere que los arreglos institucionales pueden afectar la magnitud de las interrupciones, un punto al que volveremos más adelante en este capítulo.

FUNDAMENTOS DE LA RACIONALIDAD LIMITADA Y LA POSICIÓN CENTRAL DE LA TOMA DE DECISIONES

Hay una teoría implícita de toma de decisiones individuales y colectivas inserta en la teoría del equilibrio interrumpido del cambio de políticas públicas. Desde una perspectiva de toma de decisiones, las interrupciones a gran escala en las políticas surgen de un cambio en las preferencias o de un cambio en la atención. Si consideramos las preferencias como relativamente estables, ¿cómo podemos explicar cambios no marginales en las políticas de gobierno? En particular, ¿cómo podemos explicar los casos aparentes de cambio total de elección cuando los últimos estudios no encontraron grandes cambios en el ambiente externo?

Baumgartner y Jones (1993) explicaron que los “estallidos” de cambios y las interrupciones de políticas surgen de las interacciones de las imágenes y de las instituciones. Cuando se disputa una imagen sobre la cual se llegó a un acuerdo, por lo general se ataca un monopolio de políticas y crece la probabilidad de una nueva movilización (una ola, ya sea de crítica o entusiasmo) llevando el tema a la agenda macropolítica. ¿Cómo pueden las imágenes políticas jugar un rol tan importante en la definición de la agenda de un gobierno? Parte de la respuesta la encontramos en el análisis de Jones (1994) de la atención serial y la toma de decisiones racionales, individuales y colectivas, y parte la encontramos en el

análisis de Jones y Baumgartner (2005) sobre la naturaleza desproporcionada del procesamiento de información humano individual y colectivo.

Jones (1994) sostuvo que los cambios en las decisiones individuales y colectivas, incluyendo los cambios totales de elección, no surgen de un giro rápido de preferencias o de una irracionalidad básica (eligiendo ir contra nuestras propias preferencias); surgen de cambios en la atención. Jones calificó estos rápidos cambios como “cambios seriales”. Individualmente nuestra atención serial significa que los sentidos pueden procesar información de una forma paralela, pero la atención es dada en forma serial a una cosa o, a lo sumo, a unas pocas cosas a la vez (Simon 1977, 1983). Esto significa que aunque la realidad puede ser compleja, cambiante y multifacética, no podemos integrar fácilmente preocupaciones y perspectivas opuestas. Normalmente, nos centramos en un aspecto primordial de la situación de elección por vez (Simon 1957, 1985; Jones 1994; véase también Tversky 1972; Zaller 1992). En conjunto, un cambio en el objeto de atención puede llevar a un cambio desarticulado en las alternativas preferidas, aun cuando estas estén bien definidas (Jones 1994, 1996).

De manera más general, la racionalidad limitada subyace todos los cambios de políticas porque los mecanismos asociados con la arquitectura del conocimiento humano son también característicos de las organizaciones, que incluyen los gobiernos (Jones 2001). La racionalidad limitada es la toma de decisiones que apuntala tanto al equilibrio interrumpido como a los enfoques de la coalición promotora, pero las teorías acentúan distintos aspectos del proceso. El equilibrio interrumpido se basa en el procesamiento serial de la información y los cambios de atención consiguientes, mientras que el enfoque de la coalición promotora ubica la dinámica de las políticas en los sistemas de creencias de los participantes de la coalición (Leach y Sabatier 2005).

La racionalidad limitada enseguida estuvo ligada al incrementalismo (Lindblom 1959; Wildavsky 1964), pero el incrementalismo demostró que era, como mucho, una explicación incompleta de la formulación de políticas del gobierno y, en el peor de los casos, una explicación engañosa. El problema básico con el incrementalismo salió a la superficie cuando se probó empíricamente. Por ejemplo, cuando Davis, Dempster y Wildavsky (1966: 537-542) hicieron un estudio longitudinal de resultados del presupuesto a nivel de departamento, encontraron e informaron pruebas empíricas tanto de reglas de decisión incrementales como de dos tipos de cambios no incrementales. El primer cambio aparentemente sucedió cuando se dejó de lado una regla de decisión por un corto período (lo que se denominó un caso desviado) y el segundo ocurrió cuando se adoptó una nueva regla de decisión (lo que se denominó punto de cambio). Salvo por estas interrupciones, estos autores encontraron apoyo para una visión relativamente incremental del proceso presupuestario. Se excluyeron del modelo las propias interrupciones y las conclusiones de los autores señalaron la importancia de encontrar ecuaciones para el proceso presupuestario y para el rol central que el año “base” anterior jugó en esas ecuaciones.

El centrarse solamente en cambios incrementales hizo que los primeros teóricos conductistas desestimaran las pruebas empíricas de cambios a gran escala, y llevó a la toma de decisiones racionales limitadas a un *cul-de-sac* teórico. El incrementalismo parecía explicar mucho de lo que pasaba en el proceso presupuestario, pero no tenía nada que decir sobre los cambios de políticas más importantes. En efecto, la toma de decisiones racionales limitadas pasó incluso por momentos difíciles al intentar determinar cuándo los cambios no podían seguir considerándose incrementales (Wanat 1974; Padgett 1980; Berry 1990; Hayes 1992).

Sin embargo, con la reconceptualización de Jones la toma de decisiones con racionalidad limitada es una base tanto para los grandes cambios como para los pequeños, tanto para las interrupciones como para los equilibrios. En el caso de la formulación de políticas públicas, los fundamentos dobles de las instituciones políticas conservadoras y superpuestas y la toma de decisiones racionales limitadas (especialmente el rol de las imágenes en desanimar o exacerbar las movilizaciones contra intereses afianzados) se combinan para crear un sistema que es inherentemente conservador y propenso a cambios radicales ocasionales.

INTERRUPCIONES Y ESTABILIDAD EN EL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Recientemente hemos ampliado la teoría del equilibrio interrumpido para producir un modelo de la elaboración del presupuesto nacional basado en la agenda (Jones, Baumgartner, y True 1995, 1996, 1998; True 2000; Jones, Sulkin, y Larsen 2003; Jones y Baumgartner 2005). Su fundamento teórico continúa siendo el proceso racional limitado de la toma de decisiones humanas que interactúan con instituciones políticas divididas, específicamente la atención serial y subsistemas paralelos. En conjunto, quienes toman las decisiones en el gobierno por lo general procesan la información de forma paralela mediante subsistemas, monopolios de políticas, triángulos de hierro y redes temáticas. Cuando eso sucede, los presupuestos cambian solo incrementalmente. Sin embargo, algunas veces los temas se mueven de una política de subsistema a una macropolítica, y la atención nacional en el Congreso y en la presidencia se presta, necesariamente, a uno o a unos pocos puntos de alto perfil a la vez. En el centro de atención de las instituciones macropolíticas, las políticas y los programas pueden desviarse radicalmente del pasado y los presupuestos sufrir grandes cambios.

Las decisiones del presupuesto nacional son tan racionalmente limitadas como las decisiones de la formulación de políticas anteriormente analizadas. Las situaciones de elección son multifacéticas pero, aun así, quienes toman las decisiones tienden a comprender las elecciones en términos de un conjunto circunscripto de atributos, y son propensos a tener grandes dificultades para hacer *trade-offs* entre estos atributos. Si una política dada promueve el crecimiento económico pero simultáneamente tiene consecuencias negativas en términos de derechos humanos, uno u otro de esos valores alternativos pueden estar en la vanguardia de la atención de quienes toman las decisiones. Si la atención a estas dos dimensiones fuera

a cambiar —por ejemplo como resultado de un escándalo o de cambios en la composición del grupo de tomadores de decisiones, como a veces ocurre— entonces la política elegida podría cambiar drásticamente también. En términos generales, Jones (1996, 2001) notó que quienes toman las decisiones tienden a mantener un diseño de toma de decisiones particular (un término que hace referencia a los atributos utilizados al estructurar una elección) hasta verse forzados a reevaluar el diseño de toma de decisiones.

Los presupuestos reaccionan tanto frente a fuerzas endógenas como exógenas. Las fuerzas que pueden causar un cambio en el diseño de toma de decisiones pueden ser externas respecto de quien las toma. Tales influencias pueden incluir niveles cambiantes de atención pública, información nueva asombrosa y convincente, o alguna rotación en la composición del organismo que toma las decisiones (por ejemplo, cuando una elección cambia el control del Congreso y cuando los coordinadores de las comisiones cambian de un partido a otro). Cuando las circunstancias externas cambiantes nos fuerzan a salir de un antiguo diseño de toma de decisiones, el resultado a menudo no es un ajuste moderado, sino un cambio importante en la elección. Sin embargo, las políticas de subsistema y la regularidad burocrática de las presentaciones presupuestarias anuales constituyen fuerzas endógenas que favorecen seguir con el mismo diseño de toma de decisiones. En consecuencia, las decisiones presupuestarias tienden tanto a ser estáticas (alcanzadas aplicando el actual diseño de toma de decisiones e instituciones de subsistemas a la nueva situación de elección) o desarticuladas, (alcanzadas utilizando un diseño de toma de decisiones diferente e instituciones macropolíticas que pueden incorporar nuevos atributos a la estructura de la elección o cambiar la atención de una dimensión a otra). Incluso estas explicaciones no agotan las posibles interacciones entre las instituciones, las imágenes y el ambiente, porque también pueden emerger grandes cambios a causa de conflictos endógenos sobre la imagen adecuada y de cambios en la atención cuando las circunstancias externas han cambiado poco, si es que en algo han cambiado.

