

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Sumario

(Para navegar por la Revista, utilice el **MENÚ DE LA IZQUIERDA**)

SUMARIO

GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO DEL ARTE Y DESAFÍOS.

Presentación

Álvaro V. Ramírez-Alujas
Coordinador del número

Artículos

Estrategia metodológica para un análisis del impacto de las políticas públicas sobre la confianza social.
María Cecilia Güemes.

Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política.
César Nicandro Cruz-Rubio.

Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: Elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina.
José Andrés Hernández-Bonivento.

Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas.
Álvaro Vicente Ramírez-Alujas.

Reseñas y noticias bibliográficas

Tristram Hunt: *El gentleman comunista. La vida revolucionaria de Friedrich Engels*
Por Andrea Donofrio.

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Presentación

GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO DEL ARTE Y DESAFÍOS.

En este número tenemos el orgullo de presentar cuatro miradas que se complementan en el amplio debate sobre los asuntos públicos y el rol del Estado en tiempos de cambio, incertidumbre y perplejidad, que suponen nuevos desafíos para los gobiernos y sus administraciones públicas, y que requieren de enfoques que vayan más allá del análisis convencional. Al mismo tiempo, inauguramos un espacio específico, dentro de las temáticas que se tratan y discuten periódicamente en la Revista Circunstancia, para iniciar una reflexión permanente y rigurosa sobre los ámbitos de investigación aplicada en las áreas de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas que, esperamos, vaya transformándose en un punto de referencia obligado para la comunidad académica, investigadores y público en general que esté interesado en estas cuestiones, y que contribuya a responder a los emergentes dilemas presentes en nuestros sistemas político-administrativos, tarea que durante largos años el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) ha venido liderando a través de sus diversas actividades de formación, docencia, estudios aplicados y extensión. Los cuatro artículos que siguen, abarcan transversalmente algunos de los principales temas en discusión en estas materias actualmente.

En primer lugar y en el terreno de las políticas públicas, Güemes aborda el debate sobre el análisis del impacto que éstas tienen en la confianza social y en la cooperación (en el marco de definir dicha relación como compleja e indirecta), presentando una excelente síntesis sobre el desarrollo de dichos conceptos que evidencia las controversias latentes y diversos matices en su uso, y al mismo tiempo, nos presenta una estrategia metodológica tripartita basada en el análisis de las estructuras sociales, los espacios de socialización informal y las subjetividades e imaginarios sociales, como plataforma para su estudio en clave sociológica y política.

En paralelo, Cruz-Rubio nos ofrece una mirada analítica sobre el fenómeno de la estabilidad y el cambio en el ámbito de las políticas públicas bajo el enfoque que ha denominado de *legitimación y dinámica política* (LDP), que busca sintetizar la literatura sobre el tema a fin de proponer un abordaje alternativo para su estudio. El autor sugiere que los procesos de cambio sustantivo en las políticas públicas pueden darse de dos formas: bajo una lógica reactiva o como un proceso de desarrollo. Además, postula que con el reforzamiento y consolidación del patrón de legitimidad se favorecen periodos más o menos prolongados de estabilidad del régimen de la política, caracterizados por el no cambio; la adaptación y cambios incrementales; o incluso procesos planificados, prolongados en el tiempo y complejos de cambios sustantivos y graduales.

Por otro lado y ligado a los temas de gobierno, Hernández-Bonivento reflexiona de manera crítica acerca del concepto de gobernanza democrática en el nivel municipal desde un marco de referencia que pone el acento en dos dimensiones de variables para su estudio en los gobiernos locales latinoamericanos: las capacidades estatales formales con las que cuentan dichos entes gubernamentales y la relación de dicha institucionalidad formal con los actores e instituciones informales, como puntos fundamentales para entender los disímiles resultados en la implementación de mecanismos de participación y descentralización efectiva en la región. Resulta así ser un interesante y atractivo enfoque para el estudio de la gobernanza local en clave institucional y con foco en las capacidades presentes en los actores que participan en los procesos de desarrollo territorial.

Finalmente y vinculado al estudio de la administración pública, Ramírez-Alujas nos invita a reflexionar sobre el fenómeno de la innovación y nos ofrece un marco conceptual y analítico para comprender su aplicación al interior de las organizaciones del sector público, a partir de la revisión detallada del *estado del arte* en la materia y de sus posibilidades de desarrollo futuro en el actual contexto, tanto en su (aun incipiente) dimensión teórica como en su (abundante) dimensión práctica. El autor concluye que el desafío consiste en lograr acuñar una nomenclatura y marco de referencia propio sobre dicho concepto, que permita potenciar el mejoramiento de las instituciones públicas y la calidad en la prestación de servicios, agregando valor público y contribuyendo con ello al bienestar colectivo y al bien común de nuestras sociedades.

Para cerrar, es necesario destacar que tanto los autores como las investigaciones que sustentan los trabajos aquí presentados forman parte de los esfuerzos que ha venido desarrollando el *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas* (GIGAPP), adscrito al Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y que fueron presentados en su primer congreso internacional llevado a cabo en septiembre de 2010.

Álvaro V. Ramírez-Alujas
Coordinador del Número

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

- *Estrategia metodológica para un análisis del impacto de las políticas públicas sobre la confianza social.*
María Cecilia Güemes.
- *Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política.*
César Nicandro Cruz-Rubio.
- *Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: Elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina.*
José Andrés Hernández-Bonivento.
- *Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas.*
Álvaro Vicente Ramírez-Alujas.

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA UN ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA CONFIANZA SOCIAL.¹

María Cecilia Güemes

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

Introducción. Estado, políticas públicas y confianza social.

1. Las estructuras sociales.

2. Espacios públicos de interacción informal.

3. La subjetividad social.

Aportes de la estrategia presentada y conclusiones.

Referencias bibliográficas.

Notas.

Introducción. Estado, políticas públicas y confianza social.

Desde que Putnam (1993) popularizara el concepto capital social [2], se han multiplicado los estudios e investigaciones que analizan los efectos positivos de los lazos “débiles” y confianza social [3] respecto a: la *democracia* (Jordana, 2000; Boix y Postner, 2000; Sides, 1999), *el desarrollo económico* (Granovetter, 1985; Evans, 1996; Knack y Keefer, 1997; Woolcock y Narayan, 2000; Puntam, 2001; Dasgupta, 2003; Trigilia, 2003; Bagnasco, 2003; Dearmon y Grier, 2009) y/o el desempeño *estatal* (Putnam, 1993; Evans, 1996; Mota y Subirats, 2000; Herreros, 2002).

De cara a la importancia social, económica y política que aparenta tener el fenómeno, las hipótesis y teorizaciones han derivado en la implementación de modelos de análisis cuantitativos, experimentos sociales y, en menor medida, observaciones antropológicas que exploran los efectos que se derivan del capital social tanto como los antecedentes que favorecen su recreación (Nannestad, 2008).

En cuanto a los factores que potencian la creación del capital social, las investigaciones se dividieron entre: las que privilegiaban un abordaje de tipo culturalista (Inglehart, 1988; Torcal y Montero, 2000), y aquellas que se enfocaban en dimensiones estructurales (Bourdieu, 1980).

Tomando en consideración las principales ideas de ambos abordajes, nos interesa un reducido grupo de trabajos que, utilizando sofisticados modelos estadísticos en amplias muestras de países, prueban un vínculo entre el Estado y ciertos tipos de políticas públicas [4] y la confianza social (Rothstein, 2008; Herreros y Criado, 2008).

Al respecto, un primer cuerpo de análisis ha demostrado que Estados eficaces en el desempeño de sus funciones de derecho “mínimas” o más tradicionales (garantizar orden y seguridad y algunos servicios públicos elementales) se correlacionan con altos niveles de capital social y, a la inversa, Estados ineficaces se acompañarían de bajos niveles de capital social (Knack y Keefer, 1997; Herreros y Criado, 2008). La interpretación a tal hallazgo supone que: si las instituciones son eficaces y aseguran que quienes violan la confianza sean sancionados, los actores sociales se sienten más predispuesto a confiar y esto tiene que ver con que, el riesgo e incertidumbre que implica depositar nuestra confianza en otros, se ve reducido frente a la convicción de que existe una tercera fuerza que castigará a quienes se apartan de lo acordado (Rothstein, 2000).

Por su parte, un segundo cuerpo de trabajos demuestra que, además de la eficiencia del aparato estatal, es importante observar si el tipo de políticas públicas que se promueven favorece la igualdad económica y de oportunidades. Partiendo de comprobar una correlación negativa entre la confianza interpersonal y desigualdad económica y de oportunidades (Knack y Keefer, 1997; Sides, 1999; Hall, 2002); y de la correlación positiva hallada entre confianza interpersonal, gasto público social redistributivo y ciertos tipos de Estado de Bienestar (Rothstein, 2000 y 2008; Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado 2008), se intenta desentrañar de qué modo el Estado y las políticas públicas pueden estar favoreciendo o no un clima social apto para el desarrollo de la confianza y capital social. Al efecto, en tanto y en cuanto:

a) la desigualdad e inequidad social, comprometen el desarrollo de la confianza social dado que, en escenarios polarizados: se incrementan las actitudes oportunistas y los sujetos dejan de compartir marcos de referencia y pertenencia y un “destino compartido”, con lo cual se reducen las bases de solidaridad y reciprocidad; y

b) el Estado y las políticas públicas son claramente relevantes para comprender el avance o retroceso de la desigualdad y cohesión social,

resulta sugerente explorar el papel indirecto que al efecto tendría Estado y las políticas públicas en la definición de los escenarios sociales de recreación del capital social.

Atento a lo dicho hasta el momento, entendemos que el análisis estadístico o experimental de los factores involucrados en la creación de la confianza social, puede ser enriquecido con estudios de caso rigurosos que, combinando en forma flexible objetividad y subjetividad bajo un estilos interpretativos y empiristas de investigación, recuperen el contexto histórico en el que se insertan las variables y den cuenta con mayor claridad de los mecanismos en virtud de los cuales las políticas públicas afectan a la confianza (Dudwick et. al, 2006; Nammestad, 2008). [5]

Al efecto, creemos que, el vínculo entre el Estado, (y más precisamente las políticas públicas) y la confianza social no presupone una relación de causalidad simple o mecánica sino más bien compleja e indirecta altamente dependiente de: a) las construcciones normativas, contenido y herramientas que privilegia un programa político dado, b) las condiciones sociales, políticas, económicas e históricas que caracterizan al caso y que en gran medida son el legado de políticas públicas pasadas.

Con el objetivo general de mejorar la comprensión del rol del Estado en la creación de la confianza social y, el objetivo particular de delinear a grandes rasgos una estrategia para el estudio de las bases político-institucionales de la formación de confianza social mediante el análisis de caso, nos interesa explorar los efectos de políticas públicas económico-sociales y sectoriales en ambientes claves para el desarrollo de la confianza social. La naturaleza del estudio supone así peculiaridades propias de una investigación sociológica como de una meta-evaluación de las políticas públicas (Ballart, 1996; Behn, 1986).

En vista a ello, proponemos una estrategia tripartita que identifique ambientes estratégicos que son a la vez: objeto directo de la intervención pública y contexto privilegiado en los cuales se gestan la confianza y las predisposiciones cooperativas.

Partidarios de una lógica que, en primer término, capture las estructuras objetivas que establecen los límites de la interacción cotidiana y, en segundo término, reintroduzca la experiencia inmediata de los agentes a fin de explicitar las categorías perceptivas y esquemas mentales que estructuran sus acciones y representaciones (Bourdieu, 1991), identificamos tres ambientes sociales de reproducción de la confianza:

- instancias objetivas de reproducción social: estructuras productivas, relaciones laborales y estructura social;
- escenarios tradicionales de socialización informal entre clases: la escuela y espacios urbanos;
- ideas y postulados normativos que median en la interpretación de comportamientos y prácticas sociales y, por tanto, en las subjetividades e identidades sociales.

Grafico N° 1



Fuente: elaboración propia

En los apartados que siguen justificaremos separadamente la selección de tales escenarios.

1. Las estructuras sociales

Sin caer presas de abordajes mecanicistas que entiendan a las estructuras como procesos externos con vida propia que determinan la acción humana, analizar el contexto socio-estructural en el cual se desarrollan las relaciones sociales, implica reivindicar a las condiciones socio económicas un lugar privilegiado en el estudio de la confianza y cooperación (Portes, 1998).

En esta línea, nos interesa resaltar la relevancia de las políticas públicas en la configuración y definición de la estructura social [6]. Antes vimos como estudios comparados vinculaban la confianza social con la igualdad económica y la equidad social, frente a ello, las políticas sociales y redistributivas tenían mucho que decir, ahora bien, entendemos que no sólo las políticas compensatorias o distributivas son importantes sino también (e incluso antes que ellas) las políticas económicas y laborales por las que se decanta un gobierno. Y es que, dado ciertos modelos de generación y acumulación económica a escala global, mediante el ejercicio de sus funciones de regulación el Estado posibilita o limita las variedades de apropiación de la riqueza social y, con ello, los márgenes y posibilidades de las clases sociales. Específicamente, el modelo de desarrollo y las políticas de empleo que se promuevan constituyen el epicentro de transformaciones sociales que son fundamentales en la definición de las situaciones de vida de la población y por tanto en el modo en que los sujetos se relacionan (Jessop, 2008; Weiss, 2003; Portes & Hoffman, 2003; Castel, 1997; Sennet, 2006).

Así por ejemplo, políticas públicas que apuesten por modelos de crecimiento económico guiados por la mano invisible del mercado y, a raíz de ello, implementen medidas económicas y laborales tendientes a la liberalización, desregulación y flexibilización tendrán efectos muy diferentes que los que derivarían de políticas públicas reguladoras del mercado que protejan y garanticen los derechos de los más débiles de la estructura social a la par que intentan re-direccionar las fuerzas estructurales en pos de objetivos económicos-sociales que trasciendan logros macroeconómicos y apuesten por el desarrollo integral de un territorio. Las estructuras y clases sociales no permanecerán inmunes a tales opciones políticas y, por tanto, la situación social y económica resultante en términos agregados, el modo de relación entre los diferentes actores sociales, así como, las elecciones que los mismos llevan adelante alterará las bases y modos de vinculación social y con ello las percepciones de mayor o menor confiabilidad del otro.

2. Espacios públicos de interacción informal

En este segundo momento exploraremos las vías en virtud de las cuales, las transformaciones en las estructuras sociales antes analizadas junto a políticas públicas específicas, alteran espacios tradicionales de socialización informal entre clases sociales como la escuela o el barrio.

Los fundamentos que nos conducen a estudiar estos escenarios radican en que, tales espacios, han sido destacados tradicionalmente como lugares donde los niños y jóvenes aprenden a vivir en sociedad, a pensarse como partes de un colectivo, a visualizar desafíos compartidos y destinos comunes (Lechner, 2000; Katzman, 2003 y 2007; Sennet, 1975; Svampa, 2000). En términos prácticos y reales, los contactos informales permiten adquirir una noción de sociedad, de realidad común que internaliza valores sociales y cívicos, al tiempo que captura los problemas y miserias próximas. Asimismo, la socialización entre individuos de diferentes clases sociales ayudan a disipar prejuicios y a perder el miedo al diferente; mientras favorece en los sujetos más aventajados el desarrollo de capacidad empática respecto a los que menos tienen (reforzando sentimientos de obligación moral y solidaridad hacia ellos), permite que los sujetos pertenecientes a las estratos sociales más bajos generen redes de capital social útiles a futuro que les ayuden a trascender ciertos guetos sociales y culturales y aumenten sus posibilidades de ascenso y mejora social (Katzman, 2003 y Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008, Rorty, 1991; Bourdieu, 1980; Portes y Landolt, 2000).

En suma, la proximidad física a la que habilitan instituciones como la escuela pública o espacios urbanos como el barrio, sirven de plataforma de integración y aprendizajes prácticos que anteceden y pre-condicionan el desarrollo de lazos de confianza y cooperación.

En este contexto interesa entonces explorar en qué medida las políticas públicas potencian el desarrollo y consolidación de tales espacios o, por el contrario, favorecen, sin proponérselo, procesos de segmentación, fragmentación y segregación social que comprometen tal socialización.

El avance de procesos de segmentación y segregación social supone islas de excelencias que reclutan a las clases sociales más aventajadas versus espacios de contención social reservados a quienes no tienen recursos y/o capacidad de optar, lo cual, no solo inhabilita el desarrollo de aprendizajes invisibles y sentidos comunes antes comentados sino que además refuerza y estabiliza las diferencias ya existentes, creándose una matriz de relaciones sociales jerárquica y rígida que clausura la posibilidad de que, dada una mejora económica, se reviertan las desigualdades (Svampa, 2004; Groissman, 2009). Luego, cabe al Estado y sus políticas públicas una gran responsabilidad, sea por acción u omisión, en lo que atañe al agravamiento y reproducción de la segmentación y/o segregación social tanto como en el cuidado del espacio público (Wacquant, 2007).

En materia educativa, preocupa como, en ciertos casos, el desfinanciamiento y descuido de la calidad de la enseñanza pública por parte de los Estados ha conducido a una huida de la clase media hacia la enseñanza privada o bien su refugio en círculos de excelencia dentro de la enseñanza pública; situación esta que promueve la homogenización de las relaciones sociales y el desarrollo de lazos de confianza particularizados entre iguales.

En lo que respecta al espacio urbano, la desidia del Estado en el cuidado de los espacios públicos y la libre entrada del mercado en la inversión y diseño de la geografía urbana (aprovechando el aumento de conflictividad social, léase inseguridad urbana) potencia también estrategias sociófugas. Así por ejemplo, la emergencia y multiplicación de barrios cerrados de vivienda instauran en el espacio físico nuevos criterios de inclusión y exclusión social que no solo conduce a la pérdida del sentimiento de pertenencia ciudadana para quienes habitan puertas adentro del barrio (debilitamiento de los vínculos con el gobierno local y la realidad social circundante), sino que favorece lazos endogámicos entre semejantes antes que redes de confianza social.

Sintetizando, es probable no tengan iguales efectos en las solidaridades, confianza y cooperación social intervenciones públicas que mediante el diseño urbano y el cuidado de lo público se esfuercen por concentrar e integrar socioeconómicamente a las diversas clases sociales, conduciéndolas a tratarse mutuamente, que aquellas políticas que implican un retiro del Estado de tales esferas y la cesión al sector privado (y con ello a la capacidad de pago de los actores sociales) de la organización de tales espacios. Cabe esperar que unas sean más pensadas al aislamiento social, retraimiento familiar y desarrollo de redes y solidaridades endogámicas, segmentadas y particularizadas, mientras las otras intenten frenar los procesos de debilitamiento institucional apostando por la recreación de lazos entre desemejantes, desarrollo de ciudadanía y solidaridades amplias.

3. La subjetividad social

Complementario de los estudios anteriores y en pos de una "comprensión explicativa" (Weber, 1964), recurrimos ahora a analizar en qué medida las políticas públicas influyen en las formas en que los sujetos ven el mundo, esto es: las redes de significantes, interpretaciones y pensamientos que rodean y prefiguran sus acciones.

La acción social y, específicamente la percepción de confianza o predisposición a cooperar, se sustenta en interpretaciones cognitivas y normativas de la realidad social, en imágenes que mediante la interacción social los

sujetos elaboran acerca de lo real, de cómo se comporta el otro y de cómo debe comportarse uno mismo (Weber, 1964; Tversky y Kahneman, 1974, Elster, 2000, Axelrod, 1986, Rothstein, 2000; Frykman, 2009).

Luego, buena parte de la literatura asigna al discurso en general y a la retórica política en particular, un poder performativo de la realidad social y de las subjetividades. Respecto al poder de las políticas públicas en la conceptualización de lo que llamamos realidad social y, específicamente, en la construcción de imágenes que sirvan a los sujetos para visualizarse a sí mismos, juzgar a los demás y posicionarse en asuntos sociales, la bibliografía resalta la crucial importancia de: los encuadres normativos (*framing*) que se aprovechan, las metáforas y atajos cognitivos a los que se apela y los razonamientos y valores de los que echan mano las políticas públicas para encarar y resolver problemas prácticos (Jobert, 1989; Fischer, 2003; Edelman, 1991; Fairclough, 1992; Rothstein, 2000 y 2008; Lakoff, 2007; Schmidt, 2008).

En vista a lo anterior los encuadres generales que privilegien, los valores a los que apelen y las ideas en las que se justifiquen las políticas públicas son fundamentales para el desarrollo de "memorias colectivas" que preceden y pre-condicionan el desarrollo de la confianza (Rothstein, 2000) y por ello resulta central preguntarse en qué medida las políticas públicas intervienen en la creación y cambio de imágenes sociales que predispongan u obstaculicen la confianza social.

Cómo no es posible, (ni pertinente), ocuparse de la terminología, imágenes y valores utilizadas en la totalidad de las intervenciones públicas que rigen en un determinado momento, creemos conveniente centrar esfuerzos en un ámbito que, por excelencia, coadyuva a la construcción de sentidos colectivos y una identidad compartida, este es: el de las prestaciones clásicas de bienestar. Las investigaciones suelen señalar que el tipo de estrategia política (universal o focalizada) y el modelo de bienestar privilegiado por un Estado (liberal, conservador o socialdemócrata) no son indiferentes a los niveles de confianza social (Rothstein, 2000 y 2008; Herreros & Criado, 2008)

Por ello, se podría aventurar que no da igual una política de bienestar que, en su retórica, apela al ciudadano, a la responsabilidad social, universal y pública en la provisión de los derechos sociales y que en sus prácticas busca ampliar programas sociales existentes que garanticen los derechos sociales, a una política que se apoya en lecturas individualistas y privatistas que priorizan la realización personal y familiar, mercantilizan derechos sociales de ciudadanía (en defensa de la eficiencia) y reivindican a la beneficencia y al voluntariado como estrategias de provisión de bienestar social. Los impactos de cada una de estas alternativas en los imaginarios sociales, en como los sujetos perciben a sus conciudadanos, en la preocupación que creen merecen las realidades y problemas sociales y cómo deben involucrarse en tales asuntos ellos mismos, el Estado y el mercado, son claramente diferentes de modo que cabe suponerse un impacto diferente en lo que refiere al desarrollo de la confianza social.

Aportes de la estrategia presentada y conclusiones.

Tras citar la importancia que tenía el capital social como antecedente de la democracia, el desarrollo económico y el desempeño estatal, señalamos la escasa importancia que asumía el Estado y las políticas públicas en el estudio de la creación de capital social y la común "des-contextualización" de la que padecían la mayor parte de las investigaciones. Dicha situación nos animó a proponer una metodología de análisis que, aplicable a un caso histórico específico, se detuviera a explicar posibles caminos en los cuales las políticas públicas pueden influenciar en la confianza o cooperación.

Dada la relación compleja e indirecta que presupusimos entre política pública y confianza social, presentamos y justificamos una estrategia de tres pasos que analizara los impactos de un programa político en ambientes en donde la confianza y la cooperación nacen y se reproducen. Destacaron al efecto: las condiciones estructurales, los espacios de socialización informal y las subjetividades e imaginarios sociales.

Entre las ventajas o aportes que estimamos pueden derivarse de un estudio de las características del anticipado destaca una re-contextualización del estudio del capital social, y más estrictamente de la confianza social en clave sociológica y política.

La creación de la confianza social no parece cuestión sencilla, factores subjetivos y procesos de transformación social globales confluyen en su dinámica. Ahora bien, las diferencias verificadas a nivel comparado entre países sugieren que, más allá de ello, el rol del Estado y el tipo de políticas públicas por el que se opta no es indiferente la creación o declive del capital social y, por el contrario, puede aportar un interesante foco de análisis en esta espinosa cuestión.

En vista a todo lo explicitado, nuestra esperanza es que las futuras investigaciones en torno de ese objeto de deseo (y lamentablemente muchas veces de frustración) llamado "confianza social" eviten, por un lado, novelar la situación y/o caer presa de análisis que apelando a la historia y la cultura resultan circulares y frente a los cuales parece no queda nada por hacer, y por el otro, rechacen investigaciones que, a fuerza de ganar simpleza y amplitud, pierden de vista la conexión de la cuestión bajo estudio y el entorno social y político que la precede y sostiene.

[Volver](#)

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert (1986) *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid, Ed. Alianza.
- Bagnasco, Arnaldo (2003) "Teoría del capital social y political economy comparada". En Bagnasco, A. ET AL. (2003) *El capital Social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: FCE, pp. 89-122.

- Ballart, Xavier (1996) "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas" en Brugue y Subirats (1996) *Lecturas de Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Behn, Robert [1986] "El análisis de políticas y la política" En Aguilar Villanueva, L. et al (2007) *El Estudio de las políticas Públicas*. México, Ed. Porrúa.
- Boisier, Sergio (2002) "Creación de capital sinérgico regional en el Maule" En CEPAL (2002) *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Boix, Carles y Postner, Daniel (2000) "Capital social y Democracia". *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1 (2):159-185.
- Bourdieu, Pierre [1980] "El capital social. Apuntes provisionales" *Zona Abierta*, 2001, (94/95): 83-87.
- Bourdieu, Pierre (1991) *El sentido práctico*. Ed. Taurus, Madrid.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- CEPAL (2002) "Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales". Panorama social de América Latina 2001–2002. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Coleman, James [1988] "Capital Social y creación de capital humano." *Zona abierta*, 2001 (94/95): 47-81
- Dasgupta, Partha (2003) "Social Capital and Economic Performance: Analytics" En Ostrom, Elinor y Ahn, Toh-Kyeong eds.(2003), *Critical Studies in Economic Institutions: Foundations of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dearmond, Jacob & Grier, Kevin (2009) "Trust and development" *Journal of Economic Behavior & Organization* (71): 210–220
- Dudwick, Nora, et. Al (2006) "Analyzing social capital in context. A Guide to Using Qualitative Methods and Data" Washington, DC, BIRD. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Analyzing_Social_Capital_in_Context-FINAL.pdf
- Durston, John (1999) "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la Cepal* 69, Dic.
- Durston, John (2002) "El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: adelantos y desafíos de una investigación en marcha" En CEPAL (2002) *Capital social y políticas públicas en Chile*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Edelman, Murray (1991) *La construcción del Espectáculo Político*. Buenos Aires, Editorial Manantial,
- Elster, Jo (2000) *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, FCE.
- Evans, Peter (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". *World Development*, Vol. 24 (6): 1119-1132.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Polity Press, Great Britain.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Great Britain, Oxford University Press.
- Frykman, Jonas et. Al. (2009) "Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State" *Ethnologica Europaea* Vol. 39 issue 1.
- Granovetter, Mark (1973) "The Strength of Weak Ties" *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360–1380.
- Granovetter, Mark (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *The American Journal of Sociology*, Vol. 91(3): 481-510.
- Groissman, Fernando (2009) "Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002-2007)" Documento de Trabajo IELAT. Abril.
- Hall, Peter (2002) "El capital social en Gran Bretaña" En Putnam, R. (2002) *El declive del capital social*. Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg, Pp. 35-9.
- Herreros, Francisco (2002) "Republicanismo, Capital Social y Democracia". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (117): 293-312.
- Herreros, Francisco (2007) "Confianza y cooperación en ausencia de Estado" *Revista Internacional De Sociología (RIS)* VOL. LXV, (46):161-183.
- Herreros, Francisco y Criado, Henar (2008) The State and the Development of social trust. *International Political Science Review*, Vol. 29 (1):53-71.
- Inglehart, Ronald (1988) "The renaissance of Political Culture" *The American Political Science Review*, Vol. 82, (4): 1203-1230.
- Jessop, Robert (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid, Ed. Cataratas.
- Jobert, Bruno (1989) "The Normative Frameworks of Public Policy" *Political Study*XXXVII: 376-386.

