

Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política

César Nicandro CRUZ-RUBIO

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

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.

Explaining policy stability and change: A legitimation and policy dynamics LPD approach

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.

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 2009b). Toda política pública *es y está* en cambio – “*all policy is policy change*” (Hogwood and Peters 1983:25) (Capano and Howlett 2009b).

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, 1999, 2007) y de los tres enfoques sintéticos¹² más importantes para el estudio de las políticas públicas: el marco de coaliciones promotoras (ACF) de Sabatier et. al (Jenkins-Smith and Sabatier 1994; Sabatier 1988, 1991; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; 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, 1993; Jones and Baumgartner 2005; True et al. 1999, 2007) y el marco de corrientes múltiples (*multiple streams*) o “ventanas de oportunidad” (MS) (Kingdon 1984; Zahariadis 1999, 2007) se reconoce un indiscutible fenómeno de desarrollo y proliferación teóricas (Meier 2009; Sabatier 2007a, c) y un avance teórico en política pública aún inacabado (Capano and Howlett 2009a).

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.

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 política 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, 2003).

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, 2006).

Otros trabajos³ buscan explicar dimensiones específicas de la dinámica de las políticas, identificando el papel de los actores clave en la aprobación- *veto player model-theory* (Köning et al. 2010; Tsebelis 1995), o analizando aspectos específicos del cambio - como el papel del liderazgo como empresa colectiva (Capano 2009a), 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, 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 teorías⁴ 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 2009a).

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, 1999, 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, 2008) y Paul Cairney (Cairney 2007, 2009a, b) – 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 2007b).

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. Sabatier⁵, 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.

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 2007a). 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.

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

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.

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 sustantiva⁷ 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 2005; Scharpf 1998).

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*) (Ingram et al. 2007; Schneider and Ingram 1997), dando así a la

⁷ Haciendo referencia directa a la postura weberiana, los cimientos de tal malinterpretación las 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 incomprensible 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

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, 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 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

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).

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).

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 2008:206) 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 sociales⁹ 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

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 (Bañón and Carrillo Barroso 1997; Cabrero Mendoza 1997; Carrillo Barroso 1997; Villoria Mendieta 1996).

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,

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 2005; Scharpf 1998). 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).

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 (Capano 2009b; Capano and Howlett 2009a, b; Howlett and Cashore 2007, 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

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

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 (Cabrero Mendoza 2000; Torgerson 1985) 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 sociales 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 cambio¹⁵ - ya advertidos por la literatura. Las

(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, 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 2009a). Estudiar la dinámica de las políticas implica comprender de forma integrada estos dos fenómenos. No puede explicarse

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 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 ‘camino críticos del cambio sustantivo’ (Sabatier and Weible 2007); los ‘mecanismos de manipulación’ usados para

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.

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 et al. 2007); las ‘estrategias narrativas’ (Mcbeth et al. 2007) del cambio¹⁷; 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 2009a).

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 (Meier 2009; Sabatier 2007a, c); 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 2007a, c); 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

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 (Jones and McBeth 2010; Mcbeth et al. 2007).

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 (John 2003; Real-Dato 2009a, b; Wilson 2000). 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 2009b; Howlett and Cashore 2009). Esfuerzos de propuestas tipológicas orientados a tal fin han*

sido ya identificados y desarrollados desde varios frentes (Cruz-Rubio 2011; Howlett and Cashore 2009; Real-Dato 2009a).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, 2009a, b) o en función de los tipos de cambio significativo y para los distintos niveles de abstracción (Capano 2009b).

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

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 2009b). 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.

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, enunciaremos las siete asunciones principales del enfoque LDP:

- a) En concordancia con la teoría de construcción social (Ingram et al. 2007; Schneider and Ingram 1997), las políticas públicas son diseños políticos (*policy designs*) que cuentan con unos elementos constitutivos¹⁹. 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

¹⁹ Según Ingram et. al. (Ingram et al. 2007; Schneider and Ingram 1997) 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.

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 coaliciones²⁰. 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 política²², 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

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).

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 micro²³ 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

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 2007a).

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).

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, 2006).