Dado que las instituciones políticas intensifican la tendencia hacia un estancamiento de decisiones intercalado con cambios abruptos (en lugar de ajustes fáciles y moderados a las circunstancias cambiantes), el modelo de la formación de políticas basado en la agenda y el modelo de cambio serial de la toma de decisiones producen juntos un patrón de interrupciones y equilibrios en el proceso presupuestario. A medida que la atención cambia al nuevo aspecto o atributo también lo hacen los resultados y este proceso generalmente no es fácil. Ocasionalmente, en casi todos los campos de investigación, las fuerzas normales de la retroalimentación negativa y el mantenimiento de subsistemas serán reemplazados por fuerzas de retroalimentación positivas y de aumento de desviación. La retroalimentación positiva conlleva a cambios episódicos y esporádicos (ya que la estabilidad inducida en forma institucional se reafirma luego de la interrupción).

El modelo presupuestario basado en la agenda, guiado por la atención del equilibrio interrumpido, abarca períodos de interrupción y períodos de estabilidad.

Esta visión del proceso presupuestario nos lleva a suponer que los cambios en el presupuesto anual dentro de una categoría de gastos dada, no se distribuirán en campana de Gauss con distribución normal. Más bien, estos cambios deberían reflejar las distribuciones no normales que se encuentran en terremotos y otros grandes sistemas interactivos (véase Mandelbrot 1963; Padgett 1980; Midlarsky 1988; Bak y Chen 1991; Peters 1991). El modelo presupuestario de “terremoto” anticipa muchos cambios reales minúsculos, algunos cambios moderados y varios cambios importantes (Jones, Baumgartner, y True 1996; True 2000).

El modelo implica que las interrupciones deberían ocurrir en todos los niveles de la formulación de políticas y del presupuesto, y no estar guiadas simplemente por factores externos (exógenos) desde arriba. Esto es consecuencia de dos factores. En primer lugar, las decisiones presupuestarias son rehenes del estancamiento y la dinámica de la atención selectiva a los atributos subyacentes que estructuran una situación política. En segundo lugar, la teoría del equilibrio de políticas interrumpido se basa en parte en un proceso “desde abajo” en el cual el cambio de políticas puede ocurrir en subsistemas aislados, derramarse sobre otros subsistemas relacionados o verse afectado por shocks exógenos (Jones, Baumgartner, y True 1996, 1998). Si las interrupciones no ocurrieron en todos los niveles de la escala del presupuesto, desde el nivel de programa al nivel macropolítico, y si no ocurrieron durante todos los períodos, entonces debemos cuestionar la aplicación de esta teoría a la elaboración del presupuesto.

Sin embargo, debido a que las decisiones del presupuesto nacional ocurren dentro de instituciones políticas, esperamos que la jerarquía produzca una desigualdad en la transmisión de interrupciones de un nivel a otro. Esta desigualdad de transmisión está conectada con la noción del procesamiento paralelo contra el procesamiento serial de los temas. Tanto el presidente como el Congreso son capaces de transmitir cambios presupuestarios de arriba hacia abajo a muchos organismos a la vez, y lo hacen cuando un tema que afecta a muchos organismos o programas llega a la agenda nacional y se procesa en forma serial. Dichas interrupciones de estrés fiscal desde arriba serán transmitidas más fácilmente a los departamentos, organismos y oficinas de lo que las interrupciones pueden transmitirse desde abajo. La razón es que la naturaleza insular del procesamiento paralelo dentro de los subsistemas reduce los efectos del derrame entre subsistemas. Como resultado, esperamos menos interrupciones en los niveles superiores de las organizaciones gubernamentales que en los inferiores.

INTERRUPCIONES EN LAS TEORÍAS PRESUPUESTARIAS PREVIAS

Muchos modelos diferentes del proceso de las políticas han pronosticado un cambio abrupto pero por lo general han postulado un cambio exógeno. En particular, en la literatura empírica y teórica sobre la elaboración de presupuestos públicos existe un abundante precedente de esperar interrupciones presupuestarias, comenzando como se mostró anteriormente con Davis, Dempster y Wildavsky (1966). Este estudio se enfocó en el uso de reglas para la toma de decisiones

presupuestarias por parte de quienes toman las decisiones. Estas reglas, que son comprendidas por los participantes y ofrecen un ambiente organizacional estable para la toma de decisiones, se basaron en los conceptos de participación básica y justa que conllevaron al incrementalismo en el proceso y en el resultado. Pero estos autores más tarde agregaron que “aunque es básicamente incremental, el proceso presupuestario responde a las necesidades de la economía y de la sociedad, pero solo después de que se acumula una considerable presión que provoca cambios abruptos desencadenados por esos hechos” (Davis, Dempster y Wildavsky 1974: 427). Las interrupciones causadas por exogenicidad en los resultados de los presupuestos concuerdan con Ostrom y Marra (1986), Kamlet y Mowery (1987), Kiewiet y McCubbins (1991), y Su, Kamlet y Mowery (1993).

El modelo presupuestario de “terremoto” se aleja de todos los modelos cibernéticos, de optimización y adaptables en su acentuación del estancamiento o en los grandes cambios pero no en cambios moderados. La literatura sobre formulación de políticas está repleta de modelos de cambios de políticas forzados en forma exógena. Además de los autores citados anteriormente, dichos modelos también se sugieren en el trabajo de los comparativistas (Krasner 1984) y académicos que estudian la representación pública. Ellos ven cambios en las políticas públicas guiados en forma exógena por cambios en la opinión pública (Stimson, MacKuen y Erikson 1995) o, en otros casos, tanto por responder a la opinión como por provocar cambios en la opinión mediante un dispositivo tipo termostato (Wlezien 1995). Estos modelos requieren interrupciones solo si hay un cambio en las fuerzas exógenas en el nivel macro.

Otros autores tuvieron en cuenta las interacciones complejas entre cambios presupuestarios endógenos y exógenos. Kiel y Elliott (1992: 143) abordaron la elaboración del presupuesto desde una perspectiva de dinámica no lineal, que incorpora tanto el proceso lineal como el no lineal. Observaron la existencia de probables no linealidades en el proceso de elaboración del presupuesto en el cual “las fuerzas exógenas y endógenas simplemente sufren diversos impactos en gastos presupuestarios en el tiempo”. Los procesos interactivos no lineales implican interrupciones ocasionales. Thurmaier (1995) informó sobre los resultados de experimentos en escenarios de presupuestos en los cuales los tomadores de decisiones cambian de razones económicas a razones políticas para tomar sus decisiones después de que se les proporciona nueva información sobre cálculos políticos. Tales cambios en las bases para las decisiones pueden llevar a interrupciones. True (1995) encontró que los factores de la política interna tuvieron más influencia en el gasto para la defensa nacional que la disolución de la Unión Soviética. Los casos de influencias endógenas y exógenas en los presupuestos nacionales parecen tener mucho peso.

La mayoría de los trabajos modernos realizados en esta área (que incluyen el nuestro) deben tener en cuenta el trabajo fundamental de John Padgett (1980, 1981) sobre la toma de decisiones presupuestarias. El modelo de sentencias seriales de Padgett sobre el proceso presupuestario implica “el acontecimiento ocasional de cambios muy radicales” (1980: 366). Tanto el modelo de concepto serial de

Padgett como nuestro enfoque basado en la agenda tienen en cuenta las movilizaciones endógenas, así como los shocks exógenos. Davis, Dempster y Wildavsky (1966) sugirieron solo los shocks exógenos, pero han sugerido interrupciones en el proceso presupuestario. Sin embargo, el modelo presupuestario “terremoto” por sí solo relaciona la preparación del presupuesto tanto con la teoría de la decisión cognitiva arraigada, como con una teoría de formulación de políticas explícita la teoría del equilibrio interrumpido de gobernanza.

Siguiendo el ejemplo de Padgett, nuestro modelo presupuestario basado en la agenda asume que la preparación del presupuesto es un proceso estocástico. Es extremadamente difícil (y quizás imposible) especificar en forma precisa las relaciones causales entre todas las variables que interactúan, no en forma lineal ni interdependiente, para producir cambios en todas las líneas de ítems de los presupuestos nacionales anuales (especialmente si, como nosotros, uno espera hacerlo para todo el período de posguerra). Sin embargo, es posible desarrollar hipótesis sobre la distribución de los cambios presupuestarios que pueden derivar de nuestro modelo basado en la agenda y que pueden diferenciarse de los modelos previos de elaboración de presupuestos. Esa es la estrategia que hemos seguido (Jones, Baumgartner y True 1995, 1996).

Dado que esperamos que los presupuestos generalmente cambien muy poco, pero que ocasionalmente cambien mucho, planteamos la hipótesis de que los cambios en el presupuesto anual se distribuirán leptocúrticamente. Es decir, la distribución univariante debe tener un pico central, largo y estrecho (que representa una lógica de estabilidad), hombros débiles (que representan la dificultad para realizar cambios moderados), y colas abultadas (que representan interrupciones episódicas). Destacamos que se encontraría una distribución normal o gaussiana si el ajuste dinámico continuo fuera el mecanismo de decisión dominante (Davis, Dempster y Wildavsky 1966; Padgett 1980; véase Johnson, Kotz y Balakrishnan 1994 para un examen exhaustivo de distribuciones univariantes).

Debido a que esperamos que la dinámica de la toma de decisiones presupuestarias ocurra en todos los niveles, planteamos la hipótesis de invariancia de escalas. Es decir, esperamos que la distribución subyacente, y no normal de los cambios anuales sea evidente en todos los niveles de acumulación (programa, función, subfunción y organismos). Sin embargo, debido a que esperamos que los cambios en las decisiones presupuestarias se transmitan más fácilmente hacia abajo en la cadena organizacional que hacia arriba, esperamos que las interrupciones sean más pronunciadas en la parte inferior de la jerarquía que en la superior. Es decir, esperamos que las subfunciones sean más leptocúrticas que las funciones, y que las funciones sean más leptocúrticas que las acumulaciones más altas.