- Jordana, Jacint (2000) "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?", *Revista Española de Ciencia Política* Vol. 1 (2): 187-210.
- Katzman, Rubén (2003) Capital social y sociedad civil en América Latina. *Presentación en el Seminario BID sobre La Agenda Ética Pendiente en América Latina*. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. 18 y 19 de diciembre de 2003.
- Katzman, Rubén (2007) La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Revista Pensamientos Iberoamericanos*, (1):177-205.
- Knack, Stephen Y Keefer, Philip (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 (4): 1251-1288.
- Lakoff, George (2007) *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid, Editorial Foro Complutense.
- Lechner, Norbert (2000) "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". *Instituciones y Desarrollo* (7) Disponible en: <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=187652>.
- Levi, M. [1996] "Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work". *Zona Abierta*, 2001 (94-95): 105-120.
- Meny, I. & Thoenig, J. C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona, Ed. Ariel.
- Mota, Fabiola & Subirats, Joan (2000) "El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico". *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1 (2): 123- 158.
- Nannestad, Peter (2008) "What Have We Learned About Generalized Trust if Anything?" *Annual Review Political Science* (11): 413-436.
- Portes, Alejandro (1985) "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Last Decade" *Latin American Research Review*, N° 20.
- Portes, Alejandro (1998) "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology" *Annual Review of Sociology*, Vol. 24: 1-24.
- Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly (2003) "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal". *Desarrollo Económico*, IDES, Vol. 43, (171):355-385.
- Portes, Alejandro y Landolt, Patricia (2000) "Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, (2): 529-547.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Putnam, Robert (2001) "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública." *Zona Abierta*, (N° 94-95): 89-104.
- Rorty, Richard (1991) *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Rothstein, Bo (2000) Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics* 12, 477-501.
- Rothstein, Bo (2008) "Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?" *QoG Working Paper Series* 16.
- Rothstein, Bo y Uslaner, Eric (2005) "All for All. Equality, Corruption, and Social Trust." *World Politics* (58): 41-72.
- Schmidt, Vivien (2008) "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* (11):303-326.
- Sennet, Richard (1975) *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona, Ed. Península.
- Sennet, Richard (2006) *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Ed. Anagrama.
- Sides, John (1999) "It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy" *Working Paper Institute of Governmental Studies*. University of California, Berkeley.
- Svampa, Maristella (2000) "Clases Medias, Cuestión Social y Nuevos Marcos de Sociabilidad" *Revista Punto de Vista de Cultura* (67).
- Svampa, Maristella (2004) "Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía" *Revista ESPIRAL*, Guadalajara, México.
- Torcal, Mariano y Montero, J (2000) "La formación y consecuencias del capital social en España" *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1 (2): 79-121.
- Triglia, Carlo (2003) "Capital social y desarrollo local". En Bagnasco, A. ET AL.(2003) *El capital Social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires, Ed. FCE, pp.123-155.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1974) "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases" *Science*, New Series, Vol. 185, (4157): 1124-1131.
- Visacovsky, Sergio & Garguín, Enrique (comp) (2009) *Moralidades, economías e identidades de clase media*.

Estudios históricos y etnográficos. Buenos Aires, Ed. Antropofagia.

Wacquant, Loïc (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires. Editorial Siglo XXI.

Weber, Max (1964) *Economía y Sociedad*. México, Ed. FCE.

Weiss, Linda (2003) "Is the state being `transformed´ by globalization?" En Weiss, L. (ed) (2003) *States in the global economy. Bringing domestic institutions back in* Cambridge University Press.

Woolcock, Michael y Narayan Deppa (2000) "Capital Social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo". *Banco Mundial, Research Observer*, Vol. 15, (2): 225-249.

[Volver](#)

Notas:

[1] Una versión previa del presente trabajo fue presentada en el I Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas "Estado del Arte, Desafíos y Propuestas." Instituto Universitario Ortega y Gasset. 20 y 21 de septiembre de 2010, Madrid, España. Se agradecen al efecto los comentarios y observaciones que al mismo efectuaron Ludolfo Paramio, Francisco Herreros, César Cruz-Rubio, Álvaro Ramírez-Alujas y José Hernández-Bonivento y, especialmente, los comentarios de los árbitros que revisaron a detalle tal trabajo.

[2] En términos generales, se puede entender al **capital social** como una característica de la organización social que facilita la cooperación y coordinación en beneficio mutuo. Los investigadores sociales suelen referenciar simultánea o alternativamente bajo dicho concepto a: los vínculos sociales, las redes de cooperación, confianza y coordinación social, la reciprocidad, el asociativismo, las normas e instituciones formales e informales que moldean y coordinan las acciones sociales y a la solidaridad social.

[3] En oposición a los lazos fuertes y particularizados como los que se gesta en la familia o relaciones de amistad *-bonding-*, la **confianza social** remite a la idea de lazos débiles o de largo alcance *-bridging o linking-*, aludiendo específicamente a la confianza que dentro de una sociedad desarrollan sujetos que carecen de conocimiento íntimo el uno del otro (Granovetter, 1973; Levi, 1998; Puntam, 2001; Rothstein, 2000, CEPAL, 2002).

[4] Entendemos por política pública los programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, en el marco de los cuales pueden identificarse: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de cohesión y una competencia social (Meny & Thoening, 1992).

4 El presente artículo se limita a presentar una metodología de análisis destinada a indagar el efecto de las políticas públicas en la confianza social. El análisis propiamente dicho es parte de la tesis doctoral de la autora, la cual, se centra en los efectos de las políticas públicas neoliberales implementadas a lo largo de la década del noventa en Argentina.

[6] Bajo el epíteto "estructura social" buscamos dar cabida a la idea de desigualdad social pero más precisamente a la de clase social. La preferencia por esta categoría sociológica se centra en la potencialidad analítica de la misma, la cual remite a categorías distintivas y perdurables de la población que definen el acceso diferencial a los recursos que otorga el poder y las posibilidades de vida correspondientes (Portes, 1985; Portes & Hoffman, 2003). En la definición de clase social que utilizamos se contempla la amplia variedad de recursos y capitales que los sujetos poseen (educativos, materiales, relacionales, etc.) así como las identidades y subjetividades que al respecto desarrollan (Visakovsky, et.al 2009).

[Volver](#)

Resumen:

En los últimos años la confianza social se ha convertido en tópico favorito de las investigaciones sociales. Pese a ello, poca atención ha recibido el rol del Estado y las políticas públicas en su problemática reproducción. Tomando en consideración ello, y suponiendo que tal relación es indirecta y compleja de explicitar, en este trabajo presentamos y justificamos una estrategia metodológica tripartita que, a partir del estudio de caso en profundidad, indague el impacto de las políticas públicas en ambientes en los cuales la confianza se sustenta y recrea: a) instancias objetivas: estructuras productivas, relaciones laborales y clases sociales; b) espacios tradicionales de socialización informal: escuela y espacios urbanos; c) subjetividades e imaginarios sociales. Se concluye reflexionando las ventajas y aportes de una estrategia como la propuesta.

Palabras clave:

Confianza social, políticas públicas, metodología, estructuras sociales, socialización informal e imaginarios sociales.

Abstract:

In recent years social trust has become a favorite topic for social research. However, role of the State in its

problematic re-creation has received little attention. Considering that and assuming such relation is indirect and complex to explain, in this paper we present and justify a tripartite methodological strategy that tries to analyze the impact that public policies have on trust. Based on case study research this proposal try to explore how public policy reshape the scenarios in which trust are embedded: a) objective structures: productive and labor relations and social classes, b) traditional spaces of informal socializing like school and urban spaces; c) subjectivity and social imaginary.

We conclude by pointing out the advantages and contributions of the strategy proposed here.

Keywords:

Trust, Public Policy, methodology, social structure, informal socialization and social imaginary.

Fecha de recepción: 03/05/2011

Fecha de aceptación: 02/08/2011

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

EXPLICANDO LA ESTABILIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA

César Nicandro Cruz-Rubio

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

Introducción

1. ¿Por qué la legitimidad?: Beetham, la legitimación del poder y el estudio de la dinámica de las políticas
 2. Desafíos teóricos y metodológicos asociados a los enfoques sobre el cambio
 3. El enfoque de legitimación y dinámica política LDP: asunciones
 4. El patrón de legitimidad y la justificación del poder
 5. Las lógicas de operación frente al cambio y el cambio sustantivo
 6. Conclusiones
- Referencias
Notas

Introducción

Parte fundamental en el estudio del proceso de las políticas públicas es el cambio. Como fenómeno en movimiento toda política es dinámica, por tanto el cambio es una característica inmanente e inexorable (Capano and Howlett 2009). Toda política pública *es y está* en cambio – “*all policy is policy change*” (Hogwood and Peters 1983:25) (Capano and Howlett 2009).

Con la aparición y progresión en las agendas de investigación del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD por sus siglas en inglés)[1] (Kiser and Ostrom 1982; Ostrom 1990; Ostrom 1999; Ostrom 2007) y de los tres enfoques sintéticos[2] más importantes para el estudio de las políticas públicas: el marco de coaliciones promotoras (ACF) de Sabatier et. al (Sabatier 1988; Sabatier 1991; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Jenkins-Smith and Sabatier 1994; Sabatier and Jenkins-Smith 1999; Sabatier and Weible 2007); la teoría del equilibrio puntuado o interrumpido (PE) (posteriormente llamado Política de la Atención) (Baumgartner and Jones 1991; Baumgartner and Jones 1993; True, Jones et al. 1999; Jones and Baumgartner 2005; True, Jones et al. 2007) y el marco de corrientes múltiples (*multiple streams*) o “ventanas de oportunidad” (MS) (Kingdon 1984; Zahariadis 1999; Zahariadis 2007) se reconoce un indiscutible fenómeno de desarrollo y proliferación teóricas (Sabatier 2007; Sabatier 2007; Meier 2009) y un avance teórico en política pública aún inacabado (Capano and Howlett 2009).

En este contexto, los marcos alternativos para el estudio de las políticas, tales como el análisis de redes o el enfoque de construcción social han jugado un papel de sanos contribuyentes, complementando las labores de los marcos sintéticos, y ofreciendo pistas de interconexiones teóricas ahí donde ha sido posible identificar nexos potenciales.

Centrados en el proceso, algunos abordajes específicos sobre el cambio convergen en varios puntos con los enfoques sintéticos y usan elementos de los marcos alternativos para profundizar en sus premisas, proponiendo con tal fin categorías de análisis y motores del cambio distintos - véase por ejemplo el modelo del régimen de política pública de Carter A. Wilson (Wilson 2000; Wilson 2006).

Otros trabajos[3] buscan explicar dimensiones específicas de la dinámica de las políticas, identificando el papel de los actores clave en la aprobación– *veto player model-theory* (Tsebelis 1995; Köning, Tsebelis et al. 2010), o analizando aspectos específicos del cambio - como el papel del liderazgo como empresa colectiva (Capano 2009), el problema de los valores en conflicto (Stewart 2006) o de la capacidad emprendedora (Mintrom and Norman 2009).

Una diversidad de perspectivas dibujan por tanto el complejo paisaje teórico del campo de las políticas públicas (Schlager 1997; Schlager 2007) y específicamente el de la dinámica de las políticas, donde cada cual define a su forma lo que entiende por políticas públicas y por cambio. Con ello se hace patente la existencia de una diversidad de alcances y énfasis, que aunque consustancial al uso y generación de teorías[4] sin duda suponen un problema no menor, con consecuencias importantes en los estudios comparativos y que influyen negativamente en el desarrollo teórico y en la adecuada acumulación de conocimiento (Capano and Howlett 2009).

A continuación (1) se argumenta por qué la legitimación del poder puede asumirse como un motor de desarrollo alternativo para el estudio de la dinámica de las políticas, y los elementos de la propuesta multidimensional de D. Beetham en la que descansa el enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) que aquí proponemos. Luego (2) se enuncian los principales desafíos metodológicos y teóricos asociados al desarrollo de enfoques sobre la dinámica de las políticas públicas. En el siguiente apartado (3) entramos de lleno en el enfoque LDP en sus asunciones, y abordamos las categorías de análisis propuestas: el patrón de legitimidad (4) y las lógicas de

operación frente al cambio, en donde se proponen además algunas hipótesis generales (5). El trabajo cierra con un breve apartado que recapitula sobre la orientación, alcances y retos del enfoque LDP (6) a fin de guiar ulteriores pasos para su uso, contrastación y refinamiento.

1. ¿Por qué la legitimidad?: Beetham, la legitimación del poder y el estudio de la dinámica de las políticas

Dada la reconocida complejidad inherente en el proceso de las políticas públicas y el conocido llamamiento hecho por P. Sabatier [5], asumimos que buscar nuevos referentes que permitan explicar mejor la dinámica de las políticas, nuevas perspectivas que ofrezcan una visión distinta o lleguen más lejos (tal vez) en su capacidad analítica y descriptiva, es una tarea de fundamental trascendencia.

Identificar en la legitimación del poder un motor causal de desarrollo de las políticas públicas no habría sido posible sin el avance que ha supuesto el desarrollo teórico sobre la legitimidad, ocurrido en las últimas dos décadas.

Tradicionalmente, la legitimidad (como producto) y la legitimación del poder (como proceso) no han sido objetos de estudio que se hayan asumido como relevantes en la investigación en políticas públicas. Para los acercamientos tradicionales en ciencia política, son los regímenes, actores e instituciones clave en el sistema político los objetos relevantes en el estudio de la legitimidad. Las políticas públicas han sido concebidas llanamente como productos (o instrumentos) que forman parte de un todo mayor (el sistema político) y en tanto productos deben al régimen su legitimidad. [6]

Teóricamente limitada, la perspectiva procesal tradicional en el estudio de las políticas no ha ayudado. Bajo este enfoque la legitimación del poder ha sido tocada de una forma bastante escasa o periférica. Se identificó a la legitimación (*policy legitimation*) como una fase o etapa importante del *policy process* y se redujo su estudio a la aprobación institucional de la política, igualando así el *policy approval* con el *policy legitimation* – véase (Jones 1984; Palumbo 1987). Posteriores aportaciones en la literatura procesal modificaron esta visión y concibieron a la legitimación como una parte sustantiva del proceso de toma de decisiones, ampliando así la comprensión de la legitimación como actividad potencialmente presente en todas las fases del proceso de las políticas. A juicio de Peters, más que la política como instrumento lo que se legitiman son las decisiones de la política pública (Peters 1986).

En las últimas décadas, la legitimidad y la legitimación se han convertido en una preocupación creciente en las agendas de investigación en ciencia política. Se considera con cada vez más fuerza que mucha de la legitimidad de los regímenes democráticos se obtiene gracias a lo que hace, cómo lo hace y a sus productos y resultados, es decir, al cómo y al desempeño de su gobierno, administración y políticas públicas (Bañón y Carrillo Barroso 1997).

Trascendiendo la visión weberiana, las teorías más recientes sobre la legitimidad destacan su carácter multidimensional (Beetham 1991) basado no en la creencia en la existencia de un poder legítimo, sino en una visión sustantiva [7] que descansa en cuatro dimensiones clave (legalidad, creencias, consentimiento y rendimientos) y poniendo en el ojo de mira a la legitimación del poder. Por su parte y dominando la literatura institucional europea se encuentra la teoría de la legitimidad democrática de F. Scharpf analizando el papel de las instituciones políticas democráticas, de los procesos (*input-oriented*) y de sus resultados (*output-oriented*) en su consecución (Scharpf 1998; Scharpf 2005).

Nuevos enfoques en políticas públicas rescatan a la legitimidad como dimensión o elemento importante de las políticas públicas. La teoría de la construcción social, que asume una concepción sustantiva de las políticas públicas, identifica en los *racionales* (justificaciones y legitimaciones) un elemento constitutivo clave de los diseños políticos (*policy designs*) (Schneider and Ingram 1997; Ingram, Schneider et al. 2007), dando así a la legitimidad un lugar preponderante dentro del cualquier diseño, y entendiéndola como el elemento aglutinador de los demás elementos constitutivos de todo diseño político. [8]

La legitimidad adicionalmente ha comenzado a percibirse como un referente importante en el estudio de la dinámica de las políticas públicas, cuyos ejemplos más claro podrían ser el modelo Carter A. Wilson (Wilson 2000; Wilson 2006) que identifica a las crisis de legitimidad como una fase clave para el estudio del cambio sustantivo del régimen de las políticas (*policy regime*); el trabajo de Éric Montpetit (Montpetit 2008), que se orienta a analizar cómo para los diseñadores de las políticas la obtención de legitimidad (vía conocimiento experto o implicación ciudadana) es un aspecto fundamental en la formulación (y específicamente en la creación de diseños políticos); el trabajo de Jennifer Wallner (Wallner 2008) relacionado con la legitimidad como criterio adicional (frente a la eficacia, eficiencia y desempeño) de fundamental importancia para explicar el fracaso de las políticas públicas (*policy failure*). Cabe destacar aquí el trabajo de Mark Mcbeth et al. (Mcbeth, Shahanan et al. 2007) cuyo ejercicio de vinculación de la literatura sobre narrativas políticas y el cambio (en consonancia con el ACF mayormente) ha permitido orientar el estudio del cambio hacia las tácticas (que incluyen dispositivos retóricos) empleadas por los promotores de políticas y grupos de interés (llamadas estrategias narrativas) a fin de comprender cómo dichas estrategias se usan para contener o expandir del asunto, y con ello legitimar o no opciones de políticas, posturas y definiciones del problema durante procesos de cambio.

Sabemos pues que la legitimación del poder es necesaria, ya que los actores políticos se desenvuelven en entornos institucionales y sistemas de poder que precisan gozar de legitimidad. Al no ser un atributo inamovible o estático, los sistemas de poder y las instituciones precisan no sólo dotarse de ella sino de hacerlo de una forma continuada. La búsqueda de legitimidad es una prioridad política en tanto su existencia favorece el acatamiento y la cooperación, la consolidación de una situación de poder y la estabilidad del régimen, en definitiva permite la eficacia política (frente a dinámicas de estabilidad, perpetuación de estado de cosas y ante procesos de reformas o de cambios sustantivos). La legitimación es pues “una herramienta de uso para los hacedores de políticas que sirve para regular la conducta social y justificar los procesos de intervención que ellos realizan” (Ibáñez 2010). En

la perspectiva de Beetham, "la legitimidad no sólo es significativa para el mantenimiento del orden, sino también para el grado de cooperación y calidad del desempeño" (Beetham 1991:29).

En las democracias la legitimación es un proceso continuo y necesario orientado a mantener la creencia en la legitimidad del gobierno en turno, de las instituciones del régimen político y de los actores políticos dominantes o en condición de dominio. La legitimación del poder por tanto juega un papel central en la acción política, el debate público y la acción del gobierno, y está fuertemente condicionada por el entorno institucional, tanto como por los valores y creencias predominantes.

Las políticas públicas son componentes centrales en la acción política, y pueden convertirse (como de hecho sucede) en medios privilegiados para la legitimación de los actores políticos y del régimen al que pertenecen. De hecho coincidimos que "en el contexto actual de descenso de la confianza sobre su capacidad para gobernar, los políticos tienden a ejercer presión sobre los diseñadores de políticas a fin de incrementar la legitimidad de las decisiones" (Montpetit 2008:260) entendiendo así a los diseños políticos como una fuente importante de legitimidad. En sentido inverso, los fracasos en los diseños políticos contribuyen muchas veces a generar déficits de legitimidad (Montpetit 2008).

La propuesta de Beetham (Beetham 1991) para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales[9] en la que descansa el enfoque LDP señala que una relación de poder es (o será) legítima en el grado en que: a) se encuentre en conformidad con las reglas establecidas; b) las reglas del poder puedan ser justificadas con referencia en creencias compartidas tanto por los dominantes como subordinados; y c) exista evidencia de consentimiento por los subordinados sobre una relación particular de poder (Beetham 1991).[10] Mejorando el modelo de Beetham, M. Alagappa (Alagappa 1995) añadió una cuarta dimensión de legitimidad, que es aquella que se vincula directamente con la efectividad y los rendimientos en el uso del poder. A su juicio, "Un posterior elemento – un adecuado y efectivo uso del poder- es necesario para completar la estructura de la legitimidad. Se refiere al uso efectivo del poder estatal con base en reglas aceptadas para la promoción del interés colectivo y el bienestar de la comunidad política" (Alagappa 1995).[11]

En el debate público y en las arenas de decisión, las legitimaciones son catalizadoras de la formación, adopción y aprobación de las políticas, que una vez consolidadas refuerzan el diseño de la política y sus elementos constitutivos. En regímenes políticos donde la legitimidad institucional y por rendimientos es muy difícil de conseguir (o bien tiende de forma recurrente a su desaparición, erosión o debilitamiento) la legitimación del poder como *motor causal del desarrollo* de las políticas adquiere una relevancia analítica y política superior (acaso prioritaria) en estos países y regímenes, que sobre aquellos otros con democracias y regímenes más consolidados (donde la prioridad o el problema persistente de la clase política o de las coaliciones mayoritarias no es la de legitimarse a través de la acción de gobierno y de las políticas públicas que promueven y llevan a cabo).

Evidentemente, una característica sistémica fundamental distintiva de los procesos de elaboración de políticas públicas en países menos desarrollados, y en donde la fragilidad institucional es una norma, donde las instancias de gobierno - pese a su poder *vis-a-vis* sus sociedades - tienen un escaso margen de maniobra, es un déficit crónico de legitimidad que desemboca la mayor parte de las veces en una *legitimidad cuestionada* (Horowitz 1989).

A nuestro juicio, asumir la propuesta multidimensional de Beetham-Alagappa (1991-1995)[12] y de la legitimación del poder como referente para el estudio de las políticas públicas y del cambio resulta no sólo viable, sino también relevante para aquellos contextos político-institucionales en donde la legitimidad de los actores, gobiernos y políticas públicas (en tanto características objetivas analizables de objetos de estudio que configuran un sistema de poder) no se dan por sentados o establecidos *a priori*, y donde la legitimación del poder -como proceso orientado y actividad presente en todas las fases del proceso de las políticas (Peters 1986) - nutre de forma determinante las agendas, expectativas de los actores políticos y condiciona (a veces de forma definitiva) la interacción política en el proceso de las políticas públicas y en el cambio.

2. Desafíos teóricos y metodológicos asociados a los enfoques sobre el cambio

Sobre la base de los avances en la literatura (Howlett and Cashore 2007; Capano 2009; Capano and Howlett 2009; Capano and Howlett 2009; Howlett and Cashore 2009), argumentamos que la relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el proceso de las políticas y sobre su dinámica (tanto aquellos existentes como aquellos por venir) dependen de tres aspectos teórico-metodológicos clave:

a) *En qué forma los enfoques teóricos permiten la inclusión de los condicionantes institucionales y estructurales del régimen político en la articulación de las políticas* (O'Donnell y Oszlak 1976; Oszlak 1980) y *en su dinámica específica inherente* (Medellín Torres, 2004). Las propuestas teóricas existentes sobre el cambio mayormente asumen en sus fundamentos condiciones propias del pluralismo o la existencia de condiciones sistémicas propias de países desarrollados, con democracias sólidas y con una amplia institucionalidad formal (y en cuyo cobijo han sido concebidas, incubadas y desarrolladas la mayor parte de los enfoques sintéticos dominantes). Tales condiciones son: a) una clara división de poderes; b) una sociedad ampliamente organizada; c) regímenes políticos con una institucionalidad completa; d) democracias fuertes y estables; e) burocracias públicas consolidadas, y f) control territorial pleno por parte de los poderes públicos, y donde por supuesto la legitimidad de gobierno, de los poderes públicos y sus productos (o políticas públicas) están fuera de discusión.[13] Evidentemente (y no importando el grado mayor o menor de autonomía subsistémica) las políticas públicas ni operan en el vacío institucional ni tienen una vida independiente del entorno y del régimen político que las ve nacer y contiene. Se trata del problema que representa (en cada caso) el contexto político e institucional como determinante de las políticas, y de los factores sistémicos, culturales, estatales y del régimen político (Torgerson 1985; Cabrero Mendoza 2000) que determinan el proceso y el cambio.

b) de su capacidad para incluir y explicar causas, dinámicas (patrones político-estructurales de estabilidad y de cambio) y posibilidades sistémicas, más allá de aquellas tradicionalmente asumidas dentro de la ortodoxia *neoincremental actual* (Howlett, 2007; Howlett & Cashore, 2009). Frente a la diversidad de procesos de desarrollo y de la dinámica de las políticas (más allá del cambio incremental como norma y del cambio sustantivo y abrupto – equilibrio interrumpido - mayormente provocado por fuerzas societales que impactan en el subsistema) [14], se plantea la cuestión de si un solo enfoque podría ser capaz por sí mismo de incluir todas las causas, las dinámicas y posibilidades sistémicas – tanto de continuidad como de cambio [15] - ya advertidos por la literatura. Las teorías sintéticas sobre el proceso de las políticas han ofrecido explicaciones más bien similares respecto de los tipos de factores o eventos que dan paso al cambio sustantivo (Schlager 2007). Este es el caso del IAD, el ACF, del enfoque MS y (con mucho mayor coincidencia) en la teoría PE. [16] En la literatura en políticas públicas, no obstante, a veces se obvia la importancia de los factores globales exógenos y sus causas, cuya existencia favorece o promueve procesos de difusión y cambio en las políticas públicas (Dobbin, Simmons et al. 2007).

Tabla 1. Las causas asociadas al cambio sustantivo

	Origen endógeno	Origen exógeno
Reactiva	<i>Shocks</i> internos (<i>focusing events, elite turnover</i>).	Perturbaciones societales (<i>shocks</i> externos)
Proactiva (proceso de desarrollo)	Procesos de aprendizaje orientado (<i>oriented learning</i>) o de interiorización del uso de experiencias ajenas (<i>lesson drawing</i>).	Interiorización de procesos externos (subnacionales, nacionales, internacionales o globales) de innovación y difusión (coerción, dependencia, isomorfismo)
Fuente: Elaboración propia		

La tipología propuesta aquí permite identificar el origen y la postura sistémica frente a los detonantes asociados al cambio. Permite además incluir a los procesos de innovación y difusión dentro del contexto de las causas asociadas al cambio, y resaltar que sólo mediante la interiorización de tales procesos al nivel subsistémico tienen efecto en las dinámicas o subprocesos del cambio sustantivo.

Entre las causas (origen y lógicas) y las posibilidades sistémicas (tipos de cambio sustantivo), la literatura más reciente converge en la identificar mecanismos (o subprocesos) mediante los cuales opera al interior del subsistema la interacción y la dinámica política, tales como los ‘caminos críticos del cambio sustantivo’ (Sabatier and Weible 2007); los ‘mecanismos de manipulación’ usados para influir en la selección (Zahariadis 2007); los ‘mecanismos para influir en la atención’ y en la priorización de asuntos en la agenda (Jones and Baumgartner 2005; True, Jones et al. 2007); las ‘estrategias narrativas’ (Mcbeth, Shahanan et al. 2007) del cambio [17]; los ‘mecanismos para comprender el cambio a partir de la estabilidad’ (Linder 2003), o los ‘mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas’ (MPSC) que – entendidos como procesos generativos causales – generan ‘secuencias complejas de eventos’ en la dinámica de las políticas públicas (Real-Dato 2009).