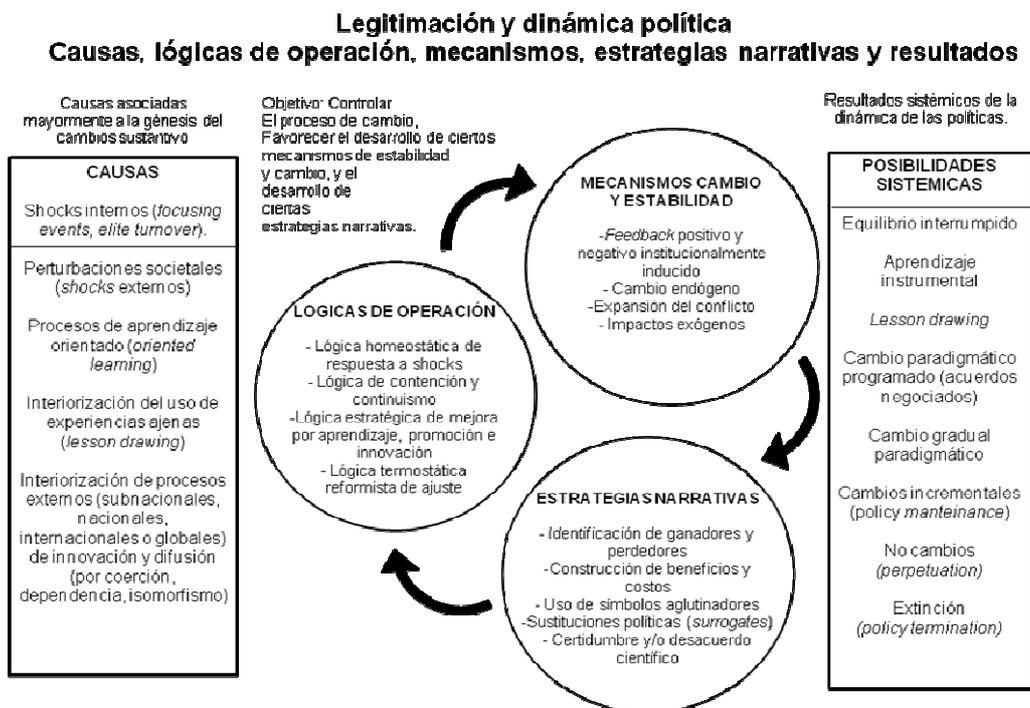
A fin de controlar la continuidad o los procesos potenciales de cambio, los actores políticos de la coalición mayoritaria dominante tendrán incentivos para ganar adeptos incorporando a actores a su causa y fortaleciendo el patrón de legitimidad. Tendrán también incentivos para verse inmersos en lógicas 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 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.