Estas expectativas se diferencian de las predicciones de otros modelos presupuestarios y de decisiones. Los modelos de racionalidad limitada de Davis y sus colegas (1966, 1974) describen explícitamente la normalidad de sus términos residuales. Es decir, los cambios anuales están, por lo general, distribuidos normalmente y la serie otra vez será modelada con un término residual normal

después de que un factor exógeno haya causado un cambio en los parámetros. Los modelos “cibernéticos” de Ostrom y Marra (1986), Kamlet y Mowery (1987) o Blais, Blake y Dion (1993) dependen del supuesto de normalidad para justificar su uso de regresiones lineales y modelos de regresión combinada.

Los modelos de maximización de presupuesto han hecho pocas predicciones particulares en esta área (Niskannen 1971), sin embargo es razonable esperar una distribución normal de las primeras diferencias de ellos también; de hecho, la mayoría de los análisis de regresión y análisis de varianza dependen del teorema del límite central para su justificación. Los modelos maximizadores no predicen interrupciones, salvo que haya un cambio en los factores exógenos, pero si dicho cambio ocurre, la mayoría de los modelos maximizadores asumen que la acumulación de factores exógenos se acercará a la normalidad en forma asintomática.

LA DISTRIBUCIÓN DE CAMBIOS PRESUPUESTARIOS

Las primeras pruebas de esta hipótesis fueron presentadas en la edición anterior de este libro; desde ese momento los académicos del proceso de formulación de políticas produjeron un violento despliegue virtual de trabajos sobre la distribución de los cambios presupuestarios. Para estudiar cambios presupuestarios anómalos desarrollamos un nuevo conjunto de datos de la autoridad presupuestaria de los Estados Unidos para las subfunciones de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) desde el ejercicio fiscal de 1947 hasta el presente. Los datos presupuestarios presentan problemas especiales para ser comparados en el tiempo (Baumgartner, Jones y Wilkerson 2002; Soroka, Wlezien y McLean 2006) y nuestro conjunto de datos se ajustó a estos problemas de comparación. La autoridad presupuestaria, ajustada a la inflación, es más precisa que las apropiaciones, que pueden confundir el momento de los gastos de contratación y dependen de estimaciones para los gastos de fondos fiduciarios. La autoridad presupuestaria está más cerca del proceso de toma de decisiones del Congreso que de los datos de gastos, que pueden demorarse varios años después de que se tomó la decisión. Elaboramos las estimaciones relevantes de presupuestos contemporáneos originales basados en nuestro análisis de categorías presupuestarias actuales. Nos enfocamos principalmente en el nivel de subfunción de la Oficina de Administración y Presupuesto, que divide las veinte funciones gubernamentales principales en setenta y seis agrupaciones sobre la base de los fines nacionales a los que supuestamente sirven. Nos hemos enfocado en las sesenta subfunciones programáticas, eliminando las dieciséis subfunciones primordialmente financieras.

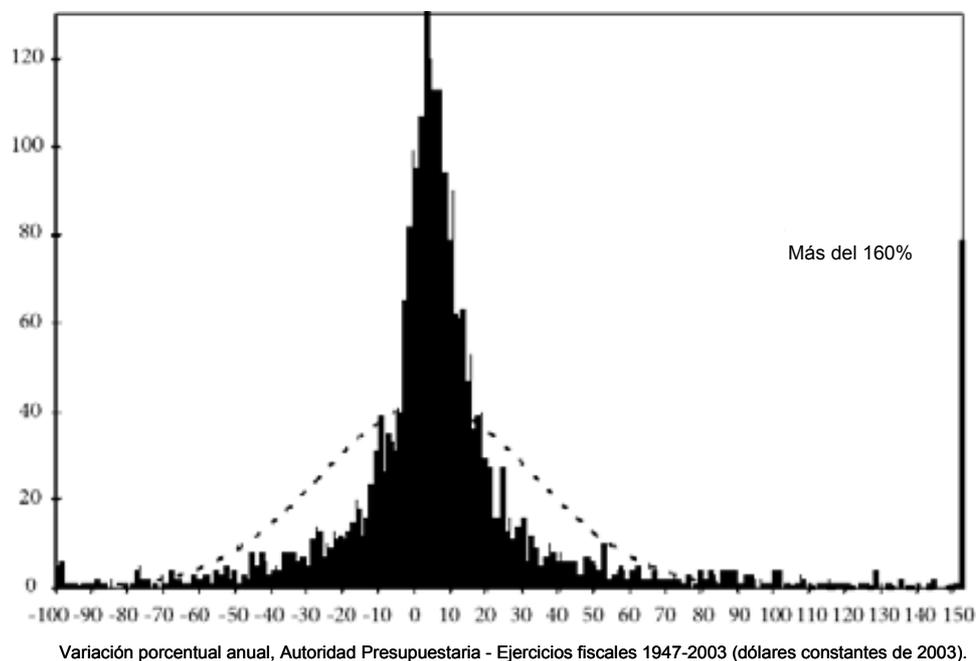


FIGURA 6.2 Variación porcentual anual de la autoridad presupuestaria de los Estados Unidos para la Oficina de Administración y Subfunciones Programáticas del Presupuesto, desde el ejercicio fiscal 1947 hasta el ejercicio fiscal 2003

FUENTE: Calculado de datos disponibles mediante el Proyecto de Agendas de Políticas, Centro de Política y Políticas Públicas Estadounidenses, Universidad de Washington (<http://www.policyagendas.org/>).

Si tomamos la variación porcentual anual para cada una de las sesenta subfunciones del presupuesto programático, desde el ejercicio fiscal 1947 hasta el ejercicio fiscal 2003, obtenemos la distribución que se muestra en el histograma de la figura 6.2. La distribución es claramente leptocúrtica y positivamente sesgada. Debe observarse el pico central muy pronunciado, que indica la gran cantidad de cambios muy pequeños, los hombros débiles, que indican menos cambios moderados que los normales, y las colas abultadas, que indican más desviaciones radicales que las normales del presupuesto del año anterior. Se separa ampliamente de una curva normal aun cuando se desestima el primer cinco por ciento de los valores atípicos al computar la curva normal².

La distribución de cambios anuales en la autoridad presupuestaria coincide con el modelo presupuestario de “terremoto” (como lo denomina la teoría del equilibrio interrumpido), pero no con teorías incrementales. Ambos se basan en la racionalidad limitada, y puede considerarse que nuestro enfoque agrega la definición de la agenda y la distribución de atención a los modelos incrementales. Es decir, los modelos incrementales no estaban tan equivocados; el pico central de las distribuciones de cambio presupuestario indica que virtualmente no cambian y, por lo tanto pueden considerarse incrementales. Pero las teorías incrementales

no incluyeron la forma en la cual la distribución de atención afecta la preparación “normal” del presupuesto, que sí incorpora el equilibrio interrumpido.

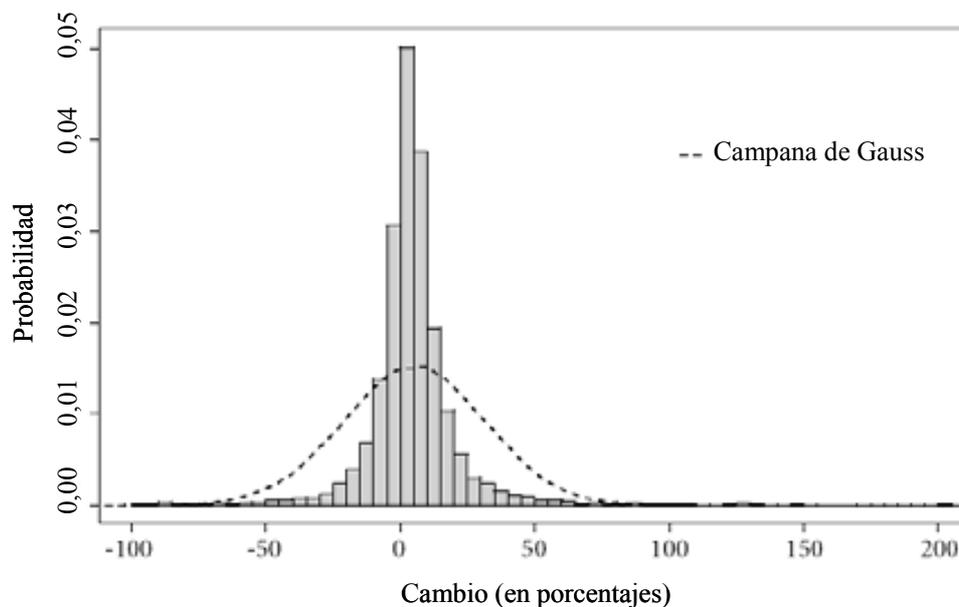


FIGURA 6.3 Variación porcentual anual en la autoridad presupuestaria de los estados americanos agrupados por categorías de presupuestos, 1984-2002

FUENTE: Christian Breunig y Chris Koske, *Punctuated Equilibrium in the American States*.

¿Cuán general es la conclusión de la elaboración del presupuesto interrumpido no incremental? Hasta ahora, cada estudio que investiga los presupuestos públicos ha encontrado este patrón. Jordan (2003) encuentra distribuciones de cambios presupuestarios interrumpidos para los gastos locales de los Estados Unidos, Robinson (2004) para escuelas del distrito de Texas, Breunig y Koske (2005) para presupuestos estatales, y Jones y Baumgartner (2005) para desembolsos nacionales de los Estados Unidos desde 1800. El patrón también surge en otros países, como el Reino Unido (John y Margetts 2003; Soroka, Wlezien y McLean 2006), Dinamarca (Breunig 2006; Mortensen 2005), Alemania (Breunig 2006), Francia (Baumgartner, François y Foucault 2006) y Bélgica (Walgrave 2005). La figura 6.3 copiada del trabajo de Breunig y Koske (2005) muestra la distribución de los presupuestos en los estados; en sus puntos fundamentales se asemeja mucho a la figura 6.1.