Respecto de los productos o posibilidades sistémicas del cambio sustantivo, además del equilibrio interrumpido, las otras formas de cambio sustantivo identificadas desde varias fuentes por Howlett (Howlett and Cashore 2007), y que (en algunos casos) son enfatizadas por otros marcos sintéticos son: i) el cambio por aprendizaje orientado (*policy oriented learning*), de orden instrumental que fuerza el cambio sustantivo en las creencias profundas - el modo de cambio sustantivo que mejor ha estudiado el ACF (Sabatier 2007; Sabatier 2007; Meier 2009); ii) el cambio paradigmático programado, forma de cambio no muy estudiada y que consiste en cambios sustantivos sobre los fines hacia los cuales se dirige formalmente la política, producto de cambios programados, de una planificación y no de *shocks*. Cambios sustantivos en las políticas que ocurren en la ausencia de cambios institucionales dan fe de este tipo de cambio sustantivo (Howlett and Cashore 2007). En el ACF un equivalente sería el patrón de cambio por “acuerdos negociados” (Sabatier 2007; Sabatier 2007); iii) cambio en medios y objetivos instrumentales provocado por el uso de la experiencia ajena (*lesson drawing*) (Rose 1993), donde los fines siguen siendo los mismos pero cambian los medios para atender el problema; y finalmente iv) el cambio gradual-paradigmático, que surge como resultado de la acumulación de cambios incrementales durante un plazo largo de tiempo, que desdibujan completamente la política tal como inicialmente fue concebida (Howlett and Cashore 2007).

c) de su capacidad para tomar en cuenta e incluir todos o la mayoría de los componentes, dimensiones o elementos constitutivos de las políticas públicas, y con ello, advertir con precisión qué cambia cuando ocurre el cambio de las políticas. El problema en cuestión es que *la respuesta sobre qué cambia cuando cambia una política pública no es una respuesta evidente*, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas las dimensiones de la misma, o no cambian sólo las dimensiones privilegiadas por el enfoque teórico usado en cada caso. Los acercamientos teóricos existentes ni hablan de lo mismo cuando se habla de políticas públicas ni hablan de lo mismo cuando se habla del cambio (Howlett and Cashore 2007), destacando una o varias dimensiones pero ignorando otras (Wilson 2000; John 2003; Real-Dato 2009; Real-Dato 2009). Desde la teoría, el objetivo al abordar el problema de la variable dependiente es *ofrecer una base mínima común para definir los elementos o componentes de las políticas públicas*. Se plantea por tanto la cuestión de si la definición de la variable dependiente exigirá (o no) en los enfoques teóricos dominantes adaptaciones o revisiones fundamentales a fin de incluir todas las dimensiones, elementos o componentes asociados al cambio (ejercicio que de afrontarse implicaría para algunos enfoques un tremendo reto por su complejidad). Coincidimos en que el esfuerzo de definición e identificación común es imprescindible si se quiere avanzar teóricamente en este subcampo (Capano

and Howlett 2009; Howlett and Cashore 2009). Esfuerzos de propuestas tipológicas orientados a tal fin han sido ya identificados y desarrollados desde varios frentes (Howlett and Cashore 2009; Real-Dato 2009; Cruz-Rubio 2011). [18]

A juicio de Capano, la posibilidad de que una teoría explicativa general sobre el cambio de las políticas sea viable ontológicamente (es decir, si existe o puede existir como tal) tiene que ser cuidadosamente evaluada. Si consideramos la universalidad de la teoría, el problema consistiría en que los enfoques hasta ahora desarrollados deberían ser capaces de explicar todas (o la mayor parte de) las diversas dinámicas y posibilidades sistémicas. Si por otro lado somos incapaces de reconocer su universalidad, el problema teórico es distinto y se centraría en el desarrollo específico de teorías y modelos (Cairney 2007; Cairney 2009; Cairney 2009) o en función de los tipos de cambio significativo y para los distintos niveles de abstracción (Capano 2009).

3. El enfoque de legitimación y dinámica política LDP: asunciones

¿Cómo asociar las dimensiones para el estudio de la legitimidad con la dinámica de las políticas? ¿Es la legitimación del poder una variable explicativa clave para el estudio del cambio de las políticas públicas?

Proponemos que la identificación de las dimensiones para el estudio de la legitimidad ofrecida por Beetham hace viable la conformación de un enfoque para el estudio de la dinámica de las políticas como el aquí propuesto, y que (aunque enfatiza su pertinencia y aplicabilidad en aquellas políticas públicas provenientes de sistemas políticos caracterizados por una fragilidad institucional y una legitimidad cuestionadas) permite el diálogo con otros esfuerzos teóricos previos, tanto como la inclusión de las diversas causas, dinámicas y dimensiones del cambio recientemente identificadas como determinantes por la literatura.

Consecuentemente, enunciamos las siete asunciones principales del enfoque LDP:

a) En concordancia con la teoría de construcción social (Schneider and Ingram 1997; Ingram, Schneider et al. 2007), las políticas públicas son diseños políticos (*policy designs*) que cuentan con unos elementos constitutivos [19]. Más allá de tan importante identificación, el enfoque LDP reconoce que los elementos constitutivos de los diseños también definen y configuran una relación de poder que se encuentra asociada al régimen político y que condiciona la participación de los actores implicados en el proceso de las políticas (fundamentalmente a aquellos de la coalición dominante).

b) Asociado, de los nueve elementos de los diseños políticos, uno es distinto dado su uso como elemento cohesionador: los *racionales* o legitimaciones. Ciertamente, los *racionales* son diseñados como elementos asociados a alguno, varios, o todos los demás componentes de los diseños políticos, y se constituyen a nuestro entender en el elemento determinante para la explicación del cambio. La configuración específica de los *racionales* o legitimaciones para una política y un momento determinado *define un patrón de legitimidad* (categoría de análisis principal del enfoque LDP) y que está asociado a la política pública. El patrón de legitimidad se constituye pues en el elemento aglutinador de los ocho elementos restantes de los diseños políticos, y proporciona a la política de una razón de ser, consistencia y coherencia.

c) En mucho la fortaleza del patrón de legitimidad determina la eficacia política de la coalición mayoritaria en la contención, gobernación y/o promoción (gestión) del cambio. Condiciona la lógica de la estabilidad política, de los cambios incrementales y de procesos planificados, prolongados en el tiempo y complejos (negociados o no) de cambios. Por tanto, el patrón de legitimidad también podría explicar tendencias subsistémicas de resistencia al cambio o de perpetuación de las políticas basados en la eficacia prolongada y en la estabilidad del régimen (Linz 1987; Lipset 1987), aún y cuando se hagan patentes formas no legítimas de poder. Evidentemente, el patrón de legitimidad asociado a la política cambia cuando cambian los *racionales* o justificaciones, así pues no es inamovible. De hecho son precisamente las transformaciones en el patrón de legitimidad los que dan cuenta del cambio sustantivo (véase d).

d) Frente al cambio, los intereses, las ideas, los valores, el comportamiento estratégico y la información interactúan al interior del subsistema con los diseños políticos y los actores implicados. Es bien sabido que los actores políticos se implican en el proceso de las políticas no solo con el fin único y primordial de responder a problemas sociales percibidos, sino también para favorecer sus propios intereses políticos y carreras (Schlager and Blomquist 1996). La forma más clara para hacerlo está en controlar la política y sus procesos de cambio. Como en enfoque ACF (Sabatier and Jenkins-Smith 1999; Sabatier and Weible 2007), el enfoque LDP asume que los actores políticos interactúan como individuos organizados en coaliciones [20]. Los actores políticos de la coalición mayoritaria buscarán siempre controlar los procesos vinculados al desarrollo de las políticas (véase f), es decir, a controlar su dinámica, aunque a veces se den casos en los que circunstancias excepcionales, el momento del ciclo político o los diseños institucionales prevalecientes provoquen que ello no ocurra así. [21]

El desarrollo de diversos mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas públicas (en el debate público, en los entornos organizacionales y las arenas de decisión) y el uso de las narrativas definen la dinámica de las políticas. Con su puesta en marcha los mecanismos de estabilidad y cambio y las estrategias narrativas pueden generar distorsiones al nivel subsistémico y provocar cuatro tipos distintos de alteraciones en el patrón de legitimidad asociado a la política pública. Como resultado de la dinámica de las políticas, el patrón de legitimidad puede *diluirse* o desaparecer forzando la extinción o terminación de la política [22], puede *debilitarse* o *cuestionarse* - gracias a la identificación, generación o acentuación de inconsistencias que efectivamente influyen negativamente en el patrón de legitimidad o en las asunciones causales; puede *reforzarse* - mediante la inclusión o robustecimiento de argumentos o justificaciones, o la identificación de eventos o resultados que sirven para fortalecer el patrón de legitimidad previo y consolidarlo, - o puede *transformarse* -, mediante el cambio en los elementos de los diseños políticos, modificando así la estructura inicial del mismo y del patrón de legitimidad que conforman los *racionales*. No todo cambio en algún elemento de los diseños políticos altera necesariamente el patrón de legitimidad. Es sólo con este último proceso (con la transformación del patrón de legitimidad) cuando

ocurre el cambio sustantivo (véase también Gráfico 3).

e) La dinámica de las políticas en general, y consecuentemente *los procesos de cambios sustantivos, pueden darse bien bajo una lógica reactiva o bien como un proceso de desarrollo*. Se identifican cuatro tipos de lógicas de operación de cambio: a) *homeostática de respuesta a shocks*; b) *estratégica de aprendizaje, promoción e innovación*; c) *termostática reformista*, y d) *de continuismo y contención*. Las lógicas de operación frente al cambio son una tipología de posturas que los actores de la coalición política dominante (organizados en coaliciones) podrán esgrimir para enfrentarse a procesos potenciales de cambio. Por su relevancia dentro del enfoque LDP ahondaremos en ellas más adelante.

f) Como ya se ha dicho, los actores políticos de la coalición mayoritaria buscarán siempre controlar los procesos de desarrollo de las políticas. Bajo este imperativo buscarán definir una postura sistémica para enfrentarse y controlar los mecanismos de cambio detonados, llevar a cabo determinadas estrategias narrativas. Con ellos buscarán las legitimaciones que les permitan influir en la selección y mantener el control sobre los citados procesos. Para el enfoque LDP, éste es el móvil fundamental que guía el comportamiento de los actores políticos frente a la dinámica de las políticas. La lucha política en el proceso de las políticas descansa en la legitimación del poder. La legitimidad es el medio (el gran medio) para el adecuado logro de las obligaciones y aspiraciones políticas de los actores implicados, tanto como para favorecer sus propios intereses políticos. Si la legitimidad (...) permite el orden, la estabilidad y la efectividad de un sistema de poder, entonces podríamos esperar que los poderosos busquen asegurar y mantener la legitimidad de su poder dadas las ventajas para ellos. (...) 'Todo poder busca establecer y cultivar una creencia en su legitimidad, escribió Weber (Beetham 1991:34).

Al nivel micro^[23] el enfoque LDP no se aleja demasiado de modelo del individuo de racionalidad limitada y del modelo racional procedimental sobre el cual descansan los enfoques sintéticos. No obstante, asume que los actores usarán todas las formas de inteligencia como recurso (que la sabiduría administrativa y las teorías de la decisión dominantes defienden), más allá de la intencionalidad basada en la racionalidad orientada a fines (Brunsson 2006) sea comprehensiva o limitada. ^[24] Las limitaciones vendrían dadas por el nivel de autonomía del subsistema, por las restricciones y oportunidades temporales, políticas, institucionales, entre otras. Sobre esta base, los actores políticos podrán establecer y cambiar su postura individual y su participación subsistémica en el proceso de cambio así como las estrategias y posturas individuales a usar de cara un cambio potencial (Cruz-Rubio 2010). Podrán actuar en arreglo a valores (incluso a valores en conflicto) (Stewart 2006), de forma oportunista (sin arreglo a valores) o desarrollar *hipocresía organizada*, es decir, manifestar un comportamiento caracterizado por incoherencias en el proceder de los actores políticos, dada la escogencia selectiva y diferenciada de posturas en el discurso, las decisiones y las acciones, a fin de manejar o reflejar adecuadamente el conflicto (Brunsson 2002; Brunsson 2006).

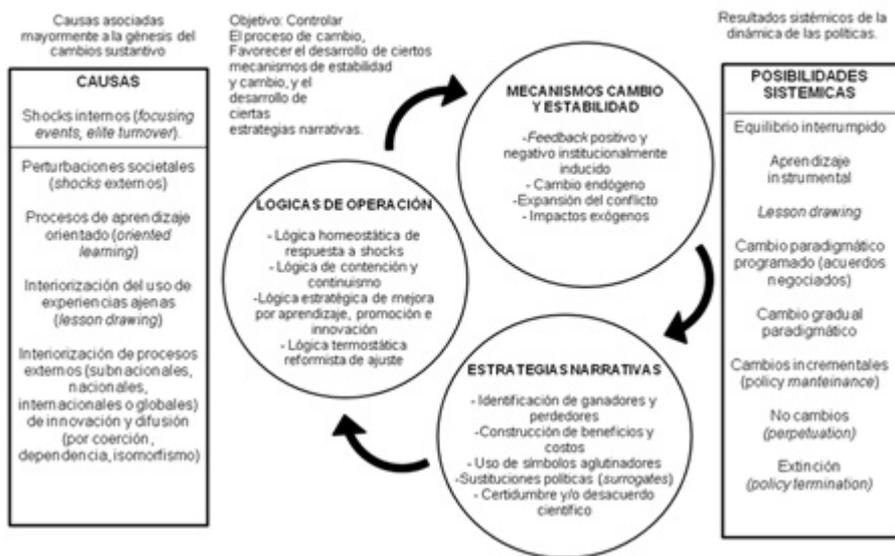
A fin de controlar la continuidad o los procesos potenciales de cambio, los actores políticos de la coalición mayoritaria dominante tendrán incentivos para ganar adeptos incorporando a actores a su causa y fortaleciendo el patrón de legitimidad. Tendrán también incentivos para verse inmersos en lógicas proactivas y transformar los diseños políticos en aras de una mayor legitimidad (es decir, promoverán ciertas estrategias narrativas y ciertos diseños políticos favorecidos por la adopción de la lógica de operación) siempre que estos cambios no alteren sustancialmente la relación de poder bajo la que descansan los diseños, ni sobrecargue (en recursos o tiempo) a los miembros de la coalición dominante. Excepcionalmente puede darse el caso de que el cambio de la política sea tan estratégico como necesario dentro de la agenda (ante lo cual la restricción en recursos y tiempo no es un impedimento ni el reacomodo político de los miembros de la coalición dominante).

Para promover el cambio o evitar procesos de cambios sustantivos adversos y liderados por las coaliciones dominantes, los actores políticos de las coaliciones minoritarias buscarán forzar cambios en la lógica de operación esgrimida por la coalición dominante, alterar alguno de los componentes de los diseños políticos, usar estrategias narrativas (Mcbeth, Shahanan et al. 2007) para expandir el conflicto, usar símbolos o sustituciones políticas (*surrogates*), argumentos de desacuerdo científico, a fin de cuestionar o deslegitimar la composición, acciones y rendimiento de los miembros de la coalición mayoritaria o de la opción de política en disputa, fortalecer su posición y disposición de recursos como coalición minoritaria, o bien hacer evidentes (o públicas) formas no legítimas de poder o inconsistencias en el patrón de legitimidad asociado a la política.

g) De esta manera, el enfoque LDP propone que es una estructura tripartita la que debe tomarse en cuenta para explicar el origen, los subprocesos, las posturas, y los productos asociados a la dinámica de las políticas (las lógicas de operación, los mecanismos de estabilidad y cambio, y las estrategias narrativas). Estas dimensiones interactúan entre sí, se condicionan, se influyen y definen la dinámica de las políticas y su resultado, y están determinadas evidentemente por las variables institucionales y estructurales definidas por el contexto político e institucional, los factores sistémicos, culturales, estatales y del régimen político específico en cada caso.

Gráfico 1.

Legitimación y dinámica política Causas, lógicas de operación, mecanismos, estrategias narrativas y resultados



Fuente: Elaboración propia con base en varios autores, todos ellos citados en este documento.

4. El patrón de legitimidad y la justificación del poder

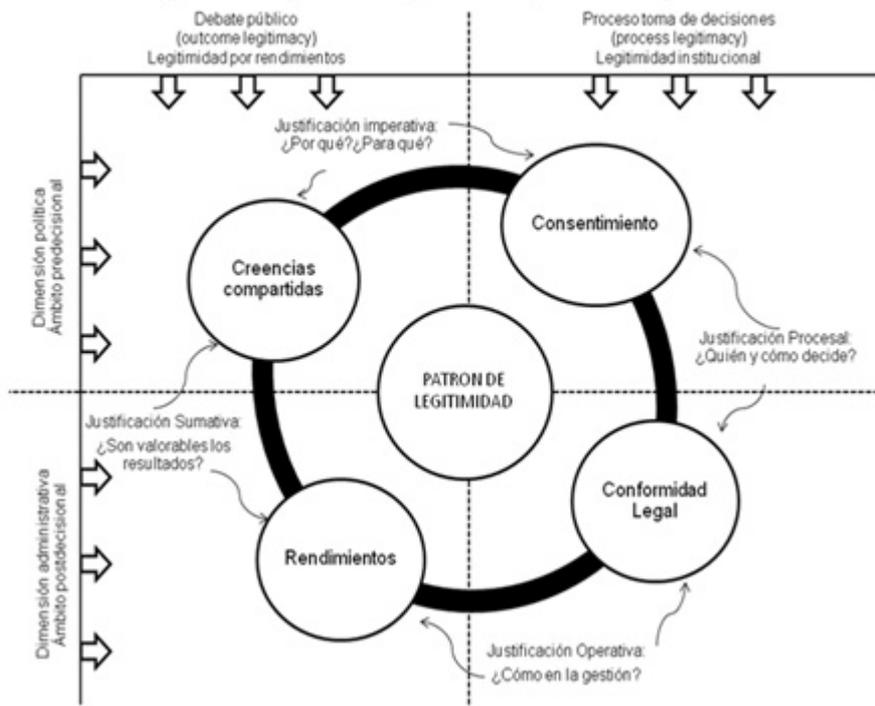
Dado que la legitimación del poder es un proceso político orientado a la justificación y defensa de una relación de poder (de un producto o institución del sistema político) las dimensiones de la legitimación propuestas por Beetham-Alagappa deben vincularse a los tipos de justificaciones que existen para legitimar una relación de poder.

Previamente en otro trabajo se propuso que existen cuatro tipos de justificaciones que se pueden generar para la legitimación una la relación de poder (Cruz-Rubio 2002). Las llamadas (a) justificaciones *imperativas* (sobre por qué es necesario generar un instrumento de acción público-gubernamental); (b) justificaciones *procesales* (o del quién y cómo en el juego político y en las arenas de decisión), (c) justificaciones *operativo-instrumentales* (sobre los fundamentos y argumentaciones sobre las cuales las organizaciones públicas responsables ponen en marcha e implementan las políticas en cuestión) (Hood and Jackson 1991; Hood and Jackson 1997); y (d) las justificaciones *sumativas o de valor público*, que se basan en el resultado (*outcome*) o impacto sistémico final de la política, tanto potencial como efectivamente obtenido, y se refiere esta última al impacto público-social atribuible a la aplicación de la política en cuestión.

Adicionalmente, cruzando esta tipología con la teoría de la legitimidad democrática de F. Scharpf (Scharpf 1998; Scharpf 2005), las justificaciones de tipo procesales (b) y operativo instrumentales (c) pueden bien referirse a la "legitimación por proceso" (el gobierno del pueblo), mientras la justificación sumativa (d) y la imperativa (a) puede referirse a la "legitimación por resultados" (gobierno para el pueblo). Vinculados los tipos de justificaciones con las cuatro dimensiones para el estudio de la legitimidad, es posible construir un modelo gráfico que ubica los tipos de justificaciones y los vincula con las dimensiones para el estudio de la legitimidad (conformidad legal, justificabilidad de las reglas en términos de creencias compartidas, consentimiento y rendimientos) (véase Gráfico 2). Cabe destacar que dada su centralidad, las justificaciones de tipo imperativas permean tanto la legitimación por proceso como la legitimación por resultados. En su conjunto, estos cuatro tipos de justificaciones construyen los *racionales*, y con ello, el *patrón de legitimidad* asociado a la política pública.

Gráfico 2.

Legitimación y dinámica política: el patrón de legitimidad



Fuente: Elaboración propia.

Según Beetham, las dimensiones para el estudio de la legitimidad "(...) no son alternativas, debido a que todas contribuyen a la legitimidad (y) proveen a los subordinados bases morales para el acatamiento y la cooperación" (Beetham 1991). Por ello el patrón de legitimidad tiene que tomar en cuenta siempre las cuatro dimensiones identificadas. Sin embargo, estas dimensiones y la aparición de formas no legítimas de poder tienen una relación de dependencia particular que también es necesario determinar.

5. Las lógicas de operación frente al cambio y el cambio sustantivo

Entre las causas asociadas al cambio sustantivo y las posibilidades o resultados sistémicos del cambio, se encuentran interactuando (bajo el establecimiento de las lógicas de operación) los mecanismos de estabilidad y cambio y las estrategias narrativas. Como se ha destacado, la dinámica de las políticas en general, y consecuentemente los procesos de cambios sustantivos, pueden darse bien bajo una lógica reactiva o bien como un proceso de desarrollo.

Para el enfoque LDP, las lógicas de operación frente al cambio son las posturas que los actores de la coalición política dominante organizados en coaliciones podrán esgrimir para enfrentarse a procesos potenciales de cambio. Se identifican cuatro tipos de lógicas de operación de cambio. Dos son de índole reactivo: a) *homeostática de respuesta a shocks* y d) de *continuidad y contención*, y las otras dos de índole proactivo: b) *estratégica de aprendizaje, promoción e innovación*, y c) *termostática reformista*.

Tabla 2. Las cuatro lógicas de operación frente al cambio

	Irreversible-adaptativo (niveles de acción del cambio institucional)	Reversible-acumulativo (niveles de acción operativo y de acción colectiva)
Reactiva (el cambio como <i>issue</i>)	a) <i>Lógica homeostática de respuesta a shocks</i>	d) <i>Lógica de contención y continuidad</i>
Proactiva (el cambio como proceso de desarrollo)	b) <i>Lógica estratégica de mejora por aprendizaje, promoción e innovación</i>	c) <i>Lógica termostática reformista de ajuste</i>
Fuente: Elaboración propia		

Esta tipología se desarrolla tomando en cuenta dos grupos de dimensiones: a) la reversibilidad o irreversibilidad del cambio potencial, vinculado a la lógica de dirección de los eventos (acumulativo o adaptativo) y asociado, los niveles de acción potencialmente implicados según Ostrom (Ostrom 1999; Ostrom 2007), así como b) su postura frente al cambio (proactiva o reactiva) haciendo alusión a una de las dos dimensiones propuestas por Richardson para la definición de los estilos políticos (*policy styles*) (Richardson 1982). Siguiendo a Richardson, por estilos políticos se entienden las configuraciones institucionales que delimitan la forma en que autoridades públicas y actores civiles interactúan para resolver problemas (Richardson 1982).

Mientras la clasificación de estilos políticos tiene por finalidad analizar si las decisiones se toman con base en consenso o como producto de imposiciones, y ubicar en un continuo la capacidad de los estados nacionales en la formulación de las políticas por sectores de actividad (y para analizarlos en clave comparativa), la identificación de lógicas de operación frente al cambio bajo el enfoque LDP tiene por finalidad desarrollar una tipología útil para definir e identificar las distintas formas o posturas que los actores organizados en coaliciones pueden tomar frente al cambio de las políticas, cuya escogencia da como resultado que la coalición mayoritaria de preeminencia a ciertos estrategias narrativas en detrimento de otras, y cuyo cambio (es decir, cuando la coalición dominante modifica su lógica de operación) provoca un cambio en la orientación sobre el proceso de cambio, forzado sobre los actores que controlan (o buscan controlar), la modificación de sus estrategias y sus narrativas, a fin de mantener el control del proceso (y favorecer así el atrincheramiento, la perpetuación de la política, facilitar el paso de reformas y cambios incrementales, o bien abanderar y controlar de procesos complejos de reformas y cambio sustantivos).

Como ya se ha dicho, la literatura sobre el cambio de las políticas ha dado preeminencia a la identificación de subprocesos asociados al cambio, y ha identificado estrategias narrativas dirigidas a influir en el proceso político. No obstante, sin contar los llamados estilos políticos y algunas aportaciones clave del análisis de redes políticas referidos la interacción de actores y a las estructuras de redes políticas (Adam and Kriesi 2007), la literatura no ha identificado posturas sistémicas que definan la participación de los actores políticos organizados en coaliciones, para analizar una postura frente al proceso de las políticas, dado que en muchos sentidos ha sido suficiente para los enfoques en cuestión el uso de los mecanismos de estabilidad y cambio identificados (los caminos críticos del cambio), tanto como las condicionantes institucionales identificadas o el propio modelo del individuo defendido en cada caso, los que daban respuesta dentro de los marcos sintéticos al porqué del comportamiento de los actores.

Las lógicas de operación frente al cambio propuestas por el enfoque LDP tienen dos características propias importantes. Primero, el acogimiento de una lógica de operación permite que (además de reducirse la controversia e incertidumbres) todos los actores políticos - incluso aquellos de las coaliciones minoritarias - conciben su papel y límites en el proceso de cambio, así como el cálculo y desarrollo de sus estrategias. Segundo, con su definición se establece un *modus operandi* subsistémico de conocimiento y alcance común (que los actores de la coalición dominante defienden, proyectan y dan por sentado como válido) dado un proceso de cambio.

Muchas veces las lógicas de operación del cambio están predefinidas estructuralmente. Así pues, bien por condicionantes externos, institucionales, estructurales, históricos o de oportunidad política, la lógica de operación de cambio unas veces está dada (es decir, no hay posibilidad de escogencia) bien por imperativo legal (cuando así lo define la norma) o situacionalmente dado el problema (cuando el problema es de tal calado o su carácter inédito que hacen imposible no actuar con base en la lógicas reactivas preestablecidas). En otros casos su escogencia está constreñida (más no impedida) por las limitaciones estructurales del régimen (y de seguir reglada la llamada lógica de lo apropiado). En otros más la lógica de operación no está predeterminada, y puede ser escogida gracias al marco legal existente facilitando así la escogencia con base en el cálculo de beneficios potenciales (cálculo racional o intencionalidad -dada la lógica de las consecuencias), siguiendo el conocido razonamiento normativo propuesto por March y Olsen (March and Olsen 1996). La emergencia de ventanas de oportunidad puede favorecer el cambio entre lógicas de operación, como de hecho sucede cuando dichas ventanas de oportunidad favorecen cambios políticos de segundo y tercer orden.

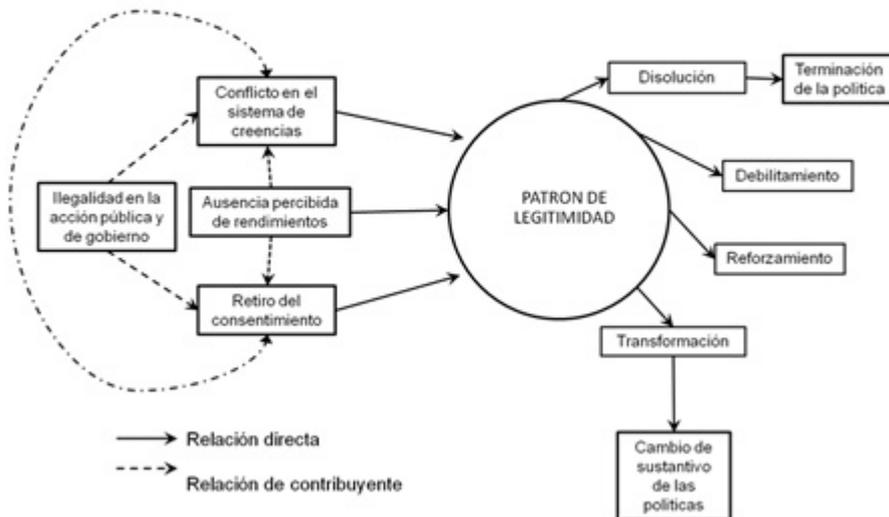
En otros casos más, es la propia dinámica interna al régimen la que favorece la aparición de *shocks* que urgen el cambio en el patrón de legitimidad. Los actores promueven el cambio. El marco ACF (Sabatier and Weible 2007) por ejemplo señala que el cambio de las políticas por choques internos directamente cuestiona las creencias profundas sobre la política (creencias compartidas). El reconocimiento de esta vía para el cambio de las políticas en el ACF ha supuesto el desarrollo de dos hipótesis relacionadas y que el enfoque LDP recupera: la primera es que tanto los choques internos como externos redistribuyen recursos de poder críticos (es decir, se modifica la relación de poder definida por los diseños y el régimen) y que los choques internos confirmarían las creencias profundas de las coaliciones minoritarias e incrementarían las dudas en la coalición dominante (se modifica una dimensión crítica de legitimidad, las creencias compartidas, dado que se refuerzan unas creencias - las de las coaliciones minoritarias -en detrimento de otras - las de la coalición dominante).

El cambio sustantivo como reacción: Bajo una *lógica reactiva*, el cambio sustantivo en las políticas puede ocurrir cuando emergen y se manifiestan en el escenario público directamente vinculado al subsistema o a la política las llamadas *formas no legítimas de poder* (por inconformidad legal, discrepancia entre las reglas y las creencias que las soportan, evidencia de retiro del consentimiento o ausencia percibida de rendimientos) (Beetham 1991; Alagappa 1995), que generan alteraciones en el patrón de legitimidad. El objetivo es modificar el diseño de la política a fin de responder a los cambios identificados en el entorno.