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

4. El patrón de legitimidad y la justificación del poder

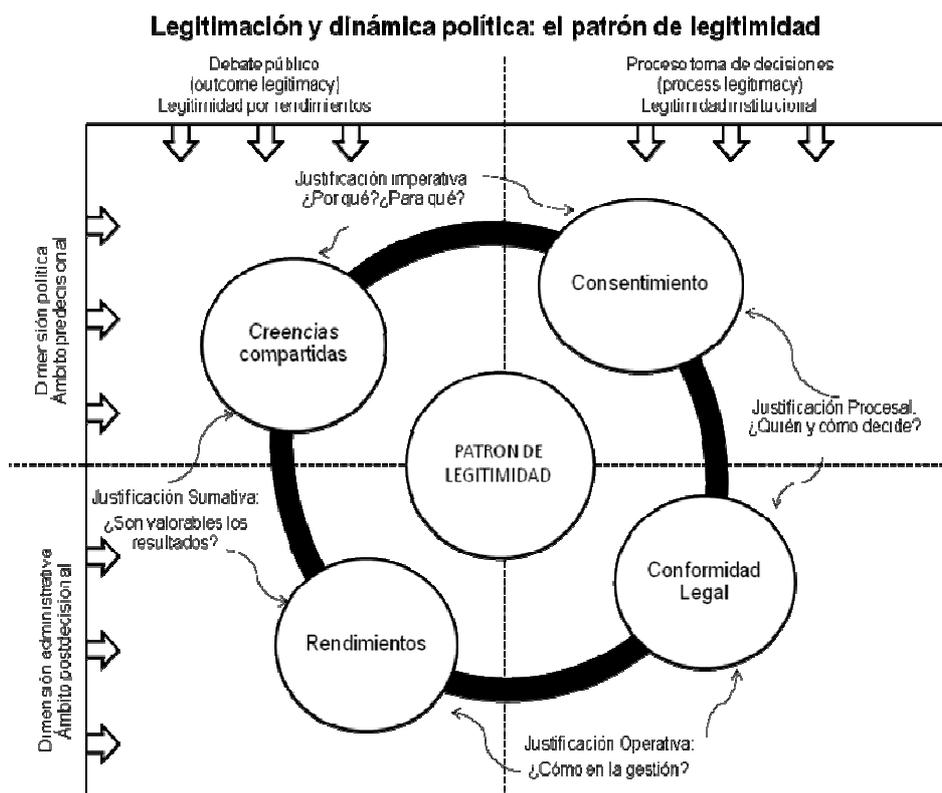
Dado que la legitimación del poder es un proceso político orientado a la justificación y defensa de una relación de poder (de un producto o institución del sistema político) las dimensiones de la legitimación propuestas por Beetham-Alagappa deben vincularse a los tipos de justificaciones que existen 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 1997; Hood and Jackson 1991); 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 2005; Scharpf 1998), 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.



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 continuismo 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 continuismo</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, 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 ciertas 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 - conciban 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 reglas- dada 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) (Alagappa 1995; Beetham 1991), que generan alteraciones en el patrón de legitimidad.

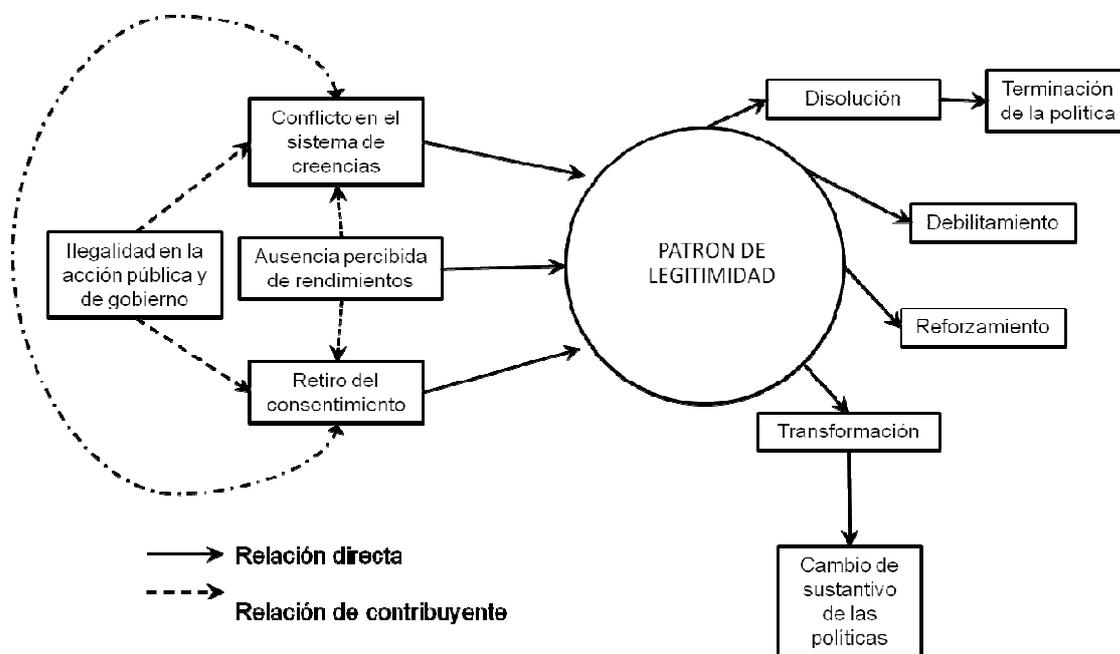
El objetivo es modificar el diseño de la política a fin de responder a los cambios identificados en el entorno.