El patrón persiste en democracias centralizadas, así como en otras más pluralistas como los Estados Unidos. La figura 6.4 muestra la distribución de cambios anuales en la financiación ministerial en Francia y es muy parecida a la figura 6.2 también. Esto sugiere que necesitamos una teoría más amplia sobre cómo ocurren las interrupciones de políticas, una que no esté tan ligada a las formas pluralistas de gobierno. Es probable que distintos sistemas lleven a diferentes intensidades

en las interrupciones, pero aun así no escapan al proceso porque está enraizado en las capacidades del gobierno de procesar información y distribuir atención. Trataremos esto a continuación con más precisión.

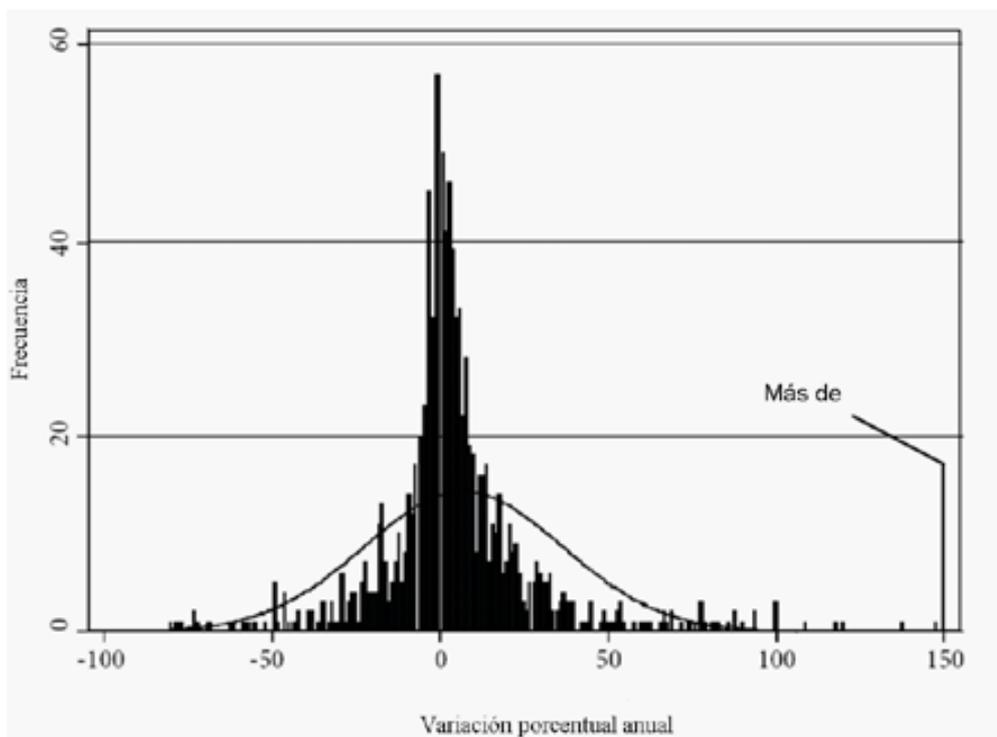


FIGURA 6.4 Distribución de la variación porcentual anual para diez presupuestos ministeriales franceses, 1868-2002

FUENTE: Baumgartner, Foucault y François, 2006.

¿CUÁNTO DE GENERAL TIENE EL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO?

El modelo del equilibrio interrumpido se desarrolló originariamente para comprender la dinámica de los cambios de políticas en los subsistemas, pero se amplió a una formulación más general del cambio interrumpido en la formulación de políticas. Hemos descrito anteriormente las primeras pruebas de esta formulación más general en el estudio de la elaboración del presupuesto. El resultado de estas pruebas fueron nuevas formas de ver el proceso, como (1) la elaboración de un modelo de presupuesto guiado por la atención y basado en la agenda; (2) la generación de hipótesis relativas a la distribución de los cambios en el presupuesto anual y su estructura subyacente; y (3) la evidencia empírica que se ajusta a la nueva teoría, pero que es incompatible con los cambios normales esperados de la teoría incremental o de la mayoría de otras teorías presupuestarias. El equilibrio interrumpido, más que el incrementalismo por sí solo, caracteriza la elaboración del presupuesto nacional de los Estados Unidos y de cualquier otro país, así como

el equilibrio interrumpido, más que la paralización o el marginalismo, caracteriza la formulación de políticas en el sistema político estadounidense.

Sobre la base del racionalismo limitado de la toma de decisiones de los seres humanos y en la naturaleza de las instituciones gubernamentales, el equilibrio interrumpido puede afirmar con certeza que sus propuestas coinciden estrechamente con lo que hemos observado sobre la formulación de políticas nacionales en los Estados Unidos. ¿Pero cuán generales son estas dinámicas? ¿Se mantienen en todos los sistemas políticos? La ubicuidad de la atención serial y las rutinas organizacionales de funcionamiento nos llevan a suponer que la estabilidad y las interrupciones son características de la formulación de políticas de muchos gobiernos. Al mismo tiempo, el aspecto institucional de múltiples escenarios interactúa con la toma de decisiones racionales limitadas para hacer que la teoría del equilibrio interrumpido sea particularmente apta para las democracias relativamente abiertas. Un elemento importante de la formulación inicial de la teoría son los múltiples escenarios de la formulación de políticas del pluralismo estadounidense. Las preguntas claves son si los subsistemas de políticas desarrollan suficiente autonomía en otros sistemas políticos para permitir la independencia del gobierno central, y si los cambios en la atención pueden actuar para cambiar la formulación de políticas en esos subsistemas. Es probable que los procesos generales de estabilidad impuestos por las rutinas organizacionales interrumpidas por estallidos de actividad debido a los cambios en la atención colectiva sean del tipo general, pero que esos procesos sean mediados por instituciones políticas.

Donde existen múltiples escenarios debido al diseño institucional, como en los sistemas federales, se podría esperar que emergiera la dinámica del equilibrio interrumpido. En el Congreso de los Estados Unidos, las comisiones son el eje de los subsistemas de políticas. Allí, las competencias superpuestas de las comisiones ofrecen oportunidades para que los emprendedores temáticos cambien competencias al enfatizar las caracterizaciones de temas particulares (Baumgartner, Jones y McLeod 2000). ¿Hasta qué punto este tipo de dinámica se extiende más allá de las organizaciones formuladoras de políticas de los Estados Unidos? Adam Sheingate (2000) ha utilizado los conceptos básicos de imagen de la política y multiplicidad de escenarios (*venue shopping*) del equilibrio interrumpido para estudiar los cambios en las políticas agrícolas de la Unión Europea y de los Estados Unidos, y Sarah Pralle (2003) estudió la explotación de escenarios de políticas por grupos ambientalistas en la política forestal del Canadá y de los Estados Unidos. Estos sistemas tienen los elementos necesarios de apertura y múltiples escenarios. En el caso de la Unión Europea, la aparición de un gobierno central fuerte entre los que anteriormente fueron gobiernos completamente independientes ha permitido que los estudiantes de los procesos de políticas públicas observaran los efectos de nuevos escenarios en el cambio de políticas. En los escritos de Princen y Rhinhard (2006: 1) dicen que “la definición de la agenda en la Unión Europea se hace de dos formas: ‘desde arriba’ mediante instituciones políticas de alto nivel que instan a que la Unión Europea actúe, y ‘desde abajo’, mediante expertos que

formulan propuestas específicas de políticas en grupos de bajo nivel y grupos de trabajo”. Es decir que la Unión Europea ha evolucionado en un conjunto de subsistemas de políticas que son importantes para la formulación de políticas, pero también están en juego fuerzas de formulación de políticas de macronivel.

Estos escenarios que interactúan funcionan en muchas maneras de forma similar al sistema de formulación de políticas públicas pluralista de los Estados Unidos (Guiraudon 2000a, 2003; Wendon 1998; Mazey 1998; Mazey y Richardson 2001). Cichowski (2006) estudió cómo grupos de mujeres y grupos ambientalistas utilizan las estructuras de oportunidad del ámbito de la Unión Europea al interponer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea e involucrarse en la movilización y organización transnacional en Bruselas para participar en la formulación de políticas. Pero dicha multiplicidad de escenarios no siempre ayuda a los grupos carentes de recursos. Guiraudon (2000a, 2000b) muestra en un estudio de políticas inmigratorias en Francia, Alemania, los Países Bajos y la Unión Europea que la simple expansión del debate, por ejemplo a la arena electoral, no necesariamente beneficia a los grupos carentes de recursos como Schattschneider sugirió al principio. Perder en un escenario específico no significa ganar en uno más general; por el contrario, podrían provocarse aún mayores pérdidas. Además, cuando las organizaciones de derechos de inmigración obtuvieron victorias en los tribunales nacionales, los conservadores del tema pudieron apelar a la UE y atemperar sus victorias (véase también Givens y Ludke 2004). Todo el proceso de ampliación del conflicto y la multiplicidad de escenarios es más dinámico e incierto de lo que la literatura anterior sobre la ampliación de conflictos sugirió.

Si la formulación de políticas recae en expertos en todos los sistemas, entonces la pregunta clave es cuál es el grado en el que el subsistema siempre domina las políticas públicas o si a veces el tema se extiende sobre una arena macropolítica más amplia. Timmermans y Scholten (2006) indican que esto ocurre incluso en la arena técnica de la ciencia política, en un sistema parlamentario europeo más pequeño, los Países Bajos, y una vez más la dinámica es similar a aquella destacada en la versión estadounidense del modelo del equilibrio interrumpido. En un estudio de políticas inmigratorias, Scholten y Timmermans (2004) demuestran que la política inmigratoria es interrumpida pero se desalienta mediante el proceso de implementación en el nivel local.