Como se ha dicho, el enfoque LDP destaca que existe una interacción y relación de dependencia particular entre formas no legítimas de poder. Bajo una lógica reactiva, la ilegalidad (como forma no legítima de poder) por sí misma no es un motor suficiente de cambio sustantivo de las políticas, si su existencia no detona o favorece discrepancias en las creencias compartidas o aumenta el retiro del consentimiento, y con ello trastoca algunos elementos de los diseños políticos. De la misma forma, el enfoque LDP asume que la ausencia de rendimientos (o la percepción de tal ausencia) puede ser causa directa del cambio de las políticas (e incluso de cambios sustantivos de tipo estratégico -en objetivos, configuraciones, mecanismos y calibraciones), sin que ello implique necesariamente alguna alteración significativa (o conflictos) en los fines y objetivos, en las asunciones subyacentes o en las reglas. En este sentido, las formas no legítimas de poder pueden interrelacionarse (como de hecho sucede) en niveles de agregación, pudiendo bien ser causa directa de distorsiones en el patrón de legitimidad que favorezcan el cambio sustantivo, o actuar como contribuyentes de una forma no legítima de poder previamente, y que debilita el patrón de legitimidad asociado a la política aún más. [25]

Gráfico 3

Modelo de legitimación y dinámica política
Las formas de poder no legítimo, las alteraciones y posibilidades de cambio en el patrón de legitimidad



Fuente: Elaboración propia

Crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias etc. se conciben como eventos que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas (Zahariadis 2007). Pero además de estas consecuencias, los eventos relevantes puede trastocar en lógica reactiva (como de hecho ocurre) el régimen y con ello el patrón de legitimidad asociado a la política urgiendo el cambio.

El cambio sustantivo como proceso de desarrollo. Como *proceso de desarrollo*, la dinámica de las políticas se centra en procesos orientados al ajuste, el aprendizaje y la mejora de los diseños de la política en sus elementos constitutivos. Dado su carácter proactivo, es decir, que la coalición dominante promueve el cambio como vía de mejora, en muchas ocasiones se piensa que *el cambio es una característica consustancial a la política*, convirtiéndose esta característica en parte integrante de su patrón de legitimidad. El objetivo es transformar el diseño de la política a fin de contribuir a la transformación del entorno y a una mayor legitimidad del régimen en su conjunto.

Los procesos de cambio sustantivo de carácter proactivo, pueden tener un origen exógeno al subsistema. En este caso lo asociamos al resultado de la identificación y adecuada interiorización de procesos globales de innovación y difusión de las políticas (Dobbin, Simmons et al. 2007), pues cuando los gobiernos toman decisiones en materia de políticas públicas muchas veces lo hacen dado el conocimiento o bajo la influencia de lo que ocurre en otros países.

Cuando el cambio como proceso de desarrollo tiene un origen endógeno, lo asociamos fundamentalmente a dos procesos de cambio: procesos de aprendizaje orientado (*oriented learning*) o de la interiorización del uso de experiencias ajenas (*lesson drawing*).

Los cambios estratégicos promovidos mediante acuerdos negociados (o cambios paradigmáticos planificados) también podrían entrar dentro de este tipo de cambio proactivo sustantivo. Su existencia podría relacionarse con políticas asociadas a subsistemas con una alta autonomía. Por otra parte, los cambios graduales paradigmáticos (cambios sustantivos resultado de la acumulación de cambios incrementales que con el paso del tiempo desdibujan la política tal como fue concebida) podrían incluirse dentro del cambio proactivo sustantivo, siendo preponderante en estos casos la lógica de operación termostática reformista.

Sin ser concluyente en este esfuerzo, el enfoque LDP propone las siguientes hipótesis de tipo general relacionadas con las lógicas de operación frente al cambio. Estas hipótesis serán la guía primera para las investigaciones empíricas orientadas a la prueba del enfoque LDP:

- a) El cambio de una lógica de operación a otra por parte de los actores de la coalición dominante, no necesariamente conlleva un cambio en el patrón de legitimidad asociado a la política. El cambio hacia lógicas de operación bien termostáticas o de continuismo, podrían tener el objetivo contrario (frenar el cambio o evitar el debilitamiento del patrón de legitimidad de la política).
- b) Para los actores de la coalición dominante, asumir como vigente una lógica de operación determinada excluye la posibilidad de adopción de otra cualquiera en el mismo momento y desactiva –al menos temporalmente y como si fuera un interruptor- a la lógica de operación previa. Como norma, las lógicas de operación son lógicas excluyentes entre sí. No obstante, puede darse el caso de que la coalición dominante utilice excepcionalmente

más de una lógica de operación sobre una política pública dada. En este caso, podrá aplicarlas solamente sobre elementos diferenciados de los diseños políticos, de una forma transitoria, y con el fin de acercar posturas antagónicas, favorecer la negociación o reflejar y gestionar adecuadamente el conflicto, en cuyo último caso se daría el fenómeno conocido como hipocresía organizada (Brunsson 2002).

a) Su existencia importa. El sólo hecho de que la coalición dominante pueda asumir una lógica de operación distinta a la vigente y seguir controlando el proceso de desarrollo de la política al mismo tiempo y sin mayores problemas, es un elemento que por sí mismo puede inhibir ciertos comportamientos o estrategias de las coaliciones minoritarias orientados a la desacreditación de la política, de la coalición que la lidera, o de tácticas orientadas a la expansión del conflicto.

b) La temporalidad importa. Su adopción condiciona no sólo las expectativas actuales de los actores políticos sino también las futuras. Dependiendo de la perspectiva temporal prevista sobre la validez de una lógica operación del cambio, se podrán alentar o inhibir comportamientos estratégicos basados en la previsión, la cooperación, la reciprocidad y en la visión de retorno al mediano plazo, y que puede manifestarse por ejemplo en el intercambio de favores (*logrolling*) o la cooperación puntual entre actores de distintas coaliciones, etc.

6. Conclusiones

El enfoque LDP busca sintetizar la literatura sobre el cambio de las políticas a fin de proponer un abordaje alternativo para el estudio de la estabilidad y el cambio. Se asume una mayor relevancia de este enfoque en contextos caracterizados por la fragilidad institucional y la legitimidad cuestionada, y donde la legitimación del poder puede entenderse como una actividad central para los actores políticos dentro del proceso de las políticas.

Integra las dimensiones para el estudio de la legitimidad propuestas por Beetham-Alagappa y los avances teóricos recientes. Su abordaje permite el estudio y la explicación de los diversos tipos de cambios sustantivos identificados así como lógicas basadas en la estabilidad y continuidad.

Aunque contiene sus elementos fundacionales (y que haciendo caso de los consejos propuestos por P. Sabatier hace uso de múltiples teorías, presenta los conceptos del marco de una forma lo más abstracta posible, se presentan procesos causales específicos, se propone un esbozo de modelo del individuo - basado en múltiples formas de inteligencia y en la hipocresía organizada) en su estado de desarrollo actual el enfoque LDP precisa de ciertas profundizaciones relacionadas con el desarrollo de las variables, y con ello asociarlas a los distintos tipos de cambios sustantivos y a las lógicas de operación, así como de las necesarias aportaciones que los diversos (futuros) estudios de caso brinden, y con ello permitan contrastar la capacidad explicativa del mismo y la estructuración de las variables e hipótesis asociadas al enfoque.

Todo ello con la finalidad de "ser lo suficientemente claro para comprobar que se está equivocado", uno de los lineamientos de desarrollo teórico fundamental que debe ser tomados en cuenta según Sabatier (Sabatier 2007).

[Volver](#)

Referencias

Adam, S. and H. Kriesi (2007). The Network Approach. Theories of the policy process. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: 129-154.

Alagappa, M. (1995). Political legitimacy in Southeast Asia : the quest for moral authority. Stanford, Calif., Stanford University Press.

Bañón, R. y E. Carrillo Barroso (1997). La legitimidad de la administración pública. La Nueva Administración Pública. R. Bañón and E. Carrillo Barroso. Madrid, Alianza Universidad: 51-75.

Baumgartner, F. R. and B. D. Jones (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." The Journal of Politics 53(4): 1044-1074.

Baumgartner, F. R. and B. D. Jones (1993). Agendas and Instability in American Politics. Chigago, University of Chicago Press.

Beetham, D. (1991). The legitimation of power. Houndmills, Basingstoke, Macmillan.

Bobbio, N. (1997). Diccionario de Política. México D.F., Siglo XXI Editores.

Brunsson, N. (2002). The Organization of Hipocrisy. Copenhagen, Copenhagen Business School Press.

Brunsson, N. (2006). Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of The Rational Organization. Copenhagen, Copenhagen Business School Press.

Cabrero Mendoza, E. (1997). Del Administrador al Gerente Público. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cabrero Mendoza, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Limites del policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." Gestión y Política Pública IX(2): 189-230.

Cairney, P. (2007). How does The Political Science Literature Conceptualise change? A Multiple Lenses Approach. Governing by Looking Back Conference, Australian National University.

Cairney, P. (2009). Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory? APSA American Political Science Association Conference. Toronto, 25-11 Agenda Setting and Policy

Change In New Contexts.

Cairney, P. (2009). Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration Policy Studies Association PSA Conference. Manchester, Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen.

Capano, G. (2009). Political Change and Policy Change: some notes on the rule of leadership as a theoretical and empirical problem. XXI IPSA World Congress of Political Science. I. P. S. Association. Santiago de Chile, IPSA.

Capano, G. (2009). "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 263-282.

Capano, G. and M. Howlett (2009). "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 1-5.

Capano, G. and M. Howlett (2009). The multidimensional world of policy dynamics. *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*. G. Capano and M. Howlett, Routledge ECPR Studies in European Political Science: 1-12.

Carrillo Barroso, E. (1997). "Legitimidad y modernización de la Administración Pública." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7-8): 143-152.

Cruz-Rubio, C. N. (2002). "La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática." *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad(27).

Cruz-Rubio, C. (2010). "Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas." *Encrucijada*. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. FCPYS-UNAM(6): 17 pp.

Cruz-Rubio, C. (2011). *Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica*. Unpublished manuscript. Madrid: 28.

deLeon, P. (1978). *A Theory of Policy Termination. The Policy Cycle*. J. May and A. Wildavsky. Beverly Hills CA, SAGE: 279-300.

Deutsch, K. (1976). *La Naturaleza de la Política. Política y Gobierno. Cómo el pueblo elige su destino*. K. Deutsch. Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Dobbin, F., B. Simmons, et al. (2007). "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.

Hogwood, B. W. and B. G. Peters (1983). *Policy dynamics*. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books.

Hood, C. and M. W. Jackson (1991). *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA, Dartmouth Pub. Co.

Hood, C. C. and M. Jackson (1997). *La Argumentación Administrativa*. México, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.

Horowitz, D. L. (1989). "Is there a third-world policy process?" *Policy Sciences* 22: 197-212.

Howlett, M. and B. Cashore (2007). "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review* 1(2): 50-62.

Howlett, M. and B. Cashore (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 33-46.

Ibáñez, A. D. (2010). "Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia un enfoque de legitimación." *Política Pública Hoy*. Boletín DNP-Colombia(3): 2-4.

Ingram, H., A. L. Schneider, et al. (2007). *Social Construction and Policy Design. Theories of the policy process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: 93-126.

Jenkins-Smith, H. C. and P. A. Sabatier (1994). "Evaluating the Advocacy Coalition Framework." *Journal of Public Policy* 2(14): 175-203.

John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London-New York, CONTINUUM.

John, P. (1999). "Ideas and interest, agendas and implementation: An evolutionary explanation of policy change in British local government finance." *British Journal of Politics and International Relations*(11): 39-62.

John, P. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31(4): 481-678.

Jones, B. D. and F. R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago, The University of Chicago Press.

Jones, C. O. (1984). *An Introduction To the Study of Public Policy*. Monterey CA., Brooks/Cole Publishers.

Jones, M. D. and M. K. McBeth (2010). "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal* 38(2): 329-353.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL., Scott, Foresman and Company.

Kiser, L. L. and E. Ostrom (1982). *Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*.

Strategies of Political Inquiry. E. Ostrom. California, Sage: 179-222.

König, T., G. Tsebelis, et al. (2010). Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies.

Linder, J. (2003). "Institutional stability and change: two sides of the same coin." *Journal of European Public Policy* 10(6): 912-935.

Linz, J. (1987). Elementos de quiebra. La Quiebra de las Democracias. J. Linz. Madrid, Alianza Universidad.

Lipset, S. M. (1987). Conflicto Social, Legitimidad y Democracia. El Hombre Político: Bases Sociales de la Política. S. M. Lipset. Madrid, Tecnos: 431.

March, J. G. and J. P. Olsen (1996). "Institutional Perspective on Political Institutions." *Governance* 9(3): 247-264.

Matti, S. (2009). Exploring Public Policy Legitimacy: A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy. Department of Business administration and Social sciences. Luleå, Luleå University of Technology: 301 p.

McBeth, M. K., E. A. Shahanan, et al. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal* 35(1): 87-108.

Meier, K. J. (2009). "Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar." *The Policy Studies Journal* 37(1): 5-11.

Mintrom, M. and P. Norman (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal*.

Montpetit, E. (2008). "Policy design for Legitimacy: Expert Knowledge, Citizens, Time and Inclusion in the United Kingdom's Biotechnology Sector." *Public Administration* 86(1): 259-277.

O'Donnell, G. and O. Oszlak (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. CEDES. Buenos Aires. Docs. CEDES G.E/ CLACSO. Num 4.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1999). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 35-72.

Ostrom, E. (2007). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 35-72.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Documento de Estudios. Buenos Aires, CEDES. 3-Num.2.

Palumbo, D. J. (1987). *Politics and Evaluation. The Politics of Program Evaluation*. D. J. Palumbo. Newbury Park, Cal. Basil Blackwell,, Basil Blackwell.

Peters, B. G. (1986). *Legitimizing Policy Choices. American Public Policy*. B. G. Peters. USA, MacMillan: 63-76.

Real-Dato, J. (2009). "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework " *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 117-143.

Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics. IPSA 21st. World Congress of Political Science. I. P. S. Association. Santiago de Chile.

Richardson, J. J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London, George Allen & Urwin.

Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J., Chatham House Publishers.

Roth-Deubel, A. N. (2007). "Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico." *Revista Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia*(3): 39-64.

Roth-Deubel, A. N. (2008). El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿Una discusión irrelevante para América Latina? I Congreso de Ciencia Política. Bogotá, Universidad de los Andes: 12.

Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*(21): 129-168.

Sabatier, P. A. (1991). "Toward better theories of the policy process." *Ps* 24(2): 144-156.

Sabatier, P. A. (2007). *Fostering the Development of Policy Theory. Theories of the policy process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: 321-335.

Sabatier, P. A. (2007). *The Need for Better Theories. Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 3-17.

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press.

Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo., Westview Press.

Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assesment. Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 117-165.

Sabatier, P. A. and C. M. Weible (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. Theories of the Policy Process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colorado, Westview Press: 189-220.

Scharpf, F. (2005). "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación." *Revista Española de Ciencia Política*(13): 13-50.

Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and Democratic Legitimation. Working Papers*. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne.

Schlager, E. (1997). "A Response to Kim Quaile Hill's in Search of Policy Theory." *Policy Currents*(7).

Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes. *Theories of the policy process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: 293-319.

Schlager, E. and W. Blomquist (1996). "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process." *Political Research Quarterly* 49(3): 651-672.

Schneider, A. L. and H. M. Ingram (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan., University Press of Kansas.

Stewart, J. (2006). "Value Conflict and Policy Change." *The Review of Policy Research* 23(1): 183-195.

Stone, D. A. (1997). *Policy paradox : the art of political decision making*. New York, W.W. Norton.

Torgerson, D. (1985). "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*(18): 141-161.

True, J. L., B. D. Jones, et al. (1999). *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 97-116.

True, J. L., B. D. Jones, et al. (2007). *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press: 155-187.

Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25: 289-325.

Villoria Mendieta, M. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Wallner, J. (2008). "Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency and Performance." *The Policy Studies Journal* 36(3): 421-443.

Wilson, C. A. (2000). "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy* 20(3): 247-274.

Wilson, C. A. (2006). *Public Policy: Continuity and Change*, McGraw-Hill.

Zahariadis, N. (2007). *Ambiguity, Time and Multiple Streams. Theories of the policy process*. P. A. Sabatier. Boulder, Colo., Westview Press: 73-94.

[Volver](#)

[1] En adelante ésta y las demás siglas referidos a los enfoques teóricos que se ofrecen (con excepción del enfoque LDP) se corresponden con los acrónimos de la denominación en inglés, aceptadas en la literatura especializada.

[2] Se debe a Peter John el calificativo de enfoques "sintéticos" aquí usado. Este autor nos indica que, en la búsqueda de teorías sobre las políticas públicas, se puede bien importar las teorías ya utilizadas en ciencia política (en este caso, en el institucionalismo y neoinstitucionalismo, en las teorías socioeconómicas, en la teoría de la elección racional) así como adaptar las teorías ya usadas en ciencia política (como lo son la teoría de redes y los avances en el estudio de las ideas y el conocimiento). Las teorías sintéticas en este sentido, abarcan estas variables y las aportan de una forma u otra en una "síntesis teórica" para explicar la formación y el cambio en política pública (John 1998; John 2003).

[3] Hay además algunas propuestas alternativas que definimos como "no consolidadas" para el estudio del cambio de las políticas, como la de Peter John (John 1998; John 1999; John 2003) que hace uso de las tesis evolucionistas insertas dentro de los marcos sintéticos a fin de destacar y rescatar el pensamiento evolucionista en la conformación de una teoría general sobre el cambio de las políticas. Por su parte, la propuesta de pluralismo metodológico que basados en Feyerabend proponen (desde distintas vías) André Roth (Roth-Deubel 2007; Roth-Deubel 2008) y Paul Cairney (Cairney 2007; Cairney 2009; Cairney 2009) – este último específicamente propone un enfoque - *policy transfer window*- y se basan en el reconocimiento de la imposibilidad de lograr un mejor y único marco, y que sólo es posible identificar en contexto el mejor marco analítico y teórico para cada momento o aspecto específico del cambio.

[4] El investigador no puede buscarlo y verlo todo. Las teorías dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y qué otros pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier 2007).

[5] Su llamamiento inicial de 1991 (Sabatier 1991) fue matizado en la primera edición del Libro *Theories of the*

Policy Process (1999), en donde se ofrecen una serie de recomendaciones en materia de desarrollo teórico para mejorar el campo de las políticas públicas (Sabatier 2007). Sus recomendaciones son en muchos sentidos los cimientos en los que están descansando los esfuerzos de desarrollo teórico realizados con posterioridad, como muchos de ellos aquí citados a lo largo del documento.

[6] Aunque analíticamente sí podría afirmarse que mucha de la legitimidad de un régimen descansa en lo que hace y produce, no se puede afirmar que la legitimidad de un régimen descansa exclusivamente sobre una política pública específica y que ponga en marcha el mismo.

[7] Haciendo referencia directa a la postura weberiana, los cimientos de tal malinterpretación los describe Beetham (1991) de esta forma: "Para un científico social, el decir que una relación de poder dada es legítima, argumenta Weber, no radica en realizar un juicio moral acerca de ésta a la manera de un filósofo; radica más bien en realizar un reporte (el cual puede ser empíricamente cierto o falso) acerca de la creencia de otras personas. El poder es legítimo cuando aquellos implicados en éste creen que lo es; la legitimidad se deriva de la creencia de la gente en la legitimidad. Por tanto, Weber escribe, la legitimidad es equivalente a la creencia en la legitimidad, y un poder legítimo es un poder que es entendido como tal" (Beetham 1991). "El error no es Weber, sino aquel del científico social que ha reducido la explicación de las creencias a los procesos y agencias de su diseminación e internalización, más que al análisis de los factores que otorgan a la gente bases o razones para fundamentarla" (Beetham 1991). A juicio de Beetham, el legado weberiano asociado al estudio de la legitimidad se ha entendido e interpretado equivocadamente como un atributo o valor basado en creencias. Epistemológicamente, las consecuencias de tal error y vaciamiento son que se hace incomprendible que alguien pueda juzgar la legitimidad o ilegitimidad de acuerdo con criterios analíticamente identificables (es decir, de acuerdo con unas características atribuibles a un sistema de poder) más allá de la creencia en su existencia por la agregación de percepciones por sujetos individuales

[8] Ya en su momento, Deborah Stone advirtió sobre la importancia y complejidad de este objeto de estudio vinculado a las políticas públicas. A su juicio, "la legitimidad es de algún modo del equivalente politológico de la mano invisible en economía: sabemos que ésta existe como una fuerza que mantiene unidas a las sociedades, pero no podemos dar explicaciones satisfactorias sobre cómo generarla o por qué algunas veces es muy fuerte y otras pareciera desaparecer" (Stone 1997).

[9] Véase cita 7.

[10] "El primer nivel es el de las reglas, el segundo el de la justificación basada en creencias, y el tercero el de las acciones. Los tres niveles no son alternativas, debido a que todos contribuyen a la legitimidad; los tres proveen a los subordinados bases morales para el acatamiento y la cooperación" (Beetham 1991).

[11] Esta cuarta dimensión de legitimidad basada en la efectividad y los rendimientos fue anteriormente advertida por otros autores (Deutsch 1976; Linz 1987; Lipset 1987) resaltando la estrecha relación que guarda la eficacia y los rendimientos de la acción política para la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos en su conjunto. En suma, es la legitimidad por resultados, y también una preocupación central de otros estudios que vinculan la legitimidad de la acción gubernamental con la gestión y administración públicas (Villoria Mendieta 1996; Bañón and Carrillo Barroso 1997; Cabrero Mendoza 1997; Carrillo Barroso 1997).

[12] Este esfuerzo de investigación no es el primer trabajo que busca aplicar el modelo de David Beetham para el análisis de políticas públicas u objetos de estudio asociados. Ernesto Carrillo y Rafael Bañón (Bañón and Carrillo Barroso 1997; Carrillo Barroso 1997) exploraron esta veta al proponer una adaptación en la aplicación de este modelo para el estudio de la legitimidad de la administración pública usando el marco de las arenas de poder de T. Lowi, y cuyo resultado reflejó una tipología similar a aquella propuesta por F. Scharpf (Scharpf 1998; Scharpf 2005). Por otro lado, centrándose en los sistemas de creencias, Simon Matti presentó su disertación doctoral (2009) adaptando el modelo multidimensional de legitimidad de Beetham a la evaluación de políticas públicas, con un estudio de caso sobre las políticas medioambientales en Suecia. Su propuesta no obstante se centra en concebir las políticas como sistemas de creencias en clara consonancia con el marco de coaliciones promotoras ACF y en proponer un marco para la evaluación de políticas basado en la correspondencia (o no) entre las dimensiones de legitimidad de Beetham y los sistemas de creencias del ACF (Matti 2009).

[13] Una relatoría exhaustiva de tales condicionantes escapa a los alcances de este trabajo, por lo cual opto por nombrar el ejemplo de la división de poderes y la centralización del poder: los regímenes políticos pueden contar en lo formal con una clara división de poderes y un poder ejecutivo sujeto al Estado de derecho, garantizando un equilibrio y distribución clara entre poderes constituidos, pero estar en la práctica (y gracias al sistema de partidos, el nivel de centralización política o dependencia decisoria o presupuestaria) tremendamente supeditados al poder ejecutivo o la institución presidencial.

[14] A juicio de Howlett (Howlett and Cashore 2007; Howlett and Cashore 2009) (Howlett and Cashore 2009), la aportación de Hall ha definido en muchos sentidos los avances teóricos y la agenda de investigación en los últimos veinte años, y en ella se basa la llamada 'ortodoxia neoincremental homeostática', paradigma que asume: a) la expectativa generalizada de un conjunto típico de procesos de estabilidad - de institucionalización por dependencia del trayecto- en las deliberaciones sobre las políticas; la expectativa de ocurrencia de un patrón típico de cambio de las políticas - equilibrio interrumpido- que resulta del rompimiento de un monopolio de política previamente institucionalizado; y b) la explicación típica de por qué esto ocurre -la alteración de las creencias del subsistema debido usualmente a algún tipo de perturbación societal.

[15] Es preciso destacar en este punto que aunque teórica y analíticamente es posible separarles, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables. Se trata de dos caras de la misma moneda (Linder 2003). "Demasiado a menudo estos dos elementos del desarrollo de las políticas han sido considerados por separado, pero dado que la política pública es un fenómeno continuo, tanto la estabilidad como el cambio constantemente coexisten" (Capano and Howlett 2009). Estudiar la dinámica de las políticas implica comprender de forma

integrada estos dos fenómenos. No puede explicarse adecuadamente el cambio de las políticas sin conocer el por qué de la estabilidad de las políticas, y viceversa. Metodológicamente ello implica vincular ambos fenómenos en un solo acercamiento de estudio.

[16] El reconocimiento en el marco ACF de nuevos caminos críticos del cambio - fuerzas endógenas que también favorecen el cambio, así como “acuerdos negociados” al interior del subsistema, han sido determinante para incrementar la capacidad explicativa del mismo.

[17] A juicio de los autores, se pueden definir cinco estrategias narrativas, algunas de ellas cazan con la teoría de la construcción social: a) la identificación de ganadores y perdedores (es decir, la definición de la población objetivo), b) la construcción de beneficios y costos (beneficios y cargas); c) el uso de símbolos aglutinadores, d) las llamadas sustituciones de políticas (*policy surrogates*) y e) los argumentos de certidumbre o desacuerdo científico (McBeth, Shahanan et al. 2007; Jones and McBeth 2010).

[18] A juicio de autores como Capano y Howlett, muchos estudios sobre el cambio de las políticas continúan demostrando una profunda ceguera cuando se les refiere a sus premisas metodológicas y epistemológicas, dando por resultado una ‘innecesaria diversidad teórica que secciona perspectivas y evita el enriquecimiento teórico’, y donde ‘es imperativo que muchos problemas teóricos en el estudio del cambio de las políticas sean abordados y resueltos si se pretende avanzar en el progreso empírico y conceptual de este área de estudio’ (Capano 2009). Adicionalmente, una gran cantidad de estudios sobre el cambio de las políticas sin un anclaje teórico establecido (y que mayormente equiparan conceptualmente programas con políticas públicas) se centran en la dimensión operativa, organizativa, gerencial o de diseño programático, reduciendo el estudio de las políticas a un ejercicio descriptivo sin más intención que la contar un proceso, un antes y un después.

[19] Según Ingram et. al. (Schneider and Ingram 1997; Ingram, Schneider et al. 2007) son nueve: La definición del problema y los fines perseguidos; los beneficios y cargas a ser distribuidos; la población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas); las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.); las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política; la estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos; las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe); las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate; y las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas) acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales.

[20] Al igual que el marco ACF, el enfoque LDP propone el uso de la categoría “coaliciones” o “coaliciones promotoras”. No obstante, a diferencia del mismo, define la existencia de las mismas con base en su postura frente al proceso de las políticas, y específicamente con su postura frente a cambios potenciales (más que con base en sus sistemas de creencias). Ya que una de las dimensiones clave para el estudio de la legitimidad radica precisamente en las creencias compartidas, y que aquellas están incluidas dentro de los racionales de los diseños políticos, el enfoque LDP no entra en el debate teórico sobre qué factores definen, mantienen unidas o desintegran a las coaliciones de políticas.

[21] Podría pensarse que el cambio es controlado en todo momento por la coalición dominante. Sin embargo ello no siempre es así. En ocasiones, la coalición dominante del subsistema pierde el control sobre la política, y el cambio es detonado desde ‘fuera’, por ejemplo, por imposición jerárquica - véase mecanismo de cambio exógeno - en Real-Dato (2009). En otras ocasiones, los miembros de la coalición dominante, aunque controlen formalmente la decisión, se encuentran fuertemente condicionados, lo que limita su rango de acción (Nota: agradezco a revisor anónimo esta aclaración)

[22] En los casos bajo los cuales la terminación de la política (*policy termination*) es el paso lógico o inevitable, dada la desaparición del problema público o las causas sustantivas que dieron origen al mismo. La literatura sobre la terminación de políticas aborda este tema con bastante profundidad (deLeon 1978).