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

²⁵ Sobre este punto, una cita reveladora la encontramos en Bobbio, "... 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).

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 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:

- 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. De hecho el cambio hacia lógicas 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 o 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. Recapitulación

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 y los avances teóricos recientes, 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 2007a).

Referencias

- Adam, Silke and Hanspeter Kriesi. 2007. "The Network Approach." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Alagappa, Muthiah. 1995. *Political legitimacy in Southeast Asia : the quest for moral authority*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo Barroso. 1997. "La legitimidad de la administración pública." In *La Nueva Administración Pública*, eds. Rafael Bañón and Ernesto Carrillo Barroso. Madrid: Alianza Universidad.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. 1991. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics* 53(4):1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beetham, David. 1991. *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Bobbio, Norberto. 1997. *Diccionario de Política*. 10 Edition. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Brunsson, Nils. 2002. *The Organization of Hipocrisy*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, Nils. 2006. *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of The Rational Organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 1997. *Del Administrador al Gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites del policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." *Gestión y Política Pública* IX(2):189-230.
- Cairney, Paul. 2007. "How does The Political Science Literature Conceptualise change? A Multiple Lenses Approach." In *Governing by Looking Back Conference*: Australian National University.
- Cairney, Paul. 2009a. "Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory?" In *APSA American Political Science Association Conference*. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change In New Contexts.
- Cairney, Paul. 2009b. "Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration " In *Policy Studies Association PSA Conference*. Manchester: Departament of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Capano, Giliberto. 2009a. "Political Change and Policy Change: some notes on the rule of leadership as a theoretical and empirical problem." In *XXI IPSA World Congress of*

- Political Science, ed. International Political Science Association. Santiago de Chile: IPSA.
- Capano, Giliberto. 2009b. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):263-282.
- Capano, Giliberto and Michael Howlett. 2009a. "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):1-5.
- Capano, Giliberto and Michael Howlett. 2009b. "The multidimensional world of policy dynamics." In *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*, eds. Giliberto Capano and Michael Howlett. 1st Edition: Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Carrillo Barroso, Ernesto. 1997. "Legitimidad y modernización de la Administración Pública." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7-8):143-152.
- Cruz-Rubio, César. 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, César. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica." In Unpublished manuscript. Madrid.
- Cruz-Rubio, Cesar Nicandro. 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).
- deLeon, Peter. 1978. "A Theory of Policy Termination." In *The Policy Cycle*, eds. Judith May and Aaron Wildavsky. Beverly Hills CA: SAGE.
- Deutsch, Karl. 1976. "La Naturaleza de la Política." In *Política y Gobierno. Cómo el pueblo elige su destino*, ed. Karl Deutsch. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons and Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* 33:449-472.
- Hogwood, Brian W. and B. Guy Peters. 1983. *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Hood, Christopher C. and Michael Jackson. 1997. *La Argumentación Administrativa. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Christopher and M. W. Jackson. 1991. *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub. Co.
- Horowitz, Donald L. 1989. "Is there a third-world policy process?" *Policy Sciences* 22:197-212.
- Howlett, Michael and Benjamin 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, Michael and Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):33-46.
- Ibáñez, Andrés David. 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, Helen, Anne L. Schneider and Peter deLeon. 2007. "Social Construction and Policy Design." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. and Paul A. Sabatier. 1994. "Evaluating the Advocacy Coalition Framework." *Journal of Public Policy* 2(14):175-203.
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London-New York: CONTINUUM.
- John, Peter. 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, Peter. 2003. "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31(4):481-678.
- Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction To the Study of Public Policy*. Monterey CA.: Brooks/Cole Publishers.
- Jones, Michael D. and Mark K. McBeth. 2010. "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal* 38(2):329-353.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom. 1982. "Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches." In *Strategies of Political Inquiry*, ed. Elinor Ostrom. California: Sage.
- Köning, Thomas, George Tsebelis and Marc Debus. 2010. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*.
- Linder, Johannes. 2003. "Institutional stability and change: two sides of the same coin." *Journal of European Public Policy* 10(6):912-935.
- Linz, Juan