La dinámica del tipo interrumpida también ocurre en otros países europeos. Maesschalck (2002), en un estudio de una falla policial importante en Bélgica en el escándalo Dutroux, muestra que la formulación de políticas generada por el escándalo sigue un modelo de ampliación del conflicto que concuerda con el enfoque del equilibrio interrumpido. Esta conclusión no es casual. En un estudio exhaustivo de los procesos de formación de políticas públicas en Bélgica durante la década de los noventa, Walgrave, Varone y Dumont (2006) directamente comparan el modelo de partidos con el modelo de ampliación temática. Observan la capacidad del escándalo Dutroux, y de otros, para desestabilizar el sistema, fundamentalmente causando estragos en el sistema de formulación de políticas

del partido dominante con información muy cargada de emotividad que las elites políticas no pueden ignorar. Del mismo modo, Peter John (2006a) encuentra que la interacción de la cobertura mediática es más importante para explicar los grandes cambios del compromiso del presupuesto para temas urbanos en el Reino Unido que los cambios en el control del partido³.

Los trabajos sobre la ampliación del tema en distintos países ofrecen la oportunidad de examinar cómo los diferentes arreglos institucionales, es decir, la variación en la naturaleza de los escenarios políticos, afectan el curso de las políticas públicas. Timmermans examinó casos de políticas biomédicas en cuatro países (Canadá, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza) y concluyó que las variaciones en las arenas, tanto en los niveles macropolíticos como en los de subsistemas de políticas, tenían un efecto importante en el ritmo de la dinámica de la agenda. Aun cuando la dinámica de políticas es ampliamente similar, como parece serlo en las democracias europeas, los caminos específicos del desarrollo de las políticas pueden ser muy variados debido al funcionamiento de las jurisdicciones de políticas, en particular a su interconectividad entre sí y con las fuerzas macropolíticas.

Esta línea de investigación implica que será decisivo en el futuro definir la dinámica particular que conlleva a patrones de formulación de políticas más o menos similares. Solo podemos comprender cómo las diferencias institucionales canalizan las actividades de la formulación de políticas por el tipo de estudios comparativos que estos artículos representan.

ESTUDIOS COMPARATIVOS CUANTITATIVOS DE LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta empresa necesitamos los estudios cualitativos de Pralle (2003), Princen y Rhinhard (2006), y Timmermans y Scholten (2006), así como los estudios cuantitativos capaces de rastrear los cambios de políticas a través de períodos más largos. Para los Estados Unidos el Proyecto de Agendas de Políticas archivado en la Universidad de Washington y en la Universidad del Estado de Pensilvania y financiado por la Fundación Nacional de Ciencias (National Science Foundation) provee este recurso (véase <http://www.policyagendas.org/>). Varios proyectos importantes de desarrollo de bases de datos están disponibles para este tipo de análisis, entre otros, uno en Dinamarca bajo la dirección de Christoffer Green-Pederson de la Universidad de Aarhus (<http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm>); el trabajo de Stuart Soroka y Chris Wlezien sobre Canadá y el Reino Unido (<http://www.degreesofdemocracy.mcgill.ca/>), y el de Steffan Walgrave sobre Bélgica (<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=m2p>). Con respecto a los estados de los EE.UU., Joseph McLaughlin de la Universidad de Temple está desarrollando un sistema de bases de datos de políticas de estilo dinámico para el estado de Pensilvania (http://www.temple.edu/ipa/Research/Policy_Agendas.asp). El proyecto de Pensilvania también tiene un lado práctico: el estado está adoptando el sistema como una herramienta de archivo.

Ya hemos observado que estas bases de datos son importantes para el estudio de la elaboración del presupuesto público, pero decisivas para rastrear cambios en las imágenes de las políticas y en los resultados en el tiempo. En Dinamarca, Christoffer Green-Pederson y sus colaboradores han rastreado las dinámicas comparadas de temas de políticas en más de un país, como las políticas relativas al tabaco en Dinamarca y en los Estados Unidos (Albaek, Green-Pederson y Neilson 2005), la eutanasia en Dinamarca, Bélgica y los Países Bajos (Green-Pederson 2004), y el cuidado de la salud en Dinamarca y en los Estados Unidos (Green-Pederson y Wilkerson 2006). En Canadá, Stuart Soroka y su equipo de investigación han utilizado los períodos de interrogatorios parlamentarios como los principales indicadores de la definición de la agenda y la ampliación del conflicto, y han examinado en detalle los roles relativos de la opinión pública y de los medios en el proceso de la definición de la agenda (Soroka 2002; Penner, Blidock y Soroka 2006). Los mecanismos de ampliación del tema y el desarrollo de las políticas son en general similares en sistemas políticos democráticos diferentes, aun cuando se pueden interpretar en forma distinta, ya que están dirigidos por diferentes instituciones que toman decisiones.

Pero hay otra complicación. Parte de cualquier diferencia en las políticas entre países puede ser atribuida a las diferencias en la movilización de los actores y a la subsiguiente sincronización y secuencia de los eventos. En consecuencia, ni siquiera las diferencias en las políticas entre países pueden atribuirse necesariamente a diferentes instituciones, como Pralle (2006) ha demostrado en un estudio de caso relativo a las políticas de plaguicidas en el Canadá y los Estados Unidos. Adelantarse a la conclusión de que Canadá provee una jurisdicción más receptiva para la regulación de plaguicidas no puede garantizarse sin un estudio de la dinámica de la elección política.

Finalmente, el modelo del equilibrio interrumpido demuestra ser útil para comprender las relaciones entre las naciones, tales como las que se dan en prolongadas rivalidades interestatales (Cioffi-Revilla 1997), el rol de las normas en política internacional (Goertz 2003) y la definición de la agenda en el control de enfermedades globales (Shiftman 2003; Shiftman, Beer y Wu 2002). El último estudio comparó tres modelos de formulación de políticas: el incrementalismo, el racionalismo y el equilibrio interrumpido, “un patrón más complejo en el que las intervenciones están disponibles solo para poblaciones selectas, interrumpidas por estallidos de atención a medida que estas intervenciones se distribuyen por todo el mundo en períodos concentrados” (Shiftman, Beer y Wu 2002: 225).

El trabajo de Goertz es particularmente importante porque su análisis se basa en el análisis organizacional, la base general para el equilibrio interrumpido en las políticas internas de los Estados Unidos. Goertz se enfoca en el desarrollo y en el cambio de las rutinas organizacionales como fundamentales en las relaciones que rigen entre las naciones. Como en el caso de la política comparada, es crucial en el futuro comenzar a comprender qué aspectos de la formulación de políticas se deben a una dinámica más general basada en el conocimiento humano y

el comportamiento organizacional, y cuáles se deben a las particularidades de las instituciones bajo estudio. Tales consideraciones nos llevan más allá de los confines de las teorías para las instituciones y hacia una teoría más general de la interacción de los seres humanos en las organizaciones.

LA HIPÓTESIS GENERAL DE LA INTERRUPCIÓN

El equilibrio interrumpido en los estudios de políticas se aplica a una situación particular, donde el conflicto político se extiende más allá de los confines de los subsistemas de políticas dominados por expertos a otros escenarios de formulación de políticas. Se basa en el mecanismo de la imagen de las políticas, la manera en la cual una política es caracterizada o entendida, y en un sistema de escenarios institucionales parcialmente independientes dentro de los cuales se pueden diseñar las políticas. La hipótesis general de la interrupción generaliza este marco básico a situaciones en las cuales la información fluye hacia un sistema de formulación de políticas, y el sistema, actuando sobre estas señales de su ambiente, presta atención al problema y, si es necesario, actúa para solucionarlo (Jones, Sulkin y Larsen 2003; Jones y Baumgartner 2005).

Sin embargo, esta traslación no es muy fácil dado que las actividades de toma de decisiones están sujetas a los costos de las decisiones y de la transacción. Estos son costos en que los formuladores de políticas incurren en el mismo proceso de toma de decisiones. Los participantes del sistema de la toma de decisiones deben superar estos costos para responder a las señales del ambiente que en sí mismas son inciertas y ambiguas. Hay dos fuentes principales de costos al convertir los ingresos de datos en resultados de políticas. La primera consiste en costos cognitivos: los actores políticos deben reconocer la señal, prestarle atención, enmarcar el problema e idear las soluciones. La segunda fuente consiste en costos institucionales: las reglas para la formulación de políticas generalmente actúan para mantener la estabilidad y el incrementalismo.

En el caso de las instituciones nacionales de los Estados Unidos, los requerimientos constitucionales de mayorías calificadas para aprobar una ley significan que los resultados de las políticas serán más interrumpidos que la información que ingrese al gobierno. En términos de procesos estocásticos, los resultados son más leptocúrticos que los ingresos de datos. Dado que debe ser más fácil para un tema obtener acceso a la agenda gubernamental que estimular una acción de políticas final, las distribuciones de las políticas de definición de la agenda deben ser menos leptocúrticas y más similares a una distribución normal que las distribuciones de resultados. Jones, Sulkin y Larsen (2003; véase también Jones y Baumgartner 2005) reportan que una variedad de medidas de definición de la agenda, tal como las audiencias en el Congreso, la cobertura de los diarios, y las introducciones de proyectos de legislación en el Congreso, son menos leptocúrticas que otras distribuciones de resultados, tales como las leyes públicas y los presupuestos públicos. Los resultados son más interrumpidos, caracterizados por

la estabilidad intercalada con estallidos de actividad, que las distribuciones de definición de la agenda.