[23] A juicio de Sabatier, toda teoría sobre el proceso de las políticas debe basarse o desarrollar un modelo coherente del individuo. Debido a que la hechura de las políticas es realizado fundamentalmente por seres humanos, es extraordinariamente difícil desarrollar y dar entendimiento a un proceso en donde el eje del mismo es una “caja negra”. El modelo del individuo ha demostrado ser un eje fundamental de desarrollo de toda teoría sobre el proceso de las políticas públicas (Sabatier 2007).

[24] N. Brunsson señala que las distintas formas inteligencia (intencionalidad, imitación, experimentación o seguir reglas) son tipos puros, y que en la práctica pueden usarse solas o en combinación (Brunsson 2006).

[25] Sobre este punto, una cita reveladora la encontramos en Bobbio que destaca la multidimensionalidad horizontal y vertical de la legitimidad y del proceso de legitimación: Al respecto: “... el proceso de legitimación no tiene como punto de referencia el estado en su conjunto, sino sus diversos aspectos: la comunidad política, el régimen, el gobierno (...) la legitimación del estado es el resultado de una serie de elementos dispuestos en niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre de modo relativamente independiente a determinarla” (Bobbio 1997).

[Volver](#)

Resumen:

Adaptando la propuesta de D. Beetham (Beetham 1991) para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales, y tomando en cuenta los avances teóricos existentes en el estudio de la dinámica de las políticas, este trabajo propone un enfoque sintético alternativo para el estudio de la estabilidad y el cambio de políticas públicas, llamado enfoque de legitimación y dinámica política LDP. Propone que los procesos de cambio sustantivo pueden darse de dos formas: bajo una lógica reactiva o como un proceso de desarrollo. Postula que con el reforzamiento y consolidación del *patrón de legitimidad* (categoría de análisis asociada a la política pública) se favorecen periodos más o menos prolongados de estabilidad que favorecen la perpetuación de la política, la lógica de adaptación y de cambios incrementales, o incluso procesos planificados, prolongados en el tiempo y complejos (negociados o no) de cambios sustantivos y graduales. Por otro lado sucesos de calado -*shocks* externos, la interiorización de procesos globales de innovación y difusión, o dinámicas endógenas propias son fuerzas tales que impactan en el patrón de legitimidad asociado a la política y detonan el cambio sustantivo de las políticas. Al transformarse el patrón de legitimidad se consolida el cambio sustantivo.

Palabras clave:

Teorías sobre las políticas públicas; cambio de las políticas públicas; dinámica de las políticas; legitimidad..

Abstract:

Adapting David Beetham's Legitimation of Power (Beetham 1991) model for social sciences, and taking into account synthetic theories of the policy process and recent developments in policy change theories, this paper defines an approach for the study of policy stability and change, (legitimation and policy dynamics - LPD approach). LPD assumes that substantive policy change process can take two forms: as a reactive way or as a developmental logic. The legitimacy pattern favors periods of policy stability, based on perpetuation, the logic of adaptation and incremental changes or planned and long-time based processes of substantive changes. On the other hand, focusing events, external shocks, the internalization of global processes of innovation and diffusion, or endogenous dynamics are all forces that influence the system and may lead to distortions in the legitimacy pattern. Change in the legitimacy pattern induces major policy change.

Keywords:

Policy process theories; policy change theories; policy dynamics; legitimacy.

Fecha de recepción: 03/05/2011

Fecha de aceptación: 11/08/2011

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

CAPACIDADES, INSTITUCIONES Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL: ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

José Andrés Hernández-Bonivento

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

Introducción

1. ¿Qué entendemos por gobernanza democrática?
2. Gobernanza democrática en el nivel local.
3. Resultados de la descentralización: panorama contradictorio
4. Capacidades para la gobernanza democrática
5. Instituciones formales y informales: la norma y la costumbre

Conclusiones

Bibliografía

Notas y referencias bibliográficas

Introducción

América Latina ha sido escenario de múltiples transformaciones políticas durante las últimas décadas. De ser una región plagada de dictaduras militares en los años 70, hoy en día la mayoría de los países de la región cuentan con constituciones que impulsan la democracia y la alternancia de poder, y donde la importancia de la participación ciudadana en las decisiones de gobierno empieza a considerarse como un nuevo paradigma de la administración pública. La llamada Tercera Ola Democrática llegó con fuerza a las costas latinoamericanas durante la última década del siglo pasado, y su impacto sigue resonando en la mayoría de los rincones del subcontinente.

De la mano de este proceso democratizador, y en gran medida impulsado por el mismo, la mirada del desarrollo de los pueblos latinoamericanos ha hecho foco en un nuevo escenario y un nuevo protagonista: el nivel local y su gobierno descentralizado. Poco a poco la idea de un enorme Estado central como mecanismo único de desarrollo ha dejado espacio a una mirada más hacia lo local, donde las entidades estatales puedan establecer mejores contactos e implementar mayores interacciones con la población civil. La descentralización y la participación ciudadana, con sus promesas no solo de efectividad y eficiencia del sector público, sino también de construcción y consolidación de ciudadanía democrática, se convierte en el nuevo modelo a seguir en la región, generando una reforma generalizada del Estado en América Latina^[1]. De repente, el gobierno municipal latinoamericano pasa de ser un mero ejecutor de políticas públicas centralizadas a convertirse en responsable de espacios deliberativos, con grandes competencias sociales y con la obligación de rendir cuentas a una ciudadanía cada vez más consciente de su papel.

Ahora, después de casi dos décadas de cambios y reformas del Estado hacia los niveles locales de gobierno, y a pesar de encontrar varios ejemplos donde la descentralización ha logrado avances significativos en la vida social de las personas, los resultados generales son, en muchos casos, contradictorios. Estructuras clientelistas y patrimonialistas, así como la captura de los entes locales de gobierno por parte de intereses privados, siguen manteniéndose como una constante en la región. El objetivo principal de este artículo es realizar un acercamiento a la descentralización y la gobernanza democrática local en el contexto latinoamericano, así como exponer algunos elementos para nosotros fundamentales en el estudio de los gobiernos locales en América Latina.

1. ¿Qué entendemos por gobernanza democrática?

El término Gobernanza o *Governance* se refiere a la acción de gobernar no solo a través de las acciones estatales sino por interacciones conjuntas entre el sector público, el privado y el social (Cerrillo i Martínez, 2005). Aunque es un término nuevo, y por lo tanto abierto a variadas interpretaciones, no es un término "blando" ni contradictorio, puesto que marca un grupo de acciones de gobernanza colectiva entre sectores que se vienen presentando desde antes de empezar a acuñar dicho concepto (Prats, 2010; Aguilera, 2006). En este sentido, la gobernanza surge básicamente por la imposibilidad del Estado de cubrir TODAS las cuestiones referentes a la vida en comunidad en el marco de nuestras sociedades complejas actuales, y por lo mismo la necesidad de establecer relaciones de acción conjunta con los demás sectores para lograr un beneficio común y general.

Este tipo de interacciones no son nuevas, y en parte están fundamentadas en el corporativismo, donde se establecían mecanismos limitados de diálogo y toma de decisiones que permitía algunas formas de cooperación con algunos sectores influyentes de la sociedad. Lo que sí es verdaderamente novedoso del nuevo término de Gobernanza es su acercamiento a la democracia, estableciendo como mecanismos fundamentales la transparencia, la participación y la rendición de cuentas (Villoria, 2010). Para los defensores de la gobernanza, la búsqueda inacabada de una mayor eficiencia y eficacia en la acción estatal pasa, inevitablemente, por el filtro de la interacción social, ya no solo con los empresarios y sindicatos, sino por medio de la participación ciudadana

activa y su intervención directa en asuntos que, hasta hace relativamente poco, eran competencias únicas del aparato estatal. La gobernanza democrática no encierra un mero intercambio de información, o una simple privatización de la prestación de bienes y servicios, sino que implica la búsqueda colectiva de los distintos sectores de la sociedad en la toma de decisiones, tanto para formular objetivos como para elegir las vías para alcanzarlos (Prats, 2007).

En teoría, la gobernanza democrática se muestra como la forma de gobernación social más adecuada para el contexto complejo de nuestras sociedades actuales: apoya la participación y la integración de sectores históricamente excluidos; permite una rendición de cuentas mucho más cercana y, por lo mismo, evita los abusos de poder de los mecanismos autoritarios; establece lazos de coordinación inter e intra sectorial que permiten un mejor desempeño en las cuestiones de mayor importancia social; descentraliza la toma de decisiones, haciéndola más coherente con los intereses de la población; apoya la intervención de la ciudadanía en la vida pública, generando capital social y consolidando los principios democráticos; y se convierte en un mecanismo fundamental para establecer y alcanzar objetivos comunes para la vida en sociedad.

Pero bien sabemos que una cosa es lo que plantea la teoría y otra es la que sucede en la realidad, donde los intereses privados suelen ser más fuertes, o tener mayor influencia en la toma de decisiones que los del colectivo; donde la participación es mínima y capturada por intereses privados; donde los desequilibrios de información no permiten un trabajo realmente horizontal, de igual a igual, entre los distintos actores; o donde la tradición autoritaria y patrimonialista se consolida mientras se adaptan mecanismos de fachada que no revelan una verdadera intención de cambio e integración social. En contextos como el latinoamericano, donde las estructuras de poder han sido capturadas durante años por intereses privados, donde el clientelismo y el patrimonialismo son la regla no escrita de las relaciones sociales, donde las nuevas democracias se enfrentan a una cultura autoritaria arraigada desde el nacimiento de nuestras naciones, la idea de una gobernanza democrática puede sonar como una simple utopía.

Entra aquí entonces un punto para nosotros fundamental: el *carácter normativo de la gobernanza*. Si bien es cierto que, en contextos adversos, la gobernanza puede convertirse en una fachada para mantener las estructuras tradicionales de dominación, las posibilidades que presenta para un mayor desarrollo y consolidación de la democracia, así como los potenciales beneficios de una interacción social en la prestación de bienes y servicios, son demasiado grandes para desecharlos de manera inmediata. En este sentido, la gobernanza democrática es más un punto que alcanzar, una meta a la que debemos conducirnos para lograr una sociedad consciente de sí misma y que viva en valores verdaderamente democráticos, una norma a seguir, una construcción en continuo proceso. Parafraseando una conocida cita de Winston Churchill, la gobernanza democrática se nos muestra entonces como la peor forma de gobernación, a excepción de todas las demás.

2. Gobernanza democrática en el nivel local.

Cabe ahora preguntarnos: ¿por qué este giro hacia la esfera local de gobierno? ¿Qué es lo que ofrece la descentralización que en el mundo entero empezamos a mirarla como panacea de desarrollo? Después de una revisión bibliográfica sobre este tema expondremos a continuación algunos puntos fundamentales [\[iii\]](#):

En los años 80, luego de la crisis económica y el surgimiento de las teorías neoliberales, la descentralización se convirtió en una de las medidas que buscaban descongestionar y desconcentrar las acciones del aparato estatal centralizado que hasta entonces había sido paradigma de desarrollo. La idea de mantener una proximidad administrativa con los entonces considerados "clientes" de bienes y servicios públicos se mostraba indispensable dentro del manual de herramientas neoliberales, puesto que proveía a la administración de la retroalimentación necesaria para elevar los niveles de eficacia, eficiencia y economía (las tres E de la administración gerencial) del desempeño público. Aunque con un fuerte componente mercantilista, la Nueva Gestión Pública fue la que empezó la idea de un desarrollo descentralizado, más gerencial, y que inevitablemente pasaba por la población civil aunque fueran integrados únicamente como consumidores y no como protagonistas de la toma de decisiones.

Fue en los años 90 y a principios de este siglo cuando las ideas de participación y construcción de ciudadanía empiezan a tomar fuerza frente a las ideas neoliberales de relación entre Estado y sociedad civil. Surgen entonces mecanismos e ideas alrededor de una gobernanza más allá del mero modelo mercado-céntrico y más democrática, en el sentido de integrar a los ciudadanos dentro de la toma de decisiones y no solo como mecanismos consultivos del aparato de gobierno. Se sigue entonces con la idea de la proximidad administrativa, pero con un mayor énfasis en la participación como valor social de construcción y consolidación de ciudadanía.

En este sentido, el nivel local se convierte en el marco ideal para abrir la administración a la participación, construir lazos de confianza entre las partes y estructurar mecanismos de trabajo en red que permitan una mayor integración social en la toma de decisiones. Son entonces los gobiernos locales los llamados a convertirse no solo en actores ejecutores de políticas públicas, sino a su vez en directores de espacios de interacción que permitan un mejor manejo de recursos, un cumplimiento adecuado de las necesidades básicas de su comunidad, y una constante participación ciudadana en las decisiones colectivas. Una tarea nada fácil, menos aún en un contexto donde históricamente han sido solo ejecutores de acciones y planteamientos establecidos desde el gobierno central.

3. Resultados de la descentralización: panorama contradictorio [\[iii\]](#)

Entre los varios autores que han trabajado el tema de la descentralización en América Latina se logra diferenciar una tendencia marcada: la relación entre descentralización y democracia, aunque enmarcada en todo un andamiaje teórico sólido, no han logrado un efecto de verdadera contundencia en la actualidad, sino más bien ha mostrado resultados contradictorios. Finot (2001) muestra un primer balance sobre las promesas incumplidas de la descentralización, puesto que en vez de convertirse en un mecanismo para la participación, la descongestión y

el desarrollo local, se ha transformado en una carga fiscal importante para los gobiernos centrales, desarrollando una participación reducida y en ocasiones capturada por intereses privados locales, e incrementando (en vez de reducir) la brecha entre territorios más ricos y los más desprotegidos. Selee (2004), en su estudio comparado de cinco países latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil, Argentina y Guatemala), menciona que dada las fuertes contradicciones entre los casos la relación entre descentralización y mejoramiento de la democracia es tenue, a lo mucho, y que otras variables entran en juego cuando se trata de impulsar la democracia y sus instituciones políticas en los niveles locales latinoamericanos. A la misma conclusión llega Masareño (2008), cuando menciona que en América Latina la descentralización es necesaria, más no suficiente, para frenar las bases antidemocráticas que se ven en la región.

A todo esto se suma la tradición desequilibrada, clientelar, y patrimonialista que enmarca las relaciones sociales en los niveles locales de los países latinoamericanos. En realidad, es en el espacio local donde se pueden encontrar los mayores problemas de cacicazgos familiares y captura de las entidades estatales por parte de intereses personales, por lo que existe el peligro de la instrumentalización de los preceptos descentralizadores para que dichas relaciones y prácticas no democráticas se mantengan ilesas y, además, con un falso halo de legitimidad. Vemos entonces que la descentralización aunque pueda verse como mecanismo políticamente deseable, no es en principio condición suficiente para la buena administración pública ni para la consolidación de la democracia.

Ahora, sería injusto de nuestra parte partir de la idea de que la descentralización ha sido completamente ineficiente en el contexto latinoamericano, marcado por años y años de centralismo y autoritarismos en todos los niveles de gobierno. En realidad la transferencia de competencias a las entidades locales ha logrado grandes avances, como lo es la elección popular de representantes, la autonomía de las comunidades originarias y afroamericanas, y la autodeterminación de las regiones y municipios. En todo el continente se ven casos ejemplares, nuevos "Porto Alegres" que denotan un adecuado uso y ejecución de la descentralización por parte de los entes territoriales [iv]. Al mismo tiempo, es innegable que las posibilidades de participación política y social en el continente han avanzado de manera exponencial en las últimas décadas, y que los gobiernos locales se han consolidado como espacios de interacción social reconocidos y apoyados tanto por los gobiernos nacionales como por la comunidad internacional.

Cabe entonces preguntarnos: ¿por qué algunos gobiernos locales han logrado grandes beneficios de la descentralización, la participación y la gobernanza democrática, mientras otros mantienen estructuras cerradas, con mecanismos clientelistas y patrimonialistas, y con instrumentación de los mecanismos de participación? A continuación expondremos dos puntos para nosotros esenciales en el estudio de la gobernanza democrática local en América Latina: las capacidades estatales para establecer mecanismos de gobernanza democrática, y el tipo de relación existente entre instituciones políticas formales e informales.

4. Capacidades para la gobernanza democrática

Con el proceso descentralizador de las medidas neoliberales de reducción del Estado, los gobiernos locales se vieron invadidos por una cantidad hasta entonces no vista de competencias en prestación de bienes y servicios. Dicha transferencia de funciones, en muchas ocasiones, no vino acompañada por la entrega de las capacidades necesarias para cumplir con las nuevas exigencias sociales, convirtiéndose entonces en una delegación de responsabilidades más que en una descentralización propiamente dicha.

En términos de gobernanza democrática, poco se puede hacer si los gobiernos locales no cuentan con las siguientes capacidades mínimas:

- **Capacidad administrativa:** Se refiere esto a las herramientas con las que cuenta el municipio para detectar problemas, formular políticas, implementarlas y evaluarlas. El contar con un personal profesional de carrera, así como una infraestructura mínima para el desarrollo de las nuevas funciones públicas es indispensable y fundamental. Si el gobierno local no tiene la capacidad de organizar sus propias funciones es muy poco lo que podrá hacer frente a las demandas ciudadanas, desperdiciando las potenciales ventajas de la descentralización.
- **Capacidad financiera:** Este punto ha sido tocado por la gran mayoría de los autores que trabajan el tema de la descentralización. En términos generales, de poco sirve tener una planta administrativa fuerte si no se cuentan con los recursos necesarios para poder implementar proyectos locales. En América Latina, la dependencia de los gobiernos locales al nivel central ha sido histórica en materia fiscal: las transferencias de recursos nacionales suelen ser el grueso de sus ingresos y están supeditadas a metas específicas, la posibilidad de establecer impuestos en sus territorios se encuentra atada a la legislación nacional o estadual, y a excepción de las grandes ciudades, su capacidad de endeudamiento es bastante reducida. Un gobierno que no disponga de recursos necesarios para implementar sus propias políticas sociales, basadas en la participación de la ciudadanía, tendrá menores posibilidades de sacar provecho de la gobernanza democrática que otro que sí cuente con ellos.
- **Capacidad política:** De entre todas las capacidades estatales, es esta la que mayor importancia tiene en términos de gobernanza democrática. Los problemas de construcción de ciudadanía y de consolidación democrática son, en esencia, problemas políticos, y los gobiernos locales son los actores llamados a ser protagonistas en la interacción social de sus territorios. En América Latina, la elección de representantes locales ha sido una medida generalizada durante las reformas del Estado, pero si lo que se busca es profundizar la democracia hay que ir más allá de convertir a la población local en electores para transformarlos en ciudadanos. El liderazgo político de los representantes electos, la búsqueda por la innovación en los programas y políticas públicas locales, y la construcción de confianza en la sociedad civil frente al gobierno municipal se convierten en puntos fundamentales para la construcción de redes sociales que permitan una gobernanza democrática local, sobre todo para enfrentar el contexto tradicional de cacicazgos y clientelismo que tanto caracteriza, tristemente, a nuestros niveles locales de gobierno.

Bien entendemos aquí que los gobiernos locales son un actor más dentro de la esfera local, y que el contexto social, la existencia o no de movimientos ciudadanos de manera histórica, la cultura política de la comunidad y las relaciones con la empresa privada son puntos contextuales de suma relevancia para la implementación de mecanismos de gobernanza democrática. Como veremos en el punto siguiente, tener en cuenta el marco institucional es absolutamente indispensable para cualquier estudio sobre la gobernanza local. Ahora, es para nosotros claro que aún siendo un actor más, el gobierno y la administración local son los protagonistas por excelencia en la interacción social, y por lo mismo son los llamados a liderar las redes sociales con base democrática en sus territorios. Ahora, las capacidades antes señaladas no suelen estar generalizadas en el contexto latinoamericano en el momento, sea porque no existen marcos legales claros y diferenciados, porque la autonomía local es relativa o porque los entes locales no cuentan con una base administrativa básica que les permita realizar sus funciones de gobernanza en sus territorios.

Pero además de los problemas formales que pueden existir alrededor de la generación de capacidades en los niveles locales de gobierno, también existen bloqueos por parte de costumbres y tradiciones en las relaciones de poder que persisten, en ocasiones, desde la misma colonia española. Entramos entonces en el segundo elemento de estudio que proponemos en el presente artículo: las relaciones entre la institucionalidad política formal e informal.

5. Instituciones formales y informales: la norma y la costumbre

North (1993) define las instituciones como las "reglas del juego" de una sociedad, o lo que es lo mismo, como las limitaciones que las personas se autoimponen para la interacción humana y la vida en comunidad, teniendo como finalidad última la reducción de la incertidumbre que genera la vida de las personas en sociedad. Son entonces la base por la cual una sociedad puede vivir en comunidad sin caer en la guerra constante que tanto mencionaba Hobbes en su *Leviatán*. Son las normas de conducta que procuran mantener una certidumbre relativa en referencia al accionar de las demás personas, y por lo tanto son la fuente fundamental de la confianza, un punto indispensable para cualquier interacción humana, sea esta económica (la compra o venta de un producto o servicio), política (la interacción entre Estado y sociedad civil) o social (las relaciones con nuestros vecinos, con nuestra familia, con nuestros amigos). Puesto que nos referimos en nuestro trabajo a las relaciones entre los entes estatales locales y la sociedad civil, nos enfocaremos en este artículo únicamente en la instituciones políticas, las cuales define Rothstein (2001) como el conjunto de reglas compartidas y aceptadas, basadas en un sistema de valores sociales, que permiten a los gobiernos ejercer su tarea de dirección social.

Dichas reglas políticas pueden estar formalizadas por medio de la normatividad legal de un país, su constitución nacional, sus leyes y normatividad. También pueden ser de corte informal, esto es, las costumbres y maneras tradicionales de relación entre la población y los mecanismos de poder. Aunque existe mucha claridad sobre la institucionalidad formal, dada su naturaleza explícita y comunicativa, en el caso de las instituciones informales suelen existir puntos grises y problemas de conceptualización puesto que son de naturaleza cerrada y no oficial. Helmke y Levitsky (2004) las definen como reglas socialmente aceptadas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y que se hacen cumplir (*enforced*) por fuera de los canales oficiales (pp. 727).

Ahora, en el punto que nos compete, la relación más importante entre las instituciones formales e informales es su capacidad diferenciada de cambio: mientras que las normas legales, las leyes y hasta las mismas constituciones nacionales pueden cambiarse de manera relativamente rápida por medio de decisiones políticas (aunque esto no implique que sea fácil de ninguna manera, puesto que todo cambio institucional es en sí complejo), las bases tradicionales y las costumbres que marcan las relaciones de poder de manera informal lo hacen lenta e incrementalmente (North, 1993), puesto que cuentan con una gran habilidad para adaptarse a los cambios formales. Esto explicaría entonces cómo en procesos de reforma del Estado pueden existir brechas, quiebres y hasta convivencia entre nuevas y viejas instituciones políticas basadas en valores completamente opuestos (Guarneros-Mesa, 2009).

El caso latinoamericano es un buen ejemplo de este punto. Mientras el continente entero empezaba un cambio sustancial hacia la democracia en su institucionalidad formal, los mecanismos de poder mantenían las dinámicas tradicionales de relación entre Estado y sociedad civil, marcadas específicamente por el clientelismo, el patrimonialismo y la captura estatal por intereses particulares. Dado que dichos mecanismos tradicionales de poder cuentan un nivel alto de resistencia y adaptabilidad, inevitablemente nos encontramos con situaciones donde las normas pueden estar bien diseñadas en términos participativos y de inclusión social pero donde en la realidad las relaciones sociales sean cualquier cosa menos democráticas. Esto es especialmente importante en el caso de los gobiernos locales, donde los niveles de informalidad política en las relaciones Estado-sociedad civil son mucho mayores y de mayor arraigo histórico y cultural.

Lógicamente, los cambios en la institucionalidad formal apuntan siempre a un cambio en la informalidad, sea para formalizar vacíos en las relaciones sociales, o para modificar y reglar prácticas que, aunque tengan una base tradicional, sean consideradas como nocivas o que van en contra de los valores democráticos y los derechos de los ciudadanos. En el caso de América Latina, los cambios en la institucionalidad formal buscaban implementar y profundizar los valores democráticos en sociedades que hasta hace muy poco se habían mantenido bajo un manto básicamente autoritario, o por lo menos clientelista y desigual. Dado que la finalidad de lo formal (cambio democrático) en ocasiones y contextos específicos difiere del interés informal (mantener estructuras de poder tradicionales), la relación existente entre las instituciones formales e informales se presenta como negativa, bloqueando los objetivos principales del cambio institucional. Ahora, también es posible encontrar que dicha relación entre lo formal y lo informal sea de carácter positivo, es decir, que el cambio formal se encuentre con un ambiente social que apoye sus valores, alcanzando entonces niveles altos de éxito en el cambio institucional (Prats Cabrera, 2008).

Como vemos, la relación entre instituciones formales e informales es un punto esencial para las posibilidades de un cambio institucional que busque la gobernanza democrática en América Latina (Helmke y Levitsky, 2006; Prats Cabrera, 2008). Solo en la medida en que se desincentive el uso de mecanismos clientelares y patrimonialistas, mientras se apoya la implementación de formas y valores democráticos, podríamos hablar de un cambio institucional en todo el sentido de la regla, y no solo de cartas constitucionales que caen en letra muerta. Ahora, dado que las formas y costumbres varían de manera general entre las distintas comunidades, aún al interior mismo de un solo país, es para nosotros claro que no pueden existir fórmulas generalizadas sobre cómo lograr un cambio institucional exitoso. Por esto mismo, cualquier estudio local tendrá que tener en cuenta una contextualización a profundidad de los casos, y sobre todo de su marco institucional (tanto formal como informal) para lograr alcanzar sus objetivos investigativos.

Quisiéramos terminar esta sección del trabajo con la interesante mirada sobre la relación entre la institucionalidad formal e informal que hace Prats Cabrera (2008): puesto que las instituciones formales se caracterizan por ser reglas de vínculos abiertos (que buscan integrar a la mayor cantidad de personas de distintos grupos sociales) mientras que las informales son de vínculos cerrados (que busca integrar a pocas personas con mecanismos repetitivos), en la medida en que las relaciones de poder intenten vincular a más actores, con distintos intereses, con distintas formas de pensar, mayor será la necesidad de establecer mecanismos formales de interacción para evitar caer en estados de incertidumbre. Si partimos de esta idea, podríamos afirmar que una mayor participación de la ciudadanía implicaría menores posibilidades de mantener mecanismos informales no democráticos dentro de las relaciones de poder, y por lo mismo mayor necesidad de establecer mecanismos formales que integren los intereses de todos los actores. Esto implicaría que *la gobernanza democrática sería no solo un punto de llegada, sino a su vez el camino necesario para construir relaciones entre los actores estatales y la sociedad civil de manera inclusiva y cohesionada.*

Los mismos autores que han trabajado en los últimos años el tema de la institucionalidad informal en América Latina son los primeros en mencionar el vacío significativo que existe en investigación sobre este tema. Cuestiones como la inercia de las instituciones informales, su prevalencia cultural y sus posibles relaciones de complementariedad o bloqueo con las instituciones formales son temas que merecen una mayor revisión y profundización teórica. Siendo que los espacios locales son los llamados a convertirse en espacios de deliberación y cooperación inter sectorial, el estudio de dichos niveles de interacción debería contar con una mirada atenta a este tipo de temas, que al final de cuentas terminan por entregarnos una mejor contextualización de nuestro objeto de estudio.

Conclusiones

La importancia de los gobiernos locales en América Latina ha ido en crecimiento en paralelo con la idea de una creación activa de ciudadanía y la consolidación democrática en la región. Por esto mismo, la mirada hacia el nivel local y sus actores estatales se nos presenta fundamental en este momento. En este artículo hemos revisado las potencialidades que presenta la descentralización para la participación y la gobernanza democrática basándonos en dos elementos de estudio que entendemos como básicos para realizar futuros acercamientos a estos temas en América Latina: las capacidades estatales formales con las que cuentan dichos entes gubernamentales, y la relación entre dicha formalidad y las instituciones informales de poder. Lógicamente, estas no son las únicas variables que podrían entrar a jugar dentro de la generación y consolidación de la ciudadanía latinoamericana, pero si se nos presentan como esenciales para la administración local y su desempeño como protagonista principal de las relaciones sociales en sus territorios. No es poco lo que queda por estudiar y analizar en este tema que, en nuestra actualidad, se presenta fundamental por sus implicaciones políticas y sociales de la región, sobre todo si buscamos un desarrollo que no solo se quede en aspectos mercantilistas, sino que apoye la cohesión social y la participación democrática. Para América Latina, llevar el triste título de ser la región más desigual del planeta es un lastre que impide y dificulta su crecimiento social, político y humano, por lo que la integración de todos los sectores en pos de alcanzar metas comunes se convierte, hoy en día una prioridad que debemos atender sin demora.

[Volver](#)

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Albuquerque, Francisco. (2004) "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina." *Revista de la CEPAL* 82, Abril 2004. Pág. 157 - 171
- Basabe, Santiago. (2007) "El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política: Perspectivas, enfoques y campo de acción" En: Basabe, Santiago (Comp.) *Instituciones e Institucionalismo en América Latina, perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía.
- Becerra, María Evelyn. (2008) "Las relaciones intergubernamentales en estrategias del desarrollo local" En: Fernández, José Joaquín y Trocello, Gloria (coord.) *Relaciones Intergubernamentales y desarrollo local*. Valencia: Tirant Monografías.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. (2002) "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias." En: Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.
- BID. (2000) *Desarrollo más allá de la Economía*. Informe anual 2000
- Brugué, Joaquín y Gallego, Raquel. (2007) "¿Una administración pública democrática?" En: Font, Joan.

Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Caballero, Vivienne y Gómez-Echeverri, Luis. (2008) "Desarrollo Institucional y Creación de Capacidades en el Desarrollo Internacional" En: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos (coord.) *Fortalecimiento Institucional y Desarrollo*. Madrid: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2006) "El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Ámbito local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?" En León y Ramírez, Juan Carlos (Coord.) *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*. México: UNAM.

Castillo Blanco, Federico. (2008) *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Cerrillo i Martínez, Agustí (2005) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP.

Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés. (2001) "Política, Instituciones y Ciudadanía en América Latina" En: Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (Comp.) *Política e Instituciones en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Barcelona: Paidós.

Faguet, Jean Paul y Sánchez, Fabio. (2009) *Decentralization and access to social services in Colombia*. Bogotá: CEDE.

Finot, Iván. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra. (2005) *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH-Diputación de Barcelona.

Gomá, Ricardo y Font, Joan. (2007) "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Guarneros-Mesa, Valeria (2009) "Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 3 No. 2. June 2009, pp. 463-482

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C. R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Cambridge: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. (2004) "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*. Online Journal. Diciembre 2004. Pp. 725-740

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. (2006) *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Jiménez, William. (2001) *Democracia local y autonomía: falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Bogotá, ESAP.

Jordana, Jacint. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Una perspectiva institucional*. Washington: BID.

Kooiman, Jan. (2003) *Governing as Governance* London: SAGE Publications

Marsiglia, Javier. (2008) "Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada". En Fernández, José Joaquín y Trocetto, Gloria (coord.) *Relaciones Intergubernamentales y desarrollo local*. Valencia, Tirant Monografías.

Metcalf, Les. (1999) "La Gestión Pública: de la imitación a la innovación". En: Lozada, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID

Montesinos, Egon. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática." *Revista eure* (Vol. XXXI, Nº 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005

Navia, Patricio y Walker, Ignacio. (2006) *Gobernabilidad Democrática en América Latina (Instituciones y Liderazgos)*. Santiago de Chile: CIEPLAN

North, Douglas C. (1990) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. (Traducción 1993)

Petri, Alessandro. (2006) "El Desarrollo Territorial Participativo y Equitativo en Guatemala como Estrategia de Lucha contra la Pobreza." En: López Rivera, Oscar. *Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza*. Guatemala: FLACSO.

Prats, Joan. (2005) *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid. INAP.

Prats, Joan. (2007) "Aproximación al concepto de gobernanza". En Díaz Méndez, A.; Cuéllar Martín, E. (coord.): *Administración Inteligente*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Prats, Joan. (2008) "Cooperación al fortalecimiento institucional: aprendiendo de la experiencia internacional". En: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos (coord.) *Fortalecimiento Institucional y Desarrollo*. Madrid: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.

Prats Cabrera, Joan Oriol. (2008) *La búsqueda de las instituciones: Teoría del desarrollo desde la informalidad. Aplicaciones a Latinoamérica*. Barcelona: Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona

Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2002) "La influencia de los aspectos institucionales en el

desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe".
Washington: BID

Rondinelli, Dennis A. McCullough James S. and Johnson, Ronald W. (1989) "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework" *Development and Change* Vol. 20 57-87.

Rothstein, Bo. (2001) "Las instituciones políticas: Una visión general". En: Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Itsmo.

Salvador Crespo, Maria Teresa. (2008) "El fortalecimiento institucional de los municipios" En: Castillo Blanco, Federico. *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Subirats, Joan. (2007) "Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas." En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

[Volver](#)

Notas y referencias bibliográficas

[i] Ejemplo de esto son las reformas constitucionales de Colombia (91), Perú (93), Argentina y República Dominicana (94), Nicaragua (95), Costa Rica (97), Ecuador (98) y Venezuela (2000), así como las leyes nacionales de participación de Bolivia y Colombia (94) y de República Dominicana, Argentina, Nicaragua y Venezuela de finales de los años 90, que formulan la idea de la participación ciudadana y de la proximidad administrativa como punto esencial para la consolidación democrática.

[ii] Para mayor información revisar: Finot (2001), Blanco y Gomá (2002), Alburquerque (2004), Gallicchio y Camejo (2005), Subirats (2007), Brugué y Gallego (2007) Salvador Crespo (2008), Castillo Blanco (2008).

[iii] El siguiente apartado se basa en las lecturas de: Rondinelli et al. (1989), Finot (2001), Selee (2004), Gallicchio y Camejo (2005), Montesinos (2005), Trujillo Muñoz (2007), Mascareño (2008), Castillo Campo (2008), Salvador Campo (2008), Schakel (2010).

[iv] Lindert y Verkoren (2010) señalan a Bogotá, Monterrey, Buenos Aires, Montevideo y Curitiba como algunos casos exitosos de gobernanza local y administración pública ejemplar en América Latina.

[Volver](#)

Resumen:

Los gobiernos locales y la gobernanza descentralizada han ganado un papel de gran relevancia en América Latina, tanto en la prestación de bienes y servicios como en la promoción de la participación ciudadana y la consolidación democrática de la región. Pero la descentralización latinoamericana, a pesar de sus grandes avances y casos meritorios, ha entregado en los últimos años resultados contradictorios. El artículo propone dos dimensiones de variables para el estudio de los gobiernos locales latinoamericanos: las capacidades estatales y la relación entre instituciones formales e informales, como puntos fundamentales para entender los disímiles resultados en la implementación de mecanismos de participación y gobernanza democrática en la región.

Palabras clave:

Gobernanza Democrática, Descentralización, Participación, Capacidades Estatales Locales, Instituciones, Instituciones Informales.

Abstract:

The local governments and the decentralized governance are taking a big relevance today in Latin America, as producer of public goods and services and as promoters of citizen participation and democracy. But Latin-American decentralization process, despite of the great advantages that has brought and the singular cases of success, has contradictory results. This article offers two dimensions of variables for the study of the local governments in Latin America: the local state capacities and the relationship between formal and informal institutions, in the intent of explaining the unequal results in the promotion of participation and democratic governance in the region.

Keywords:

Democratic Governance, Decentralization, Participation, Local State Capacities, Institutions, Informal Institutions.

Fecha de recepción: 03/05/2011

Fecha de aceptación: 04/08/2011

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

SOBRE LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DEL ARTE, ALCANCES Y PERSPECTIVAS^[1]

Álvaro Vicente Ramírez-Alujas

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

Introducción.

1. Obertura: La innovación como disciplina y ámbito de estudio.

1.1. La "Destrucción Creativa" de Schumpeter y el inicio del camino.

1.2. La innovación como disciplina: La mirada de Drucker y más allá...

2. La innovación en el sector público: ¿De qué estamos hablando?

2.1. El difícil camino para construir un cuerpo disciplinario común.

2.2. Desde los procesos de modernización de la gestión pública al emergente espacio de la innovación en el sector público.

2.3. El territorio de la gestión pública como espacio natural de innovación.

3. ¿Por qué innovar en el sector público?

3.1. ¿Cómo entender la innovación en el sector público? Definiciones y alcances.

4. Taxonomía y tipos de innovación en el sector público.

5. Las barreras y obstáculos a la innovación en el sector público.

6. Factores facilitadores o de fomento a la innovación en el sector público.

7. Conclusiones y síntesis global.

Referencias bibliográficas.

Notas

Introducción.

El uso del concepto de innovación se ha transformado de manera progresiva en un lugar común en diversos sectores del quehacer económico y social, y en años recientes se ha ido incorporando tímida, gradual y fragmentadamente como una fuente de potenciales cambios en los gobiernos y en los modos de funcionamiento y resultados de las administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2010). En este contexto, el propósito de este artículo es indagar sobre el origen del concepto, sus principales dimensiones y características asociadas, y los efectos que puede involucrar su aplicación en el ámbito de la gestión pública, en aras de configurar un marco de referencia particular que posibilite acuñar una plataforma conceptual específica bajo una mirada anclada en las organizaciones del sector público (*estado del arte*). Así, en la primera parte se sistematiza el debate sobre el fenómeno de la innovación, en términos genéricos, y se discuten sus principales dimensiones y características. Luego, se reflexiona sobre la aplicación de dicho concepto al sector público, las dificultades para utilizarlo en vinculación a los recientes procesos de modernización administrativa, y las diversas definiciones y alcances presentes en la literatura analizada al tratar de configurar una mirada común y de aplicación práctica en el tejido organizativo y de *performance* en el espacio de la gestión pública. De forma complementaria y para enriquecer el debate, se esboza una propuesta de taxonomía que distingue diversos tipos de innovación en el sector público (de proceso, servicio o estrategia; incremental, radical y transformacional), se identifican las principales barreras y obstáculos presentes en clave comparada, y se proponen una serie de factores que ayudarían a promover y desencadenar su desarrollo. Finalmente, se presenta una síntesis de los hallazgos y paradojas existentes a modo de conclusión, y se exponen una serie de recomendaciones e ideas concretas para seguir consolidando la aplicación y desarrollo de la innovación en el sector público.

1. Obertura: La innovación como disciplina y ámbito de estudio.

Para la OECD la innovación radica en "la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas" (OECD, 2009:40). Junto con ello, se afirma que la innovación se ha venido posicionando como un factor clave en el crecimiento y desarrollo de las economías que, rápidamente, ha pasado de ser una moda pasajera a un imperativo de supervivencia para la competitividad de las

empresas, países y finalmente, los Estados y sus instituciones.

La innovación puede entenderse como la aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos, servicios y prácticas, con la intención de ser útiles para el incremento de la productividad en un determinado ámbito de acción^[ii]. Se afirma que un elemento esencial de la innovación –en su acepción más amplia- es su aplicación exitosa de forma comercial, por lo que no sólo hay que inventar algo, sino, por ejemplo, introducirlo en el mercado para que la gente pueda disfrutar de ello.

En esta línea argumental, se ha afirmado en reiteradas ocasiones que la innovación es sinónimo de cambio, y que ello es constitutivo del espíritu de la época (*zeitgeist*) que vivimos (Plamping, Gordon y Pratt, 2009), y que pese a los obstáculos y resistencias que se presentan en las organizaciones (ya sean éstas públicas, privadas o de voluntariado o tercer sector), es necesario ser conscientes de que la "innovación es arriesgada, pero no innovar es aún más arriesgado" (Escorsa y Valls, 1997:18). Partiremos entonces, utilizando una definición simple de este no trivial y elusivo concepto para ilustrar el debate que sigue: "Nos estamos refiriendo a una idea nueva hecha realidad o llevada a la práctica" (Escorsa y Valls, 1997:18).

No obstante, la innovación "es una actividad compleja, diversificada, con muchos componentes en interacción, que actúan como fuentes de las nuevas ideas, y es muy difícil descubrir las consecuencias que un hecho nuevo puede llegar a ofrecer" (Escorsa y Valls, 1997:25). Sin embargo, más allá del amplio alcance que tiene el concepto y su proceso asociado, podemos distinguir entre *innovaciones de tipo radical* que suponen un quiebre o ruptura profunda respecto al estado anterior, e *innovaciones de tipo incremental*, formadas por mejoras de los productos, servicios o procesos ya conocidos. Unas y otras son importantes al mirar el contexto del sector público en particular^[iii]: Las radicales porque producen mejoras espectaculares en los resultados (sin que la mejora en los costes sea la variable relevante) y las incrementales porque se concretan, precisamente, en la reducción de los costes y el mejoramiento continuo. Ello nos será particularmente útil más adelante cuando podamos contrastarlo con los modelos específicos que se han elaborado para el sector público y con la (poco sistemática) evidencia empírica y casos disponibles para validarlos.

1.1. La "Destrucción Creativa" de Schumpeter y el inicio del camino.

Desde que el economista Joseph Schumpeter (1942) acuñara el concepto de "*destrucción creativa*" para referirse al proceso de transformación que sustenta el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las economías, que la noción de innovación y emprendimiento han estado presentes en el debate. La destrucción creativa describe el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado en el que los nuevos productos destruyen a los viejos y, por consiguiente, a las empresas que los albergaban y sus modelos de negocio. Para Schumpeter, las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que puedan destruir en el camino el valor de empresas bien establecidas (en sus propias palabras, "el estado natural del capitalismo es el desequilibrio y la destrucción creativa su hecho esencial", siendo su protagonista central el emprendedor innovador, Schumpeter, 1942:83).

Siguiendo a Schumpeter, el emprendedor o empresario innovador obedece a un tipo de individuo fuera de lo común por su vitalidad y por su energía, incluso ante fracasos temporales^[iv]. *El innovador no es un inventor*. Este último es generalmente un genio, un técnico/científico amateur o de profesión. El emprendedor crea mercados para los inventos de los genios. El innovador se destaca además por su perseverancia y por su ambición, no por su genialidad.

En este sentido, una innovación consiste en la utilización productiva de un invento. Así, existirían cinco tipos posibles de innovación (Schumpeter, 1942:81-86):

- 1) **Introducción de nuevos bienes o de bienes de nueva calidad.**
- 2) **Introducción de un nuevo método productivo, ya existente en un sector, que no deriva de algún descubrimiento científico.**
- 3) **Apertura de un nuevo mercado.**
- 4) **Conquista de nuevas fuentes de oferta de materias primas.**
- 5) **Establecimiento de una nueva organización en una determinada industria.**

1.2. La innovación como disciplina: La mirada de Drucker y más allá...

Peter F. Drucker es un punto de inflexión obligado en materia de emprendimiento e innovación en el mundo del *management*. Su mirada y enfoque, más allá de su notable influencia en el mundo de los negocios, ha contribuido a concebir la innovación como una tarea permanente que puede y debe ser gestionada como cualquier otra función corporativa (Drucker, 1985). En su particular estilo evidencia que la innovación es el trabajo de saber más que de hacer: un compromiso de los emprendedores con la práctica sistemática de la innovación es lo que hace la diferencia. Para Drucker, "la innovación es la función específica del emprendimiento y la concibe como el medio a través del cual el emprendedor crea nuevos recursos generadores de riqueza o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla", es decir, "el esfuerzo de crear un cambio intencional y enfocarlo en el potencial económico o social de una empresa" (Drucker, 1986:1). Para ello, describe siete fuentes de oportunidades de innovación que deben intentar buscarse consciente y sistemáticamente. Las cuatro primeras son fuentes de innovación que se encuentran dentro de la propia empresa o sector de la industria. Los tres últimos surgen fuera de la empresa, en su entorno social o intelectual. Ellas son: **1. Acontecimientos inesperados**. Un éxito o un error inesperado, o un evento fuera de lo previsto puede ser un síntoma de una oportunidad única; **2.**

Incongruencias. Una discrepancia entre la realidad y lo que todo el mundo asume que es, o entre lo que es y lo que debería ser, puede crear una oportunidad para innovar; **3. Necesidades de proceso**. Cuando se requiere facilitar el "*eslabón perdido*" en un proceso y mejorarlo; **4. Cambios sectoriales y de mercado (en su**

estructura o en la industria). Las estructurales sectoriales y los mercados no se establecen por gracia divina y por ello, pueden cambiar de la noche a la mañana, generando importantes espacios; **5. Cambios demográficos**. Una de las fuentes externas de oportunidades de innovación más confiables; **6. Cambios de percepción**. Un cambio de percepción no altera los hechos pero si cambia su significado. Los cambios en la percepción, en el estado de ánimo y en las interpretaciones pueden ser fuentes de innovación cuando cuestionan los supuestos generales de la sociedad, sus actitudes y creencias de cambio; y **7. Nuevo conocimiento**. Entre las innovaciones que hacen historia, aquellas basadas en nuevo conocimiento –sea científico, técnico o social– ocupan un lugar destacado.

Considerando lo anterior, Drucker nos sugiere que la innovación es trabajo antes que genialidad: “En la innovación, como en cualquier otro esfuerzo, hay talento, hay ingenio y hay conocimiento. Pero en último término, lo que la innovación requiere es trabajo duro, enfocado y decidido. Si faltan la diligencia, la perseverancia y el compromiso, el talento, el ingenio y el conocimiento no sirven de nada” (Drucker, 1986:5).

2. La innovación en el sector público: ¿De qué estamos hablando?

2.1. El difícil camino para construir un cuerpo disciplinario común.

Hablar de innovación en el sector público puede resultar para algunos un esfuerzo innecesario y superfluo, incluso descartable. Para otros, un oxímoron (Walters, 2001). Pero la evidencia reciente nos indica que la temática comienza a instalarse en los foros y debates académicos como un ámbito de creciente interés y de rápida ampliación de sus horizontes para tratar de dar consistencia a la multiplicidad de aportes dispersos, sobretudo en los últimos 10 años. Ello ha quedado de manifiesto en reflexiones como las de Christopher Pollitt^[v] quien, haciendo referencia a las perspectivas y desafíos para investigar de manera sistemática el fenómeno de la innovación en el sector público, reconoce abiertamente que:

- **Primero:** La innovación *no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto*, en la que no hay un acuerdo común en su definición, existen evidentes dificultades en poder operacionalizar lo que ella supone en la práctica, y ello impacta negativamente en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información y/o casos (es un concepto debatible, impugnable y/o controvertido);
- **Segundo:** *La innovación no es “sólo” un concepto, es actualmente un concepto muy de moda, con un tono normativo muy positivo*. Lo encontramos perpetuamente en los labios de los políticos y los gurús de la gestión;
- **Tercero:** *La innovación en el sector público no es nada nuevo*^[vi]. Al mirar la historia observamos con claridad que han existido desde siempre notables innovaciones en el sector público, sólo que no las llamamos así. La nomenclatura es nueva pero el fenómeno es antiguo;
- **Cuarto:** *Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla*; y
- **Quinto:** *La innovación es un negocio arriesgado*. Supone asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas, incluso puede no provocar mejoras (esperadas) en los servicios públicos.

Todo ello (según Pollitt) ha contribuido a una profunda confusión en el debate sobre el tema y, adicionalmente, ha evidenciado las falencias existentes sobre su tratamiento y los espacios para ser investigado de manera rigurosa, contrastable y útil. Complementariamente, en el reporte final de la revisión de literatura que realizó recientemente la *Australian National Audit Office* (ANAO) en el marco de su proyecto sobre innovación y buenas prácticas en el sector público australiano, se concluye que: “La investigación académica acerca de la innovación en el sector público es un campo nuevo y en crecimiento. Más de la mitad (51,5%) de los 167 artículos de revistas académicas que examinan la innovación del sector público seguido por la extensa base de datos Thomson-Reuters de publicaciones de revistas académicas en el período 1971-2008, se publicaron en sólo tres años: entre 2006-2008. El crecimiento en el volumen de la literatura no-académica producida por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, aunque más difícil de localizar numéricamente con el mismo rigor, también muestra las características de exposición de un campo emergente” (ANAO, 2009a:2).

Visto de este modo, la literatura existente y los escasos estudios disponibles se centran en la promoción de la “conciencia” sobre la importancia de la innovación en el sector público. Al hacerlo, suponemos, se busca corregir un desequilibrio percibido en el énfasis puesto en la innovación en el sector privado *vis-à-vis* la innovación en el sector público.

Aunque la evidencia es insuficiente, el hecho de que exista un marcado interés académico por la innovación en el sector público en términos generales coincide con la proliferación de enfoques dirigidos a incorporarla dentro de la acción de gobierno, lo que sugiere que **la práctica ha llevado a la teoría**^[vii]. Este es también el caso de la innovación en el sector privado - donde las empresas conducen esfuerzos vanguardistas y los académicos, posteriormente, captan y difunden los aspectos menos confidenciales o secretos de esta comprensión más amplia acerca del fenómeno de la innovación empresarial y sus frutos.

2.2. Desde los procesos de modernización de la gestión pública al emergente espacio de la innovación en el sector público.

Durante años y con una fuerza inusitada, se propagaron por todo el mundo las doctrinas, lecciones y “*recetas*” originadas en la corriente de la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Ello se vio reflejado concretamente en diversos menús y cócteles de reforma del sector público aplicados, replicados y promovidos con una fe casi mesiánica y bajo un velo de confianza excesiva en que las respuestas a los problemas se encontraban, definitivamente, en la transposición (irreflexiva incluso) de sofisticados entramados y modelos de gestión que, en la mayoría de los

casos, habían sido concebidos y aplicados desde, para y con el propósito de mejorar el desempeño y los resultados en el sector privado [viii]. Ello trajo consigo un nuevo tipo de *filosofía de gestión* –por decirlo de algún modo– que hacía suyos los valores y patrones de comportamiento del *management* en el ámbito privado como una panacea que permitiría superar la llamada inercia burocrática y sus magros resultados, transitando así a modelos postburocráticos mediante vigorosos procesos de “*modernización*”. Visto así y como ha quedado de manifiesto en años recientes, “la modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión” (Echebarría y Mendoza, 1999:33).

2.3. El territorio de la gestión pública como espacio natural de innovación.

En su destacado artículo sobre el tránsito de la imitación a la innovación – donde critica con fuerza el modelo “*copiar y pegar*” del sector privado al público y aboga por reconocer a la gestión pública como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y práctica de la gestión –, Metcalfe ya planteaba que el Estado actúa a través de redes de organizaciones interdependientes más que mediante organizaciones autónomas que se limitan a buscar sus propios objetivos y que ello reflejaría en toda su amplitud la necesidad de contar con marcos interpretativos propios (y no prestados de la gestión privada) para mejorar e innovar en el sector público.

Es por ello que en el marco del concepto de gestión de redes presente de manera indisoluble en el aparato estatal, según Metcalfe se da la paradoja de que la lógica y dinámica de la administración de empresas aplicadas a lo público contribuye más a deteriorar que a mejorar, reforzando actitudes aislacionistas y debilitando los incentivos a la coordinación. De allí trata de responder entonces sobre qué es lo particular de la gestión en el sector público: “Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. Las políticas públicas normalmente suponen el esfuerzo de un conjunto de muchas organizaciones” (Metcalfe, 1999:54).

Lo anterior, implicaría entender la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad por: a) *Dirigir una red interinstitucional*; b) *Facilitar, potenciar y promover la coordinación entre organizaciones*; y c) *Velar por la integración, coherencia, articulación de la acción pública desde los organismos del Estado y en su vínculo con otros actores e instituciones*. Sobre dicha constatación, Metcalfe plantea su tesis sobre la diferencia entre imitación e innovación en la gestión pública: “La imitación en la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales [...] La labor innovadora en la gestión pública en cuanto macroproceso, consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional” (Metcalfe, 1996:59).

Así, la gestión pública como macro-gestión se ocupa del comportamiento de todo el sistema y la gestión privada en el plano de la micro-gestión se centrará en el comportamiento de las partes, y constatamos que “cuánto más complejo es el entramado causal del entorno institucional, mayor es el riesgo de que las acciones individualistas precipiten la desintegración y conflictos destructivos” (Metcalfe, 1996:57). Todo ello nos conduce a la necesidad de considerar la gestión como un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cada vez más cambiante y que supone la aceptación de la responsabilidad por el comportamiento de un sistema (micro o macro). De allí se deriva la especificidad de la innovación en el sector público concebida bajo la lógica del aprendizaje institucional, el cambio estructural (macro), la dinámica interinstitucional y la visión adaptativa como un proceso político que va mucho más allá de la aplicación mecánica de herramientas de gestión (fundada básicamente en cambios incrementales). Ello inclusive cuestiona el valor de las medidas de eficacia y eficiencia, tan protagonistas en las agendas y preocupaciones gubernamentales, ya que su concepción tradicional apela a una medida individual de rendimiento aplicable a “unidades organizativas” más que a “sistemas de gobierno” (o utilizando términos más actuales, *gobernanza*).

3. ¿Por qué innovar en el sector público?

Como hemos visto, el estudio y la práctica de la innovación se ha asociado tradicionalmente con el sector privado, donde el ímpetu por innovar o aplicar con éxito las innovaciones generadas en una industria dada es significativa, ya que de su aplicación efectiva depende la supervivencia de la empresa, su adaptación a los mercados (globales y altamente competitivos) y a las demandas de los consumidores. Por el contrario, con frecuencia se afirma que la innovación en las organizaciones del sector público no se presenta históricamente como un factor determinante para la supervivencia, sin duda debido al hecho de que, en comparación con el sector privado, en ellas se aplica un conjunto muy diferente de presiones, intereses, regulaciones, restricciones y exigencias o demandas (distintas a las que encontramos en el mercado). En general, **el sector público se reconoce como un sistema abierto mucho más complejo que el sector privado**. Como tal, la innovación no ha sido característica de alta prioridad en los servicios públicos (Koch y Hauknes, 2006; Mulgan, 2007). Hasta la fecha, el incentivo a la innovación para las organizaciones del sector público y sus empleados ha sido bajo y el riesgo asociado a acciones innovadoras alto. Por lo tanto, no es sorprendente que la innovación en el sector público no haya gozado hasta ahora de la prioridad e importancia que asumimos, merece.

Aun así, el gobierno y los servicios públicos pueden y de hecho innovan para desarrollar nuevas soluciones a viejos problemas: utilizando con mayor eficacia los recursos disponibles y satisfaciendo necesidades, perfeccionando estrategias y tácticas de gestión y producción de bienes y/o servicios, etc. Es sólo que la innovación en el sector público suele ser vista como un accesorio o una carga adicional (Mulgan y Albury, 2003), y no como una actividad fundamental que es necesaria y tiene un valor significativo, aunque de un tipo muy diferente del valor requerido (y deseado) en el sector privado.

En vista de lo expuesto, y sobre la base del marco propuesto por Mulgan y Albury (2003), podemos plantear por qué necesitamos innovar en el sector público:

a) Para responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas

ciudadanas (sobretudo hoy en día, para superar el obsoleto enfoque de *"una talla única válida para todos"* y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios);

b) Para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal;

c) Para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, especialmente para atender las áreas donde las políticas públicas (ya implementadas) han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto;

d) Para aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

Por otra parte, la configuración de una *cultura de innovación* en el sector público debiera ser una de las vías de cambio por las cuales los gobiernos debieran transitar para mejorar su funcionamiento (Moran, 2004). Ello se reflejaría en considerar 5 puntos esenciales: a) La innovación es central para el papel del sector público (como principal motor de la próxima ola de reformas que se centran en mejorar la prestación de servicios para los ciudadanos); b) La innovación es acerca de la incesante búsqueda de mejores resultados a través de todos los involucrados (más allá de esos *"chispazos"* de ideas se trata de la búsqueda incesante de mejores resultados entre todos los actores); c) La innovación fortalece la democracia. Un servicio público innovador refuerza las conexiones entre las personas, sus comunidades y los gobiernos; d) La innovación puede alinear mejor las actividades del gobierno y el sector público con las necesidades de los ciudadanos (a través de una mejor coordinación y una red de servicios más unificada, articulada y flexible o adaptable centradas en los ciudadanos); y e) La innovación puede ayudar a resolver los fallos de las políticas públicas [ix].

3.1. ¿Cómo entender la innovación en el sector público? Definiciones y alcances.

No es posible describir en extenso y con detalle los principales marcos teóricos que han sido ensayados y utilizados en la comprensión de la innovación en el contexto del sector público, pero si es factible poder entregar una síntesis del debate actual que, tanto en el espacio académico como el de la asistencia técnica, se ha venido desarrollando dentro de un heterogéneo abanico de miradas que, sorprendentemente y como veremos más adelante, muestra coincidencias relevantes en el tratamiento del concepto, su aplicación operacional y el contraste con la poca evidencia empírica sistemática y comparable disponible.

Mulgan y Albury (2003) definen de manera muy simple la innovación como *nuevas ideas que funcionan*, para luego precisar que: "La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad" (Mulgan y Albury, 2003:3). Consistentemente, algunos agregan que en el contexto de lo público, "la innovación es la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados" (ANAO, 2009b:1).

Por otro lado, el Proyecto *PUBLIN* (Koch y Hauknes, 2006) sobre innovación en el sector público europeo, emplea una interesante visión sobre el tema: Dado que el objetivo general de las actividades del sector público deben ser el incremento del bienestar y una mejor calidad de vida de sus ciudadanos, tiene sentido centrarse en los cambios de comportamiento que contribuyen a la consecución de éstos objetivos. Por lo tanto se define la innovación como *hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente*. A ello agregan que "con el fin de aprender e innovar, los actores deben interactuar con los demás, ya sea en organizaciones o a través de variadas fuentes de información, contacto y aprendizaje compartido" (Koch y Hauknes, 2006:9).

Por otro lado, Currie *et al* (2008) definen la *capacidad de innovación (innovativeness)* en el contexto del sector público como *la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos*. Así, se asocia la capacidad de innovación con el *asumir riesgos* (la voluntad de sustentar un riesgo moderado en la asignación de recursos para abordar y hacer frente a las oportunidades que se visualizan) y con la *"proactividad"* (asegurar las funciones del emprendimiento a través de la previsión, anticipación y prevención de problemas antes de que ocurran, el exhibir perseverancia, demostrar adaptabilidad y asumir las responsabilidades del fracaso).

Una mirada complementaria a las anteriores nos entrega el Proyecto IBM-CEPREDE (2006) donde se concluye que "la innovación, debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad". Visto así, "innovar sería aquel proceso de cambio que es capaz de generar valor" (CEPREDE, 2006:11), más allá de las fronteras de lo público, lo privado y lo social. En síntesis, se plantea "que abarcaría todo cambio en la actividad productiva de un país que redunde en la mejora de la productividad, la eficiencia y la calidad, y que acabe aportando valor, riqueza y calidad de vida" (CEPREDE, 2006:45). De allí que se le asigne al sector público un *papel nuclear* en la promoción y fomento de la innovación que va más allá del enorme peso específico que aun acumula como productor, empleador y consumidor (y financista de infraestructura y promotor de la innovación *del resto de los agentes* a través de políticas públicas).

Más recientemente, se sostiene que la innovación en el sector público significa que las *nuevas ideas funcionen para la creación de valor público* (Mulgan, 2007:6): Las ideas tienen que ser por lo menos en parte nuevas (en lugar de solamente mejoras), deben considerarse y aplicarse (en lugar de ser "sólo" buenas ideas), y tienen que ser útiles. En esta definición, la innovación se superpone, pero es diferente, a la creatividad y al espíritu empresarial (emprendimiento). En la misma línea y con el foco puesto en una ácida crítica a la *poca seriedad* con la que los gobiernos se toman el desafío de la innovación, Mulgan enfatiza: "Cuando las organizaciones públicas toman la innovación en serio - y no como una opción adherida, sino más bien como parte integrante del buen gobierno - ello no sólo las reactiva en sí mismo. También les devuelve las motivaciones subyacentes del servicio público - que en su mejor momento no sólo es hacer el bien (a la sociedad), sino también tratar de hacerlo siempre mejor" (Mulgan, 2007:28).

4. Taxonomía y tipos de innovación en el sector público.

Diversas clasificaciones de la innovación han sido desarrolladas en los últimos años (Ramírez-Alujas, 2010). Una tipología común aplicable al sector privado y sector público distingue entre tres tipos de innovación (ANAQ, 2009a y 2009b; Mulgan y Albury, 2003): **a) La de procesos; b) La de productos y/o servicios; y c) La de estrategia y/o política.** De manera adicional, es posible encontrar otros dos tipos de innovación (en el plano más específico de lo público) referidas a la prestación de servicios y a la interacción más amplia con todo el sistema. Veamos a continuación, brevemente, a qué se refiere cada una de ellas:

- *La innovación de procesos.* Es una de las más conocidas y llegó a ser fundamental como resultado de los movimientos de mejora continua y calidad. Se refiere a la formas a través de las cuales se mejoran y/o generan nuevos procedimientos internos, nuevas políticas de gestión y formas de organización, etc.
- *Innovaciones en Servicios y/o Productos.* Resulta de cambios en las características y el diseño de servicios y/o productos.
- *Las innovaciones en el ámbito de la estrategia y/o políticas.* Se refiere al cambio en las declaraciones de misión, objetivos, estrategias y fundamentos que justifican cambios sustantivos en las orientaciones de política y/o en la *performance* organizativa.
- *Innovación en la provisión y entrega de servicios.* Se refiere a formas nuevas o modificadas en la prestación de servicios u otras maneras interactuar con los usuarios.
- Por último, *la innovación en nuevas formas de interacción con el sistema o la mejora de la interacción con otros actores y bases de conocimiento.* En este ámbito quedarían los cambios en la gobernanza y formas de relacionamiento entre actores e instituciones (relaciones intergubernamentales, gestión de redes, transversalidad).

Otra manera de conceptualizar y clasificar la innovación hace referencia a sus diferentes niveles que, a su vez, reflejarían sus diversos grados de impacto en la sociedad. La clasificación más comúnmente aceptada en este sentido va del rango de incremental, pasando por la innovación radical hasta la innovación sistémica o transformacional. Siguiendo la reflexión original de Mulgan y Albury (2003), podemos encontrar entonces[x]:

1. Innovaciones Incrementales: Representan cambios menores a los servicios o procesos existentes. La mayoría de las innovaciones visibles son de naturaleza incremental, no atraen la atención del público (incluso pasan desapercibidas) y rara vez cambian el cómo las organizaciones se estructuran o las relaciones dentro de ellas. Sin embargo, son fundamentales para la consecución de mejoras, porque contribuyen con pequeños pero continuos cambios en la entrega de servicios, apoya la adaptación de éstos a las necesidades individuales y locales y supone una mejor relación calidad/costes de provisión. En resumen: cambios menores en los procesos y servicios existentes;

2. Innovaciones Radicales: Menos frecuentes, incluyen el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de formas radicalmente nuevas de hacer las cosas en términos de procesos de organización o de prestación de servicios hacia los ciudadanos, manteniendo sin cambios la dinámica del sector. En resumen: nuevos servicios o formas de *hacer las cosas* en relación con el proceso o la prestación de servicios tradicional, manteniendo sin cambios la dinámica del sector; y

3. Innovaciones Sistémicas o Transformacionales: Son raras y escasas ya que este tipo, a menudo impulsadas por la aparición de nuevas tecnologías, dan lugar a nuevas estructuras en la fuerza de trabajo y nuevas formas y tipos de organización, transformando sectores enteros, y cambiando dramáticamente las relaciones inter-organizacionales y el desempeño general. Suponen cambios fundamentales en los entornos organizativo, social y cultural (a nivel de gobernanza, reforma administrativa y/o arquitectura institucional).

Finalmente, y en un esfuerzo por combinar la lógica de los tipos de innovación con las fases que ella comprendería, Windrum (2008) sugiere una posible taxonomía de la innovación en el sector público, que comprende:

1. Innovación en los servicios (la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente);
2. Innovación en la prestación de servicios (alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos);
3. Innovación administrativa y de organización (cambios en las estructuras organizativas y las rutinas administrativas);
4. Innovación conceptual (desarrollo de nuevos puntos de vista y el cuestionamiento de los supuestos existentes);
5. Innovación en las políticas (cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento), y
6. Innovación sistémica (nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento).

Subraya que, si bien las tres primeras de estas categorías ya se han examinado en relación con la innovación del sector privado, las categorías restantes son nuevas y se relacionan de una manera más distintiva con la innovación del sector público. Ellas pueden conducir a reformas o procesos de modernización de mayor amplitud y alcance.

5. Las barreras y obstáculos a la innovación en el sector público.

¿Por qué la innovación en el sector público no florece? En parte, esto puede deberse al conservadurismo inherente de las organizaciones que lo conforman. Las burocracias del sector público moderno se caracterizan por

un complejo conjunto de normas para formalizar, sistematizar y especificar cómo deben hacerse las cosas, asegurando la uniformidad de criterios y, por tanto (quizá involuntariamente) prevenir que la innovación (potencial) se produzca. Añadido a esto, el personal del sector público con frecuencia se centra en el cumplimiento de las metas a corto plazo en la entrega de servicios y el proceso político puede promover una respuesta defensiva a las críticas o sugerencias de enfoques alternativos (PSI, 2009).

Los organismos del sector público también tienden a presentar una *sistemática aversión al riesgo*, derivado no sólo de centrarse en la eficiencia (*son víctimas de ella*), sino también porque es (mercidamente) muy visible y responsable frente a la sociedad. Los funcionarios públicos rara vez son recompensados por asumir riesgos y sus propuestas encontrarán menos obstáculos en la aprobación de múltiples procesos en caso de que defiendan asuntos más pequeños, estrategias de menor riesgo o programas similares. Por otro lado, la eficiencia es en sí misma es un importante motor de la innovación, pero debe gestionarse con cuidado para asegurar que no perjudica la capacidad de innovar en el sector público (Potts, 2009). Tiene que haber un reconocimiento de que los fallos resultantes son inherentes al proceso de innovación - no todas las ideas pueden o debe esperarse que funcionen a la primera. Sin duda, una innovación con éxito siempre implica un poco de experimentación y el fracaso necesita ser visto no como un desperdicio (o ineficiencia) sino como una experiencia que puede ser aprendida y compartida como resultado. El sector público y las partes interesadas necesitan ver y aceptar el riesgo y el fracaso como algo inherente al proceso de innovación.

En la misma línea de reflexión, para Mulgan y Albury (2003) hay una serie de barreras específicas (y particulares) a la innovación en el sector público que es posible identificar y describir:

- **Presiones por la entrega/provisión de servicios y las cargas administrativas:** En general, en el sector público la mayoría de los directivos y funcionarios tienen poco tiempo para dedicarse a pensar en hacer las cosas de forma diferente o a innovar en la prestación de servicios que podrían ser más efectivos en términos de tiempo y costes.

- **Los horizontes de planificación y presupuestos a corto plazo:** A menudo la incapacidad de pensar más allá de las presiones del día a día sobre cómo las cosas podrían ser mejoradas se ve agravada por los presupuestos a corto plazo y los horizontes de planificación. Existe un marcado *trade-off* entre ganancias en productividad y mejora de eficiencia en el corto y en el largo plazo (lo cual es amplificado por la lógica presupuestaria tradicional sin incentivos al ahorro y que promueve un gasto *inorgánico* de sus partidas por la presión de mostrar eficiencia anual, cumplir con lo pactado y no generar *recortes* en la asignación de recursos en el periodo siguiente por una mejor gestión. *Toda una paradoja*).

- **Pobres premios e incentivos para innovar:** Aunque los gobiernos de todo el mundo han tratado de reforzar los incentivos en el sector privado para la innovación (por ejemplo, mediante la protección de marcas y patentes, empleando esquemas de financiamiento y crédito fiscal para la *I+D*, entre otros), ello no se ha reflejado en un esfuerzo activo similar en el sector público. Más bien, la tradición de penas y castigos más severos para quienes innovan y no las recompensas por experiencias exitosas, se mantienen como regla en la administración pública.

- **Cultura de aversión al riesgo:** El entorno en el que funciona el gobierno y sus instituciones pone mucho más atención en desalentar la toma de riesgos que en recompensarla. Los medios de comunicación dan igual importancia -y cobertura- a un fallo pequeño que a uno grande, a un problema de funcionamiento como a uno de carácter estratégico; y lo mismo ocurre con el control parlamentario y de auditoría.

- **Insuficientes habilidades para gestionar el cambio y el riesgo:** Se sugiere que hay tres condiciones necesarias para que florezca la innovación: *La oportunidad, la motivación y las habilidades o competencias*. Dentro del sector público a menudo es el caso de que, si bien la oportunidad y la motivación pueden estar presentes, hay una relativa escasez de habilidades (competencias) para la gestión del cambio y el manejo del riesgo.

- **La reticencia a cerrar programas y organizaciones:** Las empresas del sector privado generalmente necesitan *innovar para sobrevivir*. Esto es muy poco probable que suceda en el sector público: *ninguna organización dejará de existir como consecuencia de no ser innovadora*. Paradójicamente, se fijan estándares de servicio más altos para los programas nuevos en comparación a los antiguos, los que históricamente rara vez se han cerrado por funcionar mal o tener un pobre desempeño.

- **Tecnologías disponibles, pero limitadas por acuerdos culturales o de organización:** La innovación surge en el contexto de factores tecnológicos y organizativos, pero con la *innovación sistémica* se requiere que las organizaciones puedan alinear su cultura, sus sistemas, sus métodos y procesos de gestión. Ello suele ser impedido o frustrado por diversas resistencias de carácter cultural o por la falta de integración del concepto de innovación en el entramado organizacional.

Años más tarde, Mulgan (2007) agregaba un par de trabas adicionales al listado original bajo la etiqueta de *malas razones para evitar las buenas innovaciones*:

- **No es trabajo de nadie.** Son pocas las organizaciones en el sector público que tienen un responsable de la innovación... En paralelo, una vasta burocracia ha crecido en torno al rendimiento de la gestión, inspección y auditoría.

- **Demasiadas reglas.** Las burocracias modernas fueron diseñadas para detener las acciones caprichosas e impredecibles. Ello se hace mediante la imposición de normas: la sistematización, la formalización, especificando cómo las cosas deben hacerse y garantizando la uniformidad.

- **Resultados inciertos.** El dilema que enfrentan los organismos públicos entre lo que ha funcionado en el pasado y el riesgo de apostar a nuevas formas en el presente y futuro, cuyos resultados potenciales no otorgan garantías de éxito y certezas en su impacto.

- **Altos muros.** El sector público tiende a ser organizado en silos separados con "altos muros" divisorios entre departamentos, organismos y profesiones, o servicios vinculados. Una alta proporción de las innovaciones posibles en el sector público, como las ventanillas únicas o las nuevas formas de organización y gestión de datos, cruzan y traspasan la organización o los límites de un enfoque disciplinario. Pero dado que el poder y los recursos se organizan en silos, éstas son innovaciones con menos probabilidades de ganar apoyo y romper con la lógica de feudos o islas inconexas (insularidad).

- **Estructuras inadecuadas.** Los sectores monopolistas (como el Estado) no suelen ser muy innovadores por la obvia razón de que tienen pocos incentivos para invertir los beneficios en nuevos productos y servicios. Al contrario, *la intensidad de la competencia es el motivo de la innovación*, pero la escala de los *grandes jugadores* proporciona los recursos necesarios, y la capacidad de reorganizar radicalmente la forma como la producción se lleva a cabo.

Por otro lado, el Proyecto *PUBLIN* (2006) ha encontrado distintos tipos de obstáculos para la innovación en la experiencia comparada del sector público en los países europeos. Dichos factores se definen como fenómenos sociales que impiden o inhiben el surgimiento y desarrollo de la innovación. Entre los obstáculos más importantes encontramos:

1. **Tamaño y complejidad.** El sector público está conformado por entidades muy complejas y a gran escala desde el punto de vista organizativo, lo que puede estimular y promover barreras internas a la innovación.

2. **Herencia y legado.** Las organizaciones del sector público son propensas a las prácticas y procedimientos arraigados. La manutención del *statu quo* es la norma, no la excepción: "*El que nada hace, nada teme*" (refrán popular).

3. **Resistencia de los profesionales/personal.** Hay grupos de profesionales o funcionarios públicos con sus propias comunidades de práctica, sus propios sistemas de creencias y perspectivas.

4. **La aversión al riesgo.** Los organismos públicos están bajo la estrecha vigilancia de los políticos y los medios de comunicación, y los empleados no suelen ser recompensados por asumir riesgos ni existen los incentivos para hacer las cosas de otra manera.

5. **Necesidad de realizar consultas y resultados poco claros.** La amplia gama de actores involucrados y con intereses en juego (*stakeholders*), genera presiones por participación, por una fuerte exigencia de consultar y revisar los cambios previstos o planeados con cada uno de ellos. Complementariamente, en no pocas ocasiones los resultados del proceso no están del todo claros.

6. **Ritmo y la magnitud del cambio.** Han habido tantas reformas (exitosas, fracasadas e inconclusas) que los empleados públicos han pasado a "*estar cansados o fatigados de la innovación*" (*innovation fatigued*).

7. **Ausencia de capacidad para el aprendizaje organizacional.** Puede haber una falta de estructuras y mecanismos para la mejora del aprendizaje de la organización.

8. **La resistencia pública al cambio.** Elementos de la opinión pública pueden ser reacios o adversos a los riesgos: "*Más vale trámite conocido que trámite por conocer*" (refrán popular).

9. **Ausencia de recursos.** Puede haber una falta de apoyo financiero o de carencia de conocimientos (capacidades, competencias, habilidades) o de servicios de apoyo y/o soporte a las iniciativas innovadoras.

10. **Obstáculos técnicos.** Puede haber una ausencia de soluciones tecnológicas para resolver adecuadamente los problemas que se enfrentan.

Finalmente, y desde una perspectiva más constructiva, Borins (2006) señala que el pensamiento y diseño de programas públicos innovadores es sólo el comienzo del viaje, y sugiere que en realidad el desarrollo de una *cultura de la innovación* en el sector público, que trate de lograr y aprender de casos exitosos de aplicación de innovaciones, es el trasfondo que se busca alcanzar. Sobre ésta idea, y basándose en su estudio que encuestó a más de 300 representantes de gobiernos reformadores de todo el mundo, Borins proporciona resultados empíricos sobre los obstáculos que surgen en la aplicación de innovaciones en el sector público. En concreto, su estudio encontró que los obstáculos a la aplicación de innovaciones se pueden dividir en tres clases principales:

1. **Obstáculos que surgen de dentro de la burocracia u organización:** Estos fueron identificados como actitudes hostiles o escépticas; peleas por definir territorios de influencia y competencia; dificultades en la cooperación y coordinación entre las organizaciones; problemas logísticos; la dificultad de mantener el entusiasmo del personal del programa; la dificultad en la introducción de nuevas tecnologías; la oposición de los sindicatos; la resistencia a la gerencia o mandos medios, y la oposición del sector público a la acción emprendedora.

2. **Los obstáculos que se presentan principalmente en el entorno político:** Estos incluyen la falta de financiación o recursos, limitaciones legales o reglamentarias, y la oposición política.

3. **Las barreras que existen en el entorno externo:** Estos fueron citados por los encuestados y comprenden: dudas del público sobre la eficacia de los programas; dificultad para llegar a grupos destinatarios del programa; la oposición de los afectados en el sector privado (incluidas las entidades que puedan experimentar aumentos de la competencia), y la oposición del público en general o el escepticismo.

6. Factores facilitadores o de fomento a la innovación en el sector público.

En el otro lado de la moneda, se hace necesario observar cuáles son los factores que pueden potenciar, promover o facilitar la adopción y desarrollo de la innovación en el sector público. Como toda dialéctica, muchas de las ideas plasman elementos (directa y proporcionalmente) opuestos a los discutidos en la sección anterior sobre barreras y obstáculos.

Para Mulgan (2007) es necesario organizarse para *ejercitar los músculos de la innovación y cultivar zonas de influencia* en el sector público. Ello se traduce en:

- *Gobernanza pro-innovación.* La innovación requiere ser reconocida y apoyada por gente con poder. Debe ser una responsabilidad y contar con el respaldo permanente de las más altas jerarquías.
- *Equipos y redes dedicadas a la organización de la innovación.* Dentro de los departamentos y organismos se necesitan equipos con una función especializada para organizar y promover la innovación.
- *Evitar los procesos que dan la espalda a la innovación.* Es vital que los principales procesos de la organización fomenten y recompensen la innovación efectiva, incluidas las auditorías e inspecciones.
- *Inversión en innovación.* El gasto corriente también puede proporcionar recursos para la innovación (para ensayar, explorar, evaluar ideas).
- *Políticas de recursos humanos para obtener lo mejor de los innovadores.* Es necesario desarrollar formas híbridas de relación contractual junto con políticas de desarrollo, capacitación y cambio cultural para retener talento y potenciar a los funcionarios creativos.
- *Opciones para la experimentación flexible.* El sector público necesita un menú de métodos para probar cosas, incluyendo planes pilotos y guías, incubadoras y laboratorios.
- *Apoyo desde el interior del sector público.* El sector público necesita fertilizar sus zonas de influencia (y alianzas) con diversos actores, desde dentro hacia fuera.
- *La inversión en difusión.* La difusión y la adopción de innovaciones (buenas prácticas) es materia que importa mucho más que la invención.
- *Los mercados para los resultados.* Son necesarios regímenes de financiación en que los resultados obtenidos sean recompensados, más allá del hecho de que las normas se respeten y considerando el contexto de espacios de colaboración público/privada y público/sociedad civil.
- *Espíritu.* La innovación depende de lo que puede describirse como el estilo: *el estilo imaginativo de personas que le dicen a la gente a nivel emocional que la innovación importa, y que no es sólo una idea pasajera o medio para sorprenderse.*
- *Innovación desde el interior y hacia el exterior.* El sector público es a menudo pobre en procesos de innovación desde dentro, y pobre en el aprendizaje mirando el exterior.

Por otro lado, para PUBLIN (2006) entre los factores más importantes para impulsar y facilitar la innovación encontramos:

1. Foco en la orientación a resolver problemas. Las personas innovan para resolver ciertos problemas (específicos) nuevos.
2. Foco en la orientación a no resolver problemas. Las innovaciones suponen mejorar paso a paso los procesos (lógica incremental).
3. Impulso político. El cambio estratégico requiere con frecuencia de un fuerte apoyo y voluntad política (desde arriba hacia abajo).
4. Crecimiento de una cultura de análisis crítico/evaluación. Las prácticas de evaluación pueden estimular la innovación.
5. Los mecanismos de apoyo a la innovación. Las autoridades pueden aplicar medidas de política destinadas a la financiación y al fomento de la innovación.
6. Capacidad de innovación. Los empleados públicos tienen a menudo un alto nivel de competencia profesional, creatividad y habilidad para la resolución de problemas.
7. Los factores/promotores de la competencia. Los objetivos de rendimiento o de mejora de los resultados puede fomentar el uso de enfoques innovadores.
8. Los factores tecnológicos. La innovación tecnológica puede ser un factor determinante para innovaciones posteriores.
9. Las ONG y empresas privadas. Los modelos desarrollados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas pueden ser adoptados por las instituciones públicas.

Para la ANAO (2009b), los factores clave a tener en cuenta para apalancar la innovación en el sector público son:

- a) El factor imperativo para innovar es la necesidad de responder eficaz y rápidamente a las nuevas y cambiantes expectativas de la comunidad en un entorno cada vez más complejo;
- b) Los enfoques de coordinación y la creciente conciencia de las interrelaciones entre las organizaciones públicas frente a las responsabilidades que supone ejecutar políticas públicas;
- c) La búsqueda del gobierno y la demanda de los ciudadanos por enfoques más holísticos en la prestación, orientación y entrega de servicios públicos hacia estos últimos; y
- d) La presión constante por hacer más (u otorgar mejores servicios y de calidad) con menos (recursos).

Finalmente y como corolario, se deduce que es necesario incorporar un conjunto diferente de comportamientos y valores para promover la innovación en el sector público. Es poco probable que el personal pueda dedicar tiempo y esfuerzo a las prácticas innovadoras a menos que el entorno en el sector público pueda acoger con satisfacción estas iniciativas y esté dispuesto a dedicar tiempo y recursos a ellas. Cada vez más, el *compromiso de los empleados* está siendo reconocido como factor crítico para el rendimiento organizativo [xi]. Entonces, ¿Cómo responder a estos desafíos? Existen dos métodos posibles que pueden ilustrarlo:

1. *El sector público puede responder mejor a los nuevos retos mediante el compromiso y la colaboración más eficaz de las partes interesadas* (ciudadanos, ONG, universidades y empresas). Escuchar activamente las preocupaciones de los interesados y el uso de sus ideas apoyará la búsqueda de una mejor orientación hacia la innovación en las políticas y programas públicos.

2. Un segundo enfoque *es aprender de la respuesta que el sector público presenta frente a situaciones excepcionales (gestión de crisis)*. En un momento de crisis, los funcionarios públicos pueden responder de manera más rápida, eficiente y flexible frente a la resolución de los problemas y/o provisión de prestaciones (con obvias excepciones) superando la lógica de *silos* a través de la cooperación entre unidades, incluso si ello implica más la iniciativa personal, el asumir riesgos y el trabajo más allá de las fronteras (de responsabilidad). A veces se necesita una crisis para mostrar que el futuro del sector público requiere menos rigidez estructural y mayor colaboración.

Ambos enfoques plantean cuestiones tales como la rendición de cuentas y la equidad. Estos deben ser considerados ya que el sector público podría exceder su mandato, con consecuencias no sólo para los organismos involucrados, sino para los ciudadanos que confían en él. Sin embargo, el deseo de innovar no es motivo para ignorar los reglamentos y procedimientos que lo rigen.

7. Conclusiones y síntesis global.

Queda de manifiesto que la temática de la innovación en el sector público es una preocupación emergente en la agenda de desafíos para la gestión pública y ello se expresa en la necesidad de articular el fragmentado cúmulo de aportes, enfoques y visiones dispersas que actualmente encontramos en la literatura y en el análisis de la *praxis* del fenómeno. Si bien ello condiciona el posible avance y los caminos para seguir investigando, no es menor el hecho de que la temática ha tomado un protagonismo inusual en los debates académicos y puede configurarse como el paradigma de recambio y renovación frente a la perplejidad presente en el sector público en la resolución de los nuevos problemas y escenarios de crisis de los que hemos sido testigos privilegiados en los primeros años del nuevo milenio.

Además, la innovación en el sector público tiene un espacio exclusivo y de vital importancia para el desarrollo de nuestros sistemas político-administrativos. En ella nos jugamos, más allá de la competitividad sistémica, el espacio para cultivar dinámicas que fomenten el trabajo adaptativo en casi la totalidad de nuestras instituciones, dentro de un contexto donde las bases del racionalismo tradicional y las respuestas desde la autoridad técnica no son suficientes para acometer con éxito las paradojas y dilemas que surgen de intentar gestionar la incertidumbre, lo poco predecible e incierto de los cambios globales, y en definitiva, las crecientes demandas por un mejor servicio público.

Vimos además, que la innovación en su particular aplicación al sector público supone, en términos globales, considerar las siguientes características: Son nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un "*hacer*"); que responden a una necesidad específica o problema; que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos... Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo.

En síntesis, la mirada que podemos ampliar desde el fenómeno de la innovación en el sector público nos lleva a cuestionar de manera ineludible los paradigmas de base con los que hemos estado operando en el último medio siglo de historia... No podemos permitirnos gestionar mejor a nuestras sociedades bajo la óptica de modelos y herramientas que fueron diseñadas y pensadas en función de una realidad radicalmente distinta a la que experimentamos en el día a día.