Las instituciones de formulación de políticas parecen agregar fricción al proceso de convertir el ingreso de datos en resultados de políticas. Esta fricción actúa para demorar la acción sobre algunos temas hasta que se desarrolle suficiente presión como para superar esta resistencia institucional. Entonces hay situación de sacudida o interrupción en la formulación de políticas. La fricción, que lleva a las dinámicas interrumpidas, más que la paralización institucional, caracteriza a las instituciones políticas nacionales estadounidenses. Además, este marco puede ser útil para comprender las diferencias entre sistemas políticos que, después de todo, agregan fricción al proceso de formulación de políticas en diferentes formas. Algunos teóricos del movimiento social han criticado los enfoques del proceso de las políticas como muy limitados, pero destacan las dinámicas de temas (Kenny 2003). Una formulación más general puede llevarnos a tratar de resolver cómo podemos integrar el trabajo voluminoso sobre movimientos sociales con el cambio interrumpido dentro de los marcos institucionales.

PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Con sus cimientos en las instituciones políticas y en la toma de decisiones racionales limitadas, la teoría del equilibrio interrumpido es una teoría de procesamiento de información organizacional. Los gobiernos son organizaciones complejas que actúan sobre el flujo de la información al producir políticas públicas. La forma en la cual las políticas públicas se ajustan a estos flujos de información determina el alcance de las olas de actividad en el sistema. La hipótesis general de interrupción sugiere que el procesamiento de la información es desproporcionado. Es decir, la formulación de políticas alterna entre períodos de sobreacción al flujo de información que ingresa en el sistema desde el ambiente, y períodos de sobreacción a dicho flujo (Jones y Baumgartner 2005; Wood y Peake 1998). Esta reacción puede provenir de un evento vívido que simboliza todo lo que está mal (Birkland 1997) o de la acumulación de problemas durante períodos prolongados. En ambos casos, la forma en que el sistema de formulación de políticas presta atención al problema es un elemento fundamental del problema de reconocimiento y posterior acción de las políticas, pero también lo son los arreglos institucionales responsables de la formulación de políticas.

Entonces se podría esperar que un sistema de formulación de políticas fuese más propenso a las interrupciones cuando es menos capaz de ajustarse a las circunstancias cambiantes que enfrenta. De hecho, Jones y Baumgartner (2005) demuestran que un patrón perfecto de adaptación a un ambiente complejo y multifacético en el cual los múltiples flujos de ingresos de información se procesan mediante un sistema político, traerá aparejada una distribución normal de los cambios de resultados. Como consecuencia, el alcance de la adaptación de un sistema de políticas puede medirse por una comparación de su distribución de resultados de políticas con la curva normal. En cierto sentido, cuanto más nor-

malmente se distribuyen los cambios de las políticas públicas, mejor rendimiento tiene el sistema de formulación de políticas (en el sentido de adaptación eficiente a las demandas ambientales).

Utilizando este marco, Robinson (2004) concluye que los sistemas de escuelas más burocráticos ajustan mejor sus gastos a la realidad física que los menos burocráticos, supuestamente porque la burocracia aumenta la adquisición y el procesamiento de información. Breunig y Koske (2005) se dan cuenta de que los estados con presidentes más fuertes están sujetos a interrupciones de presupuesto atenuadas, y Berkman y Reenock (2004) muestran que las adaptaciones incrementales en las reorganizaciones administrativas de los estados pueden evitar la necesidad de reorganizaciones radicales en el futuro. Sin embargo, Chan (2006) informa los resultados de los cambios administrativos en Hong Kong que están en armonía con la dinámica interrumpida.

Sin embargo, las interacciones complejas no pueden confinarse a la actividad dentro de marcos institucionales fijos. Puede suceder que todo el sistema de formulación de políticas evolucione; las piezas del sistema, de hecho, pueden retroalimentarse del total, cambiando efectivamente la estructura de la toma de decisiones que actuó como escenario de políticas públicas en primer lugar. Richardson (2000) sostiene que esto está sucediendo en la formulación de políticas europeas en este momento. Recién ahora se está investigando este tipo de dinámica extremadamente difícil, pero el marco que hemos establecido en este capítulo puede servir como punto de partida de un problema que solo puede tratarse cuando la formulación de políticas se ve como un sistema complejo que evoluciona.

COMENTARIOS FINALES

La teoría inicial del equilibrio interrumpido en el proceso de formulación de las políticas se aplica a la dinámica de las políticas especializadas de los subsistemas de políticas y ha demostrado ser bastante útil, ya que los académicos la han empleado para comprender varias situaciones de formulación de políticas en los Estados Unidos y en el exterior. Se ha demostrado que es suficientemente sólida para sobrevivir varias pruebas cuantitativas y cualitativas rigurosas. Ha generado un nuevo enfoque del estudio de la elaboración del presupuesto público basado en los procesos estocásticos y, por lo tanto, ha satisfecho el criterio de que cualquier teoría no solo debe ser verificable, sino también provechosa para sugerir nuevas líneas de investigación.

También ha llevado a una discusión considerable entre los profesionales políticos. En su llamado a la acción con respecto al cambio ambiental, *Red Sky at Morning*, Gustave Speth (2004) cita la teoría del equilibrio interrumpido como un análisis de políticas que puede llevar a un cambio rápido y correctivo frente a la evidencia objetiva acumulada. La obra *Teorías del Proceso Político* está dirigida a brindar una mejor teoría en el estudio de los procesos de formación de políticas, y una mejor aplicación del cambio en las políticas ocurrirá con una teoría mejor; verdaderamente, no existe un sustituto para esto.

La formulación de la teoría en términos del proceso estocástico ha hecho posible la comparación de las teorías del proceso de la formulación de políticas con las formulaciones generales de los procesos dinámicos de los seres humanos. Las dinámicas interrumpidas pueden ser el caso general en los sistemas humanos cuando cualquier actividad consiste en largos períodos de estabilidad interrumpidos por estallidos de actividad frenética. Por ejemplo, Barabasi (2005) muestra que cuando los seres humanos priorizan la información entrante para la acción, la distribución de los tiempos de espera para la acción sobre la información tiene una “cola abultada” es decir, es leptocúrtica. Cuando no se practica la priorización sino más bien los ingresos de datos están sujetos a una elección aleatoria para su procesamiento, la distribución no trae cola abultada⁴. El proceso de las políticas que estudiamos fundamentalmente involucra la priorización, aunque son procesos mucho más complejos que los estudios de tiempo de espera de Barabasi. Quizás la clave de esas similitudes distributivas esté en establecer prioridades. Si es así, entonces las dinámicas interrumpidas pueden ser una consecuencia directa del *procesamiento desproporcionado de información*, en el cual las personas y las organizaciones en las que habitan luchan para priorizar señales informativas desde el ambiente, dentro de un marco o estructura institucional particular (Jones y Baumgartner 2005).

La utilidad de la teoría del equilibrio interrumpido y su acuerdo con lo que se observa tiene un costo. La complejidad y las interacciones cambiantes del proceso estadounidense de formulación de políticas significan que las predicciones precisas de las políticas estarán limitadas al nivel sistémico. Las predicciones específicas sobre los resultados de las políticas serán posibles solo hasta el alcance en que estemos dispuestos a evitar la retroalimentación positiva y las interrupciones cuando elegimos áreas y períodos de estudio, o que limitemos nuestras “predicciones” a lo que podemos saber por el hecho de que eran movilizaciones exitosas. La no linealidad, anormalidad, interdependencias y altos niveles de acumulación para datos empíricos significan que las cadenas causales claras y las predicciones precisas, solo funcionarán en algunos casos y para algunos momentos. Dado que el estancamiento caracteriza la mayoría de los casos y la mayor parte del tiempo, los académicos pueden estar convencidos de que tienen un buen modelo del proceso. Sin embargo, un modelo completo no puede ser predecible localmente, dado que no podemos prever la sincronización o los resultados de las interrupciones. ¿Qué causará el próximo gran cambio en la atención, cambio en la dimensión o nuevo marco de referencia? La inmersión en una política o área temática puede llevar a inferencias sobre presiones para cambios, pero ¿cuándo va a ocurrir el próximo cambio de atención en un área de políticas en particular? En el nivel de los sistemas, el equilibrio interrumpido como teoría nos lleva a esperar que alguna interrupción de las políticas esté en camino casi todo el tiempo. La teoría reúne los escenarios institucionales y los procesos de toma de decisiones para predecir que la magnitud de los cambios locales estará relacionada con su frecuencia de incidencia en el nivel sistémico. La teoría del equilibrio interrumpido predice una

forma de estabilidad a nivel de sistemas, pero no nos ayuda a realizar predicciones de puntos específicos para temas de políticas particulares.

Podemos tener un modelo del nivel sistémico del proceso de formulación de políticas aun sin un modelo de nivel individual para cada política. Las predicciones lineales sobre detalles de políticas futuras fracasarán cada vez que se encuentren con una interrupción inesperada; tendrán éxito en la medida en que los parámetros de la prueba coincidan con períodos de equilibrio. Esta limitación significa que es tentador ofrecer modelos aplicables solo a los períodos capaces de ser confirmados y más fácilmente comprobables de estabilidad relativa. Según nuestro punto de vista, el equilibrio interrumpido es un lente teórico más claro, más completo y preciso empíricamente.

Además, lo provechoso del enfoque y la aparente ubicuidad de la dinámica del tipo intermitente en el comportamiento humano significa que lo que era una teoría de proceso de formulación de políticas razonablemente limitada se convirtió de alguna manera en un referente empírico más impreciso en la medida que se hizo más general. El enfoque del procesamiento de la información es menos una teoría y más un marco que la formulación anterior del equilibrio interrumpido. Este es realmente un costo mínimo dado que el principal propósito de la empresa académica es comprender y que la teoría del equilibrio interrumpido ha activado una investigación de las políticas tanto en los Estados Unidos como en el exterior.

NOTAS

1. El equilibrio interrumpido se fomentó en primer lugar como una explicación del desarrollo de las diferencias entre especies o especiación (Eldridge y Gould 1972; Raup 1991). En lugar de ir cambiando lenta y fácilmente como en los anteriores modelos darwinianos, la evolución y la especiación se caracterizaron mejor como casi un estancamiento interrumpido por importantes desapariciones y reemplazos. Por ejemplo, hubo una explosión virtual de diversidad de vida en el período precámbrico, una explosión que nunca se repitió en una escala tan importante (Gould 1989). La noción ha sido enérgicamente refutada por biólogos evolucionistas, que afirman que las desconexiones en la evolución no son posibles (aunque las variaciones en el ritmo de la evolución claramente lo son) (Dawkins 1996). De manera interesante, algunos de estos académicos han expresado que el conocimiento hace posible las interrupciones en la evolución cultural de los seres humanos; lo que no puede ocurrir por vía de los genes puede ocurrir por vía de memes (término de Dawkins para los transmisores de ventajas adaptativas culturales) (Dawkins 1989; ver también Boyd y Richerson 1985).

2. Si determinamos cambios porcentuales, primeras diferencias o cambios en los datos registrados, las distribuciones son leptocúrticas y no normales. Cuando comparamos los cambios anuales en la autoridad presupuestaria por funciones y subfunciones, la característica leptocúrtica permanece, aunque las subfunciones son más leptocúrticas que las funciones. Cuando determinamos la distribución de cambios anuales por organismo, lo leptocúrtico permanece. Examinamos argumentos de lo siguiente: datos de desembolso presupuestario de subfunciones, 1962-1994; datos de autoridad presupuestaria de subfunciones, 1976-1994; y datos de autoridad presupuestaria en los organismos, 1976-1994. Todos muestran leptocurtosis.

3. El equilibrio interrumpido también ha sido útil para comprender la estabilidad y el cambio en las políticas sobre las rutas nacionales británicas (Dudley y Richardson 1996).

4. La priorización da como resultado una distribución Pareto de tiempos de espera, mientras que el procesamiento aleatorio resulta en una distribución exponencial (Barabasi 2005).

BIBLIOGRAFÍA

ALBAEK, Eric, Christoffer Green-Pederson y Lars Beer Neilson (2005) *Making Tobacco Consumption a Political Issue in US and Denmark*. Aarhus, Dinamarca: Universidad de Aarhus.

BAIRD, Vanessa (2006) *Shaping the Judicial Agenda: Justices' Priorities and Litigant Strategies*. Charlottesville: Universidad de Virginia Press.

BAK, Per (1997) *How Nature Works*. Nueva York: Springer-Verlag.

BAK, Per y Kan CHEN (1991) "Self-Organized Criticality", *Scientific American*, 264 págs. 46-53.

BARABASI, Albert-Laszlo (2005) "The Origin of Bursts and Heavy Tails in Human Dynamics", *Nature*, 435, mayo, págs. 207-211.

BAUMGARTNER, Frank R., Abel François y Martial Foucault (2006) "Punctuated Equilibrium and French Budgeting Processes", *Journal of European Public Policy*, 13 págs. 1086-1103.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *Journal of Politics*, 53 págs. 1044-1074.

_____ (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (2002) "Positive and Negative Feedback in Politics", en Frank R. Baumgartner y Bryan D. JONES, eds., *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. Jones y Michael McLeod (2000) "The Evolution of Legislative Jurisdictions", *Journal of Politics*, 62 págs. 321-349.

BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. Jones y John Wilkerson (2002) "Studying Policy Dynamics", en Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, eds., *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BERKMAN, Michael y Christopher Reenock (2004) "Incremental Consolidation and Comprehensive Reorganization of American State Executive Branches", *American Journal of Political Science*, 48 págs. 796-812.

BERRY, William D. (1990) "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept", *Journal of Politics*, 52 págs. 167-196.

BIRKLAND, Thomas (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington DC: Georgetown University Press.

BLAIS, Andre, Donald BLAKE y Stephane DION (1993) "Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American Journal of Political Science*, 37 págs. 40-62.

BOSSO, Christopher J. (1987) *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BOYD, Robert y Peter RICHERSON (1985) *Culture and the Evolutionary Process*. Chicago: University of Chicago Press.

BREUNIG, Christian (2006) "The More Things Change, the More They Stay the Same: A Comparative Analysis of Budget Punctuations", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1069-1085.

BREUNIG, Christian, Christoffer Green-Peterson y Peter Mortensen (2005) *Policy Punctuations in Danish Institutions: A Test of US Theory*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University.

BREUNIG, Christian y Chris Koske (2005) *Punctuated Equilibria and Budgets in the American States*. Seattle: Center for American Politics and Public Policy.

BROWNE, William P. (1995) *Cultivating Congress: Constituents, Issues, and Interests in Agricultural Policymaking*. Lawrence: University of Kansas Press.

BUSENBERG, George J. (2004) "Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure", *Review of Policy Research*, 21 (2), págs. 145-156.

CECCOLI, Stephen J. (2003) Policy Punctuations and Regulatory Drug Review. *Journal of Policy History*, 15, págs. 158-191.

CHAN, Nikketer (2006) *An Application of Punctuated-Equilibrium Theory to the Study of Administrative Restructuring Policy in Post-War Hong Kong*. Hong Kong: Department of Politics and Public Administration, Hong Kong University.

CICHOWSKI, Rachel (2006) *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

CIOFFI-REVILLA, Claudio (1997) "The Political Uncertainty of Interstate Rivalries: A Punctuated Equilibrium Model", en Paul F. Diehl, ed., *The Dynamics of Enduring Rivalries*. Urbana: University of Illinois Press.

COBB, Roger W. y Charles D. Elder (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

COBB, Roger W. y Marc Howard Ross, eds. (1997) *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: University of Kansas Press.

DAVIS, Otto A., M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky (1966) "A Theory of the Budget Process", *American Political Science Review*, 60, págs. 529-547.

_____ (1974) "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations", *British Journal of Political Science*, 4, págs. 419-452.

DAWKINS, Richard (1989) *The Selfish Gene*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.

_____ (1996) *Climbing Mount Improbable*. Nueva York: W. W. Norton.

DODD, Lawrence C. (1994) "Political Learning and Political Change: Understanding Development across Time", en Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, eds., *The Dynamics of American Politics*. Boulder, CO: Westview Press.

DOWNS, Anthony (1972) "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle", *Public Interest*, 28 págs. 38-50.

DUDLEY, Geoffrey y Jeremy Richardson (1996) "Why Does Policy Change over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas y British Trunk Roads Policy 1945-95", *Journal of European Public Policy*, 3, págs. 63-83.

ELDRIDGE, Niles y Stephen J. Gould (1972) "Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism", en Thomas J. M. Schopf, ed., *Models in Paleobiology*. San Francisco: Freeman Cooper.

FAMA, Eugene F. (1963) "Mandelbrot and the Stable Paretian Hypothesis", en Paul Cootner, ed., *The Random Character of Stock Market Prices*. Cambridge, MA: MIT Press.

GIVENS, Terri y Adam Ludke (2004) "The Politics of European Immigration Policy", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 145-165.

GOERTZ, Gary (2003) *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

GOULD, Stephen Jay (1989) *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History*. Nueva York: W. W. Norton.

GREEN-PEDERSON, Christoffer (2004) *The Conflict of Conflicts: Euthanasia in Denmark, Belgium, and the Netherlands*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University.

GREEN-PEDERSON, Christoffer y John Wilkerson (2006) "How Agenda Attributes Shape Politics", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1039-1052.

GUIRAUDON, Virginie (2000a) "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), págs. 251-271.

____ (2000b) *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas*. París: L'Harmattan.

____ (2003) "The Constitution of a European Immigration Policy Domain", *Journal of European Public Policy*, 10, págs. 263-282.

HARDIN, John W. (1996) "Fishing for Constituents, Promoting Certainty: The Dynamics of Committee Jurisdiction Concentration", Artículo presentado en la asamblea anual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago.

HAYES, Michael T. (1992) *Incrementalism and Public Policy*. Nueva York: Longman.

JOHN, Peter (2006a) "Explaining Policy Change: The Impact of the Media, Public Opinion, and Political Violence on Urban Budgets in England", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1053-1068.

____ (2006b) "The Policy Agendas Project: A Review", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 975-986.

JOHN, Peter y Helen MARGETTS (2003) "Policy Punctuations in the UK", *Public Administration*, 81, págs. 411-432.

JOHNSON, Norman L., Samuel Kotz y N. Balakrishnan (1994) *Continuous Univariate Distributions*. Nueva York: Wiley.

JONES, Bryan D. (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

____ (1996) "Attributes, Alternatives y the Flow of Ideas: Information Processing in Politics", Artículo presentado en la asamblea anual de la American Political Science Association, San Francisco.

____ (2001) *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University of Chicago Press.

JONES, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.

JONES, Bryan D., Frank Baumgartner y Jeffrey Talbert (1993) "The Destruction of Issue Monopolies in Congress", *American Political Science Review*, 87 págs. 657-671.

JONES, Bryan D., Frank R. Baumgartner y James L. True (1995) "The Shape of Change: Punctuations and Stability in U.S. Budgeting, 1946-94", Working Paper 42, Program in American Politics, Texas A & M University.

____ (1996) "The Shape of Change: Punctuations and Stability in U.S. Budgeting, 1946-94", Artículo presentado en la Asamblea Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago.