Finalmente, y a modo de reflexión de cierre conviene desglosar algunas ideas que es necesario tener presente para aplicar el concepto en el sector público:

1. ***No se puede innovar por decreto...***
2. ***No es factible el diseño del futuro de nuestras sociedades por la vía administrativa...*** Así como tampoco es posible ***la preservación de las especies (burócratas tradicionales y sus maquinarias obsoletas) por la vía normativa...***
3. Es necesario ***contar con una mirada centrada en organizaciones (e instituciones públicas) de geometría variable***, que estén abiertas a construir lazos, puentes y acciones concretas con otros actores sociales y que estén basadas en una lógica de ***flexibilidad estratégica*** que aproveche las potencialidades y recursos disponibles.
4. Es urgente ***evitar los isomorfismos miméticos que tanto daño han hecho en la miopía de querer forzar la aplicación y funcionamiento de modelos generados en ciertos contextos culturales y organizativos a otros radicalmente diferentes*** (en particular, la crítica que ha quedado cristalizada en estas páginas sobre los aportes de la *Nueva Gestión Pública*).

Es por todo ello que la *plasticidad es fundamental*. La flexibilidad y capacidad de adaptación es vital en nuestras organizaciones públicas, no sólo porque es garantía para poder sostener los esfuerzos que estamos obligados a impulsar frente a las nuevas realidades sino que, como ha quedado plasmado en este trabajo, es un imperativo que supera con creces lo que alguna vez imaginamos que sería la tarea de gobernar y gestionar en el milenio que se inicia. Hacerlo hoy de manera responsable permitirá que conservemos lo que nos constituye como comunidad, posibilitando que todo lo demás cambie en torno a lo que se conserva: El bien común, la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos y nuestra supervivencia como especie (Vignolo, Ramírez-Alujas y Vergara, 2010).

Si emprender puede ser entendido como el *tomar acción (en la vida) en dirección a algo que a uno le importa*, la pregunta central es si ese grado de compromiso, dedicación y entrega es exigible a nuestras instituciones públicas y a sus miembros... Creemos ciegamente que ello es posible, necesario y constituye un factor ineludible para mirar de cara al futuro.

Referencias bibliográficas.

- Australian National Audit Office – ANAO (2009a). "Public Sector Innovation: A Review of the Literature (Final Report)", Commonwealth of Australia.
- Australian National Audit Office – ANAO (2009b). "Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions". Best Practices Guide, Commonwealth of Australia.
- Borins, Sandford (2006). "The Challenge of Innovating in Government". Innovations in Management Series – IBM Center for the Business of Government.
- Currie, G.; Humphreys, M.; Ucbasaran, D.; McManus, S. (2008). "Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector Paradox or Possibility?", *Public Administration*, Vol.86(4), pp.987-1008.
- Drucker, Peter F. (1986). La disciplina de la innovación. *Harvard Business Review*, Reimpresión R0408H-E (1998).
- Drucker, Peter F. (1985). "Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles". Harper Collins Business & Economics/Management, USA.
- Echebarría, Koldo; Mendoza, Xavier. "La especificidad de la gestión pública: El concepto de Management Público", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán (Editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, páginas 15 -46.
- Escorsa Castells, Pere; Valls Pasola, Jaume (1997). "Manual de Gestión e Innovación Tecnológica en la Empresa". CINDA – AECI, Santiago de Chile.
- Hartley, Jean (2005). "Innovation in governance and public services: past and present", *Public Money and Management*, 25:1, pp 27-34.
- Koch, Per; Hauknes, Johan (2006). "On innovation in the public sector – today and beyond". PUBLIN Report No. D20, NIFU STEP (second revised edition), Oslo, December 2005.
- Metcalf, Les (1996). "Gestión Pública: De la imitación a la innovación", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán (Editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999. Páginas 47-68.
- Moran, Ferry (2004). "Building a Culture of Innovation in the Public Sector". Paper Publisher for the Changing the Way Government Works Seminar, Melbourne 5 October 2004.
- Mulgan, Geoff (2007). "Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously". *Provocation 03*, NESTA, London – UK, April 2007.
- Mulgan, Geoff; Albury, David (2003). "Innovation in the public sector". Cabinet Office, London – UK.
- National Audit Office - NAO (2009). Innovation across central government. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 12 Session 2008-2009, London – UK, 26 March 2009.
- OECD (2009). "Measuring Entrepreneurship. A Collection of Indicators" (2009 Edition). OECD – Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme.
- Olías de Lima, Blanca – Coordinadora (2001). "La Nueva Gestión Pública", Prentice Hall, Madrid – España.
- Plamping, Diane; Gordon, Pat; Pratt, Julian (2009). "Innovation and public services: Insight from Evolution". CIHM - University of Leeds, UK.
- Pollitt, C. (2008). "La Innovación en el Sector Público", Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés), Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.
- Potts, Jason (2009). "The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure". *Innovation: management, policy & practice*, Volume 11, Issue 1, pp. 34–43, April 2009.
- Proyecto IBM – CEPREDE (2006). "La Innovación en el Sector Público". Estudio de la Serie "La innovación en el siglo XXI", Volumen 3, Madrid - España.
- Public Sector Innovation - PSI (2009). "Advancing Public Sector Innovation: A discussion paper for the public sector innovation - Management Advisory Committee Project". Department of Innovation, Industry, Science and Research (DIISR), Australia.
- Ramió, Carles; Salvador, Miquel (2005). "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". Editorial CIDOB, Barcelona – España.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010). "Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...", en *Revista Buen Gobierno*, Nº 9, Julio – Diciembre de 2010.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). "Capitalism, Socialism and Democracy". Harper Perennial Modern Thought, NY (reedición de 2008).

Vignolo, Carlos; Ramírez-Alujas, Álvaro; Vergara, Carlos (2010). "Ángeles y demonios en la gestión pública chilena. Una aproximación post-racionalista y post-romántica a la innovación en el sector público". Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, Nº. 13, 2010, págs. 183-195.

Walters, Jonathan (2001). "Understanding Innovation: What Inspires It? What Makes It Successful?" PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, December 2001.

Windrum, Paul (2008). "Innovation and Entrepreneurship in Public Services", in Windrum, Paul & Koch, Per (eds.) (2008) Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2008, pp. 3 -20.

[Volver](#)

Notas

[i] Una versión previa del presente trabajo fue presentada en el *I Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: "Estado del Arte, Desafíos y Propuestas"*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 20 y 21 de septiembre de 2010, en Madrid, España. El autor desea agradecer los valiosos comentarios y observaciones realizados por Cecilia Güemes, César Cruz-Rubio y José Hernández-Bonivento, colegas e investigadores del GIGAPP. De manera complementaria, se agradecen las sugerencias de los evaluadores anónimos del artículo, quienes indirectamente han contribuido a mejorar ciertos aspectos de forma y contenido que han potenciado la aproximación original desarrollada. Finalmente, las posibles omisiones que puedan persistir y las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempeñado.

[ii] Al buscar la definición en el Diccionario de la Real Academia Española, nos encontramos con lo siguiente: a) Innovación (Del lat. *innovatio*, *-ōnis*). 1. f. Acción y efecto de innovar.//2. f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado; b) Innovar (Del lat. *innovāre*).1. tr. Mudar o alterar algo, introduciendo novedades.//2. tr. ant. Volver algo a su anterior estado.

[iii] Aun cuando entre académicos y especialistas en estos temas existe un debate no zanjado sobre si las innovaciones "incrementales" corresponden o no al concepto comúnmente utilizado (y aceptado) de innovación. Véase al respecto Jean Hartley (2005). *Innovation in governance and public services: past and present*, *Public Money and Management*, 25:1, páginas 27-34.

[iv] La innovación y el espíritu emprendedor conllevan una serie de actitudes que son difíciles de asumir por lo contradictorias que éstas son con el sentido de estabilidad: *se trata del desapego; del valor para asumir riesgos y gestionar la incertidumbre; la resiliencia al fracaso; el atreverse a problematizar antes de resolver; la capacidad de dejar de ser siempre el mismo y ver desde otra perspectiva; un optimismo a toda prueba y, básicamente, unas tremendas ganas de crear, de ser autor, de dejar huella en el mundo.*

[v] Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés) dedicada al tema de *"La Innovación en el Sector Público"*, Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.

[vi] Al respecto, otros autores plantean que la *"sabiduría convencional"* nos indica que las organizaciones públicas no pueden innovar y que ello es frecuente en *burocracias en las que falta el estímulo competitivo que impulsa a las empresas a crear nuevos productos y servicios*. Pero ello está en contradicción con la historia de la innovación: Dos de las innovaciones más profundas de los últimos 50 años han sido las de Internet y la *World Wide Web*. Ambas surgieron en organizaciones públicas: *Defense Advanced Research Project Agency* (DARPA) del Departamento de Defensa de Estados Unidos, para el primer caso, y *European Organization for Nuclear Research* (CERN) en el segundo. Mirando hacia atrás, el mundo de los negocios no fue especialmente innovador para la mayor parte de la historia humana, por lo menos hasta finales del siglo XIX. En cambio, las innovaciones más importantes en las comunicaciones, el uso de materiales o la energía provenía de mecenas, de los gobiernos o de los militares (Mulgan, 2007).

[vii] Ello pareciera mucho más evidente si tomáramos el ejemplo de lo que ha sucedido con la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los últimos 20 años, donde sin lugar a dudas, la experiencia indica que se trata de un conjunto de prácticas –en algunos casos aisladas o heterogéneas, exportadas o adaptadas a lo público desde el sector privado- que posteriormente fueron concebidas como un cuerpo paradigmático propio y fuente indiscutible de movimientos de reforma y modernización de la gestión pública en casi todo el planeta. Todo ello contrasta con el debate y la enorme crítica que se le ha hecho por considerarla un recetario diverso totalmente desarticulado de dispositivos no siempre novedosos y sin coherencia conceptual alguna. Véase al respecto: Carles Ramió y Miquel Salvador (2005); Blanca Olías de Lima (2001); entre otros.

[viii] Para Ramió y Salvador (2005: 18-33), el análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las estrategias de modernización incluidas en el *recetario* de la *Nueva Gestión Pública (NGP)* en las administraciones públicas, pueden asociarse a procesos de *isomorfismo institucional*. Estos procesos dicen relación a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos: a) *Isomorfismo coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento de aquellas consideradas

como exitosas o adecuadas; y b) *Isomorfismo mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes (externos) que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso.

[ix] No es de extrañar que en el sector público exista demasiada comodidad y complacencia sobre el hecho de que existen fallos en las políticas - y se tiene temor de hablar de soluciones innovadoras (o alternativas) a causa de ello. Ejemplos sobran: fracasos de las políticas públicas relacionadas con la superación de la pobreza; con la reducción del paro; con el bienestar de los pueblos originarios; la lucha contra la contaminación, entre tantos otros.

[x] Cabe destacar, que estos tipos de innovación - *incremental, radical, sistémica* - pueden originarse en diferentes niveles de gobierno o gestión - nacional, regional, local, transversales entre organizaciones - sin que ello signifique un cambio en la manera de definirlos. Por otro lado, se hace también una distinción entre innovaciones *desde arriba hacia abajo*, donde el cambio específico es conducido a través de un sistema de entrega por la prescripción, la regulación y el apoyo o soporte a los involucrados; y las innovaciones *desde abajo hacia arriba* donde el gobierno permite y facilita el desarrollo y difusión de una innovación que se origina en una organización o red dentro del sistema de entrega o provisión de servicios.

[xi] Diversos informes del Reino Unido presentan pruebas que apoyan una correlación entre el compromiso de los empleados y la innovación. En 2007 la investigación de *Gallup* mostró que la mayoría de los empleados comprometidos informó de que habían llevado a cabo sus ideas creativas en sus puestos de trabajo en comparación con sólo el 3% de los empleados no comprometidos. *Chartered Management Institute* también encontró una relación significativa entre el compromiso de los empleados y la innovación. En palabras del profesor Julian Birkinshaw de la London Business School: "No se puede fomentar la innovación verdadera sin empleados comprometidos".

[Volver](#)

Resumen:

Una frecuente y peligrosa confusión respecto a la innovación es la creencia de que se trata de una nueva moda propiciada por los expertos del management. Ello definitivamente no es así. La innovación es un principio fundamental y universal de supervivencia de cualquier sistema. La innovación no es más que el proceso a través del cual los sistemas -ya sean biológicos, productivos, sociales, políticos u otros- mantienen la congruencia con el entorno que los hace posibles (Vignolo, Ramírez y Vergara, 2010). Lo anterior, en la práctica, se ve reflejado de distintas formas y adquiere modalidades diversas en las organizaciones: mejoras incrementales en la prestación de servicios; nuevas formas de organización y/o nuevas formas de incentivar o recompensar a los actores; rediseño de procesos y "reinención"; nuevas formas de gestión y comunicación; cambios radicales en los modelos de negocio y en la incorporación de tecnología; etc. (Mulgan, 2007). Es por todo ello necesario indagar sobre los niveles de avance que la innovación ha presentado en el sector público en los últimos años y si es factible lograr acuñar una nomenclatura y marco de referencia propio que potencie el mejoramiento de nuestras instituciones públicas.

Palabras clave:

Innovación, gestión pública, cambio organizativo, sector público, modernización administrativa.

Abstract:

A frequent and dangerous confusion about innovation is the belief that it is a new trend brought about by the management experts. This definitely is not. Innovation is a fundamental and universal principle of survival of any system. Innovation is just only the process by which systems - biological, productive, social, political or other - maintain consistency with the environment that makes it possible (Vignolo, Ramirez and Vergara, 2010). This, in practice, is reflected in different ways and takes different forms in organizations: incremental improvements in service delivery, new forms of organization and / or new ways to encourage or reward the actors, process redesign and "reinvention", new forms of management and communication, radical changes in business models and the incorporation of technology, etc. (Mulgan, 2007). Is necessary to investigate all levels of advancement that innovation presented in the public sector in recent years and if it is feasible to strike a nomenclature and framework to enhance improvement of our public institutions.

Keywords:

Innovation, public management, organizational change, public sector, administrative modernization.

Fecha de recepción: 03/05/2011

Fecha de aceptación: 04/08/2011

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Reseñas y noticias bibliográficas

TRISTRAM HUNT: EL GENTLEMAN COMUNISTA. LA VIDA REVOLUCIONARIA DE FRIEDRICH ENGELS
(Traducción de Daniel Najmias).

Barcelona: Anagrama, 2011. 440 p.

Por Andrea Donofrio

El libro de Tristram Hunt, "El gentleman comunista. La vida revolucionaria de Friedrich Engels" representa algo más que una biografía, ya que se trata de un libro que invita a reflexionar sobre los méritos y las contribuciones de un personaje frecuentemente infravalorado y relegado a la sombra de Marx. En una narración amena que relata algunos aspectos de la vida mundana de Engels, el autor pone de manifiesto como la valoración de esta figura siga ligada a la aplicación práctica del marxismo-leninismo. El libro no se limita a ofrecer un detallado y minucioso recorrido por la vida de Engels, sino también se adentra en su pensamiento político, en su compromiso intelectual, reflexionando sobre su personalidad y su filosofía.

En este proceso de revisión y reinterpretación de los méritos intelectuales del marxismo, según Hunt, Engels se ha convertido en una especie de chivo expiatorio que habría que inmolarse para "salvar a Marx": "Si Engels era el responsable de lo ocurrido en el siglo XX, eso dejaría limpio a Marx.". Además, se ha ido alimentando un proceso inversamente proporcional: cuanto más culpa se le atribuye a Engels, mejor queda la imagen de Marx. Algunos detractores consideran a Engels como uno de los problemas fundamentales del marxismo, ya que sería "responsable" de una vulgarización de la teoría marxista, desvirtuándola y simplificándola. Sin embargo, la conclusión a la que llega el autor es que sería simplista e históricamente incorrecto acusarle de los males del marxismo-leninismo, sobre todo porque no se le puede responsabilizar por la lectura e interpretaciones que algunos discípulos (Lenin y su mentor, Plejánov, Stalin...) hicieron de su pensamiento. No se puede utilizar el pensamiento de Engels como una excusa, una justificación de una acción política equivocada. Equivaldría a cometer un error que se ha históricamente repetido y que consiste en utilizar los escritos y las ideas de los grandes teóricos marxistas (el mismo Marx, Engels, Gramsci o incluso Lenin) según el propio interés, partiendo de la base de que sus alegatos resultan susceptibles de infinitas interpretaciones, funcionales a confirmar o confutar cualquiera tesis o hipótesis.

El libro se mueve entorno a una pregunta clave: ¿fue Engels responsable de los terribles actos realizados en nombre del marxismo-leninismo? ¿Fue su culpa suya o de su idealismo intelectual corrompido por sus sedicentes discípulos? ¿Ayudó su filosofía a trazar los contornos de la Unión Soviética? El autor parece refutar la idea que sobre la responsabilidad de Engels, mostrando su inconformidad con quienes intentan hacerle responsable de las desviaciones de Stalin o incluso de los crímenes de Pol Pot. Hunt realiza una especie de apología póstuma del pensador, criticando una visión facciosa del tema o el uso instrumental de algunas de sus ideas. Personalmente, considero esta la parte más interesante del libro: resulta absurdo *forzar* las palabras de Engels para hacerle decir lo que no dijo, responsabilizándole por crímenes muy posteriores a su muerte, endilgándole la responsabilidad de los excesos cometidos en nombre del "marxismo-leninismo". Por eso, el autor afirma tajantemente que: "En ningún sentido inteligible pueden Engels o Marx ser culpables de los crímenes cometidos varias generaciones más tarde por los actores históricos, aun cuando las líneas de actuación se ofrecieran en honor de ambos. Así como no se puede culpar a Adam Smith por las desigualdades del libre mercado occidental, ni a Martín Lutero por el carácter del evangelismo protestante moderno, ni a Mahoma por las atrocidades de Osama bin Laden, los millones de almas que el estalinismo liquidó (o la China de Mao, la Camboya de Pol Pot, la Etiopía de Mengistu) no fueron a la tumba por culpa de los dos filósofos que trabajaron en Londres en el siglo XIX". Considerarlos culpables no sólo sería un anacronismo, sino también un error ya que el mismo Engels era escéptico respecto de las revoluciones dirigidas por la vanguardia vertical tal como pasó en el siglo XX, subrayando la importancia de un partido de los trabajadores dirigido por la clase obrera. Según Hunt, incluso, a final de su vida, con el apoyo manifiesto a la SPD alemana, Engels apostaba por un la ruta democrática y pacífica hacia el socialismo, "en las urnas más que en las barricadas", revalorizando el sufragio universal, equiparando de importancia las papeletas de voto y los fusiles. Sobre este punto, el autor recuerda la cautela de Marx y Engels sobre la posibilidad de triunfo de una revolución proletaria en Rusia, debido a "la predilección oriental por el despotismo", el lento ritmo de industrialización, el papel del campesinado. El propio Engels, en su etapa madura, subrayaba la necesidad del Estado ruso, zarista, retrogrado y feudal, de pasar por los diferentes estadios intermedios de industrialización para desembocar en el socialismo.

En la lectura del libro, sorprenden muchos aspectos de la vida de Engels: en primer lugar la variedad de temas que le interesaron como el urbanismo, el feminismo, la estrategia militar, la incidencia de la tecnología sobre las revoluciones (la etnología). Estos y muchos más fueron objeto de lectura, reflexión y sucesivamente temas de sus escritos, formando un extensísimo y variado catálogo de libros, artículos y ensayos sobre estos temas.

Secundariamente, sorprenden algunos aspectos de su personalidad, de este "caballero victoriano de clase media". Se trató de un pensador profundo, agudo e ingenioso que tuvo la capacidad de comprender su tiempo, la diatriba

en acto de una sociedad que anhelaba cambios, requería una transformación del mundo esperando la marcha inexorable del proceso histórico hacia un porvenir mejor. Entendió que no podía ser así ya que la realidad, con su “lento” proceder, seguía las reglas de sus propios tiempos y resultaba condicionada por las resistencias de las clases políticas.

En tercer lugar, resulta extremadamente interesante la relación entre los dos autores del *Manifiesto comunista*, una fascinación recíproca, una necesidad de vinculación y cercanía mutua. Para Marx, Engels fue una especie de mecenas, trabajó duramente para permitir a su amigo la escritura de *El Capital*. Como demuestra la amplia correspondencia (“los dos amigos se escribían casi a diario”), que acompañaba el flujo de dinero, hubo entre los dos personajes una profunda historia de amistad, una intensa relación basada en la comunión de intereses. Paradójicamente, recuerda Hunt, que el pensamiento de Engels era menos rígido que el de Marx, tanto que el propio Engels, temeroso de la falta de debate interno, advertía del peligro de convertir “nuestra teoría en el dogma rígido de una secta ortodoxa”. En extrema síntesis, se trataba de dos figuras diferentes, complementarias en algunos aspectos. Por lo que concierne la política, Engels se mostraba más pragmático, mostrando un punto de vista más práctico al enfrentarse a ella, buscando la manera para comprender cómo “movilizar” una maquinaria política para conseguir resultados. Su pragmatismo era el resultado de su mayor comprensión de la realidad práctica del capitalismo, fruto de su experiencia en una realidad concreta, la de Manchester, una ciudad pre-industrial de la época. La ciudad británica representaba una muestra emblemática de la situación y de las condiciones de vida de la clase obrera en Inglaterra, un modelo de investigación idóneo para vislumbrar la miseria y las dificultades de los trabajadores y de sus familias, al mismo tiempo que ponía de manifiesto las grandes fortunas de un puñado de empresarios. Para el desarrollo de su pensamiento, resulta fundamental considerar el paso por tres importantes ciudades: Berlín, donde en su Universidad comprendió el poder del capitalismo industrial y le brindó las herramientas para luego describir su “voracidad depredadora”, su capacidad de desfigurar la esencia del hombre, pervertirle. De esencial importancia resultó su paso por Manchester, descrito de forma magistral en los capítulos “Manchester en blanco y negro” y “Manchester en tono de gris”, ciudad que representó su campo de ensayo, la base empírica donde pudo poner a prueba el bagaje teórico aprendido en Alemania y criticar duramente los postulados de la escuela liberal. Finalmente, estuvo en París, donde conoció a Marx e instauró una importante amistad que marcó el resto de su vida.

Y finalmente, el libro muestra la faceta más humana de este personaje, un *bon vivant*, un amante del “buen vivir”, con sus vicios y sus virtudes. El libro tiene el mérito de presentar muchos elementos personales, páginas sobre la vida íntima de esta figura, su pasión por las mujeres, su carácter vanidoso, su predilección por la polémica. En una narración amena y llena de detalles, Hunt destaca aspectos del Engels hombre, partiendo de un presupuesto inicial: Engels sacrificó parte de su vida para que Marx pudiese escribir su gran obra, *El Capital*. Por eso, a una primera lectura, esta parte mostraría un desdoblamiento de su personalidad, una escisión entre una parte mundana caracterizada por partidas de caza, reuniones en los *clubs*, escapadas sentimentales y una parte introspectiva, concienciada al sacrificio para permitir la financiación de la actividad de su amigo, la renuncia a sus propias ambiciones para “el bien superior de la causa comunista”. A pesar de algún exceso, para no decepcionar a su familia Engels se preocupó por mantener una honorable imagen pública, cuidándola y preocupándose por evitar cualquier acto social que pudiera avergonzar a su familia, mientras ayudaba a fundar una ideología claramente contraria a sus intereses de clase.

Marx y Engels representan una de las “parejas” más reconocida de la historia, pero mientras hay una tendencia a revalorizar el pensamiento de Marx y a eximirle de cualquier responsabilidad política, al contrario, la figura de Engels se ha encontrado frecuentemente abandonada en el olvido o juzgada críticamente, responsabilizada por las actuaciones que han derivado de su pensamiento. Por eso, el autor aboga por un contextual “rescate” de Engels, para permitir que “sus ideas, profundamente iconoclastas, se exploren al margen de la memoria de Marx”.

A lo largo de libro, se subraya la importancia de los escritos de Engels sobre la economía, sus descripciones críticas de cómo funciona el capitalismo, mostrando su enorme capacidad de análisis y profundo conocimiento de este mundo, que frecuentaba a la vez que odiaba. En sus escritos, Engels demostró ser un tipo sagaz, clarividente, conocedor de la sociedad en que vivía y capaz de presagiar algún rasgo del futuro, como los efectos del fundamentalismo del mercado y la imparable globalización. Con sólo 24 años, escribió *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, una obra de gran importancia que demostraba su conocimiento de la situación de las fábricas en la práctica. En esta obra, el joven Engels afirmaba sabiamente que “la revolución industrial [tenía] la misma importancia para Inglaterra que la revolución política para Francia y la revolución filosófica para Alemania”, mostrando su intuición de la importancia de los procesos que iban a realizarse en la Inglaterra de la época y de sus relevantes consecuencias.

El libro se propone, como objetivo, reivindicar la aportación de Engels a la historia del movimiento de los trabajadores, al pensamiento comunista, dando a conocer una figura compleja y controvertida. Se trata de una amena e interesante biografía que integra la dimensión personal, la trayectoria vital del personaje con su faceta de pensador, de analista e ideólogo. Una trayectoria que se caracteriza por un constante desarrollo, un atento avance que termina con una crítica revisión de parte de su pensamiento en los últimos años de vida, en su etapa más madura, empezando por la relación entre la revolución y la democracia.

Asimismo, en el libro evidente la fascinación que ejerce esta figura sobre el autor, una seducción tal que le lleva a algunas apreciaciones que, aunque debatibles, más subjetivas que objetivas, se rigen sobre su profundo conocimiento del personaje y sobre una documentadísima base.

El libro tiene el gran mérito de “apartar de la pesada sombra intelectual de Marx” a una figura tan genial como desconocida y, sobre la cual, frecuentemente abundan inexactitudes y prejuicios. Proponiéndose ofrecer una imagen más justa y objetiva, el autor pone de manifiesto que la aportación de Engels al materialismo histórico, a

la cultura comunista no se limitó a la redacción de algunas partes de *El Capital* (algunas, por cierto, geniales como la parte sobre la plusvalía), sino que también, a través de su propia trayectoria intelectual, influyó en la formulación de este pensamiento de forma marcada. De este "personaje tan inofensivo", Hunt reivindica su importancia, sus méritos, recordando que no sólo fue compañero de lucha de Marx, sino que también fue el autor de *Del socialismo utópico al socialismo científico*, "la Biblia del comunismo mundial", que fue uno de los grandes teóricos del materialismo histórico. Por eso, el libro resulta ser una invitación a la relectura de Engels y de sus escritos, del auténtico, con su voz "asombrosamente contemporánea" y su capacidad de comprender la "verdadera cara del capitalismo sin freno". Personalmente, resulta asombrosa la clarividencia de sus escritos, su capacidad de presagiar la "avidez empresarial de mano de obra barata y poco cualificada" o su idea sobre la "connivencia entre gobierno y capital", descrita como un proceso imparable. Sorprende su denuncia de los procesos devastadores del capitalismo en un mercado no regulado, tanto que el autor se aventura, de forma muy acertada, en una comparativa entre la situación de Europa de final del siglo XIX y la actualidad china con su resistencia política, su malestar social, su contaminación ambiental. El libro concluye resonando la idea de Engels y de Marx, que "la grata abundancia que ofrecía el capitalismo merecía distribuirse con un sistema más equitativo", poniendo de manifiesto el idealismo y la utopía de estos dos grandes pensadores.

Imprimir

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Colaboran en este número

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- **César Nicandro Cruz-Rubio**. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorando en Gobierno y Administración Pública - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), España. Actualmente es Investigador Asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del IUIOG.
- **María Cecilia Güemes**. Doctoranda en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (DEA 2009). Magister en Ciencias Sociales orientación Sociología y Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2008). Abogada por la Universidad Nacional del Litoral (2003). Investigadora/Coordinadora del Grupo Investigación Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Investigadora del Instituto de Estado, Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral.
- **José Andrés Hernández-Bonivento**. Licenciado en Ciencia Política (2002) y en Literatura (2003) de la Universidad de los Andes de Bogotá, Colombia. Master en Estudios Latinoamericanos, con énfasis en Economía, de la Universidad de Salamanca, España (2005). Diplomado en Estudios Avanzados (2010) y Doctorando del programa en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del IUIOG.
- **Álvaro Vicente Ramírez-Alujas**. Doctorando en Ciencias Políticas – Mención Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Miembro fundador, coordinador e investigador asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del IUIOG y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, Barcelona. Se ha desempeñado como académico, investigador y consultor, en diversas universidades y organismos públicos e instituciones internacionales.

Imprimir