____ (1998) "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995", *Journal of Politics*, 60 págs. 1-33.

JONES, Bryan D., Tracy Sulkin y Heather Larsen (2003) "Policy Punctuations in American Political Institutions", *American Political Science Review*, 97 págs. 151-170.

JORDAN, Meagan (2003) "Punctuations and Agendas", *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 págs. 345-360.

KAMLET, Mark S. y David C. Mowery (1987) "Influences on Executive and Congressional Budgetary Priorities, 1955-1981", *American Political Science Review*, 81 págs. 155-178.

KELLY, Sean (1994) "Punctuated Change and the Era of Divided Government", en Lawrence C. DODD and Calvin Jillson, eds., *New Perspectives on American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly.

KENNY, Sally (2003) "Where Is Gender in Agenda-Setting?" *Women and Politics*, 25 págs. 179-204.

KIEL, Douglas y Euel Elliott (1992) "Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics", *Journal of Public Administration Theory*, 2 págs. 139-156.

KIEWIET, Roderick y Matthew McCubbins (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.

Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed. Boston: Little, Brown. (Publicación original de 1985).

KRASNER, Stephen (1984) "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, 16, págs. 223-246.

LEACH, William D. y Paul A. Sabatier (2005) "To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking", *American Political Science Review*, 99, págs. 491-503.

LINDBLOM, Charles (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, págs. 79-88.

MAESSCHALCK, Jeroen (2002) "When Do Scandals Have an Impact on Policymaking?" *International Public Management Journal*, 5, págs. 169-193.

MANDELBROT, Benoit (1963) "New Methods in Statistical Economics", *Journal of Political Economy*, 71, págs. 421-440.

MANNA, Paul (2006) *School's In: Federalism and the National Education Agenda*. Washington DC: Georgetown University Press.

MAZEY, Sonia (1998) "The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?" *Journal of European Public Policy*, 5 (1), págs. 131-152.

MAZEY, Sonia y Jeremy Richardson (2001) "Interest Groups and EU Policy-Making: Organisational Logic and Venue Shopping", en Jeremy Richardson, ed., *European Union: Power and Policy-Making*, 2ª ed., págs. 217-237. Londres y Nueva York: Routledge.

McCOOL, Daniel (1998) "The Subsystem Family of Concepts", *Political Research Quarterly*, 51, págs. 551-570.

McDONOUGH, John (1998) *Interests, Ideas, and Deregulation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MCFARLAND, Andrew W (2004) *Neopluralism*. Lawrence: University of Kansas Press.

MCLENDON, M. K. (2003) "The Politics of Higher Education: Toward an Expanded Research Agenda", *Educational Policy*, 17 (1), págs. 165-191.

MEIER, Kenneth (1985) *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. Nueva York: St. Martin's Press.

MIDLARSKY, Manus I. (1988) "Rulers and the Ruled: Patterned Inequality and the Onset of Mass Political Violence", *American Political Science Review*, 82, págs. 491-509.

MORTENSEN, Peter B. (2005) "Policy Punctuations in Danish Local Budgeting", *Public Administration*, 83, págs. 931-950.

MULHOLLAND, Shaila y Christine Shakespeare (2005) *Policy Frameworks for Higher Education Studies*. Nueva York: Alliance for International Higher Education Policy Studies.

NISKANNEN, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

OSTROM, Charles W., Jr. y Robin F. Marra (1986) "A Reactive Linkage Model of the U.S. Defense Expenditure Policymaking Process", *American Political Science Review*, 72, págs. 941-957.

PADGETT, John F. (1980) "Bounded Rationality in Budgetary Research", *American Political Science Review*, 74, págs. 354-372.

_____ (1981) "Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making", *American Journal of Sociology*, 87, págs. 75-128.

PENNER, Erin, Kelly Blidock y Stuart Soroka (2006) "Legislative Priorities and Public Opinion: Representation of Partisan Agendas in the Canadian House of Commons", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1006-1020.

PETERS, Edgar E. (1991) *Chaos and Order in the Capital Markets*. Nueva York: Wiley.

PRALLE, Sarah (2003) "Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: A Case Study of Canadian Forest Advocacy", *Journal of Public Policy*, 23, págs. 233-260.

_____ (2006) "Timing and Sequence in Agenda Setting and Policy Change: A Comparative Study of Lawn Pesticide Policy in the US and Canada", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 987-1005.

PRESIDENT'S Commission on Budget Concepts (1967) *Report of the President's Commission on Budget Concepts*. Washington DC, octubre.

PRINCEN, Sebastiaan y Mark Rhinhard (2006) "Crashing and Creeping: Agenda Setting Dynamics in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1119-1132.

RAUP, David M. (1991) *Extinction: Bad Genes or Bad Luck?* Nueva York: W.W.Norton.

REDFORD, Emmette S. (1969) *Democracy in the Administrative State*. Nueva York: Oxford University Press.

REPETTO, Robert, ed. (2006) *By Fits and Starts: Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.

RICHARDSON, Jeremy (2000) "Government, Interest Groups, and Policy Change", *Political Studies*, 48, págs. 1006-1025.

ROBINSON, Scott (2004) "Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools", *Policy Studies Journal*, 24, págs. 25-40.

_____ (2005) "Punctuated Equilibrium", en Jack Rabin, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Taylor and Francis: Nueva York.

_____ (2006) "Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision-Making", en Goktug Morcal, ed., *Handbook on Organizational Decision-Making*, Nueva York: Marcel Dekker.

SABATIER, Paul A. (1987) "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, págs. 649-692.

SALKA, William (2004) "Mission Evolution: The United States Forest Service Response to Crisis", *Review of Policy Research*, 21, págs. 221-232.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.

SCHOLTEN, Peter y Arco Timmermans (2004) "Doorbraken en zacht landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek", *Beleidswetenschap*, 18, págs. 3-30.

SHEINGATE, Adam (2000) "Agricultural Retrenchment Revisited", *Governance*, 23, págs. 335-353.

SHIFTMAN, Jeremy (2003) "Generating Political Will for Safe Motherhood in Indonesia", *Social Science and Medicine*, 56, págs. 1197-1207.

SHIFTMAN, Jeremy, Tanya Beer Y Yonghong Wu (2002) "The Emergence of Global Disease Priorities", *Health Politics and Planning*, 17, págs. 225-234.

SIMON, Herbert A. (1957) *Models of Man*. Nueva York: Wiley.

_____ (1977) "The Logic of Heuristic Decision-Making", en R. S. Cohen and M. W. Wartofsky, eds., *Models of Discovery*. Boston: D. Reidel.

_____ (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.

_____ (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *American Political Science Review*, 79, págs. 293-304.

SOROKA, Stuart (2002) *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.

SOROKA, Stuart, Christopher Wlezien y Iain McLean (2006) "Public Expenditure in the UK: How Measures Matter", *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A. 169, Parte 2 págs. 255-271.

SPETH, Gustave (2004) *Red Sky at Morning*. New Haven, CT: Yale University Press.

STIMSON, James A., Michael B. MacKuen y Robert S. Erikson (1995) "Dynamic Representation", *American Political Science Review*, 89, págs. 543-565.

SU, Tsai-Tsu, Mark S. Kamlet y David Mowery (1993) "Modeling U.S. Budgetary and Fiscal Outcomes: A Disaggregated, Systemwide Perspective", *American Journal of Political Science*, 37 págs. 213-245.

TALBERT, Jeffrey, Bryan JONES y Frank Baumgartner (1995) "Nonlegislative Hearings and Policy Change in Congress", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 383-406.

THURMAIER, Kurt (1995) "Decisive Decision-Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts", *Public Administration Review*, 55, págs. 448-460.

TIMMERMANS, A. (2001) "Arenas as Institutional Sites for Policymaking: Patterns and Effects in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, págs. 311-337.

TIMMERMANS, Arco y Peter Scholten (2006) "The Political Flow of Wisdom: Science Institutions as Policy Venues in the Netherlands", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1104-1118.

TRUE, James L. (1995) "Is the National Budget Controllable?" *Public Budgeting and Finance*, 15 págs. 18-32.

_____ (2000) "Avalanches and Incrementalism", *American Review of Public Administration*, 30, págs. 3-18.

TRUE, James L. y Glenn Utter (2002) "Saying 'Yes', 'No', and 'Load Me Up' to Guns in America", *American Journal of Public Administration* 32, págs. 216-241.

TVERSKY, Amos (1972) "Elimination by Aspects: A Theory of Choice", *Psychological Review*, 79 págs. 281-299.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1990) *National Income and Product Accounts of the United States*. Washington DC: U.S. Department of Commerce.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *Survey of Current Business*. Washington DC: U.S. Department of Commerce (serial).

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Budget of the United States Government* (serial, ejercicios fiscales 1948 a 1996).

WALGRAVE, Stefaan (2005) Personal communication.

WALGRAVE, Stefaan, Frédéric Varone y Patrick Dumont (2006) "Policy with or without Parties? A Comparative Analysis of Policy Priorities and Policy Change in Belgium (1991-2000). *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1021-1038.

WANAT, John (1974) "Bases of Budgetary Incrementalism", *American Political Science Review*, 68, págs. 1221-1228.

WENDON, Bryan (1998) "The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy", *European Journal of Public Policy*, 5, págs. 339-353.

WILDAVSKY, Aaron (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

WLEZIEN, Christopher (1995) "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 981-1000.

WOOD, B. Dan y Jeffrey S. PEAKE (1998) "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting", *American Political Science Review*, 92, págs. 173-184.

- WOOD, Robert (2006) "The Dynamics of Incrementalism", *Policy Studies Journal*, 34, págs. 1-16.
- WORSHAM, Jeff (1998) "Wavering Equilibriums: Subsystem Dynamics and Agenda Control", *American Politics Quarterly*, 26, págs. 485-512.
- ZALLER, John R. (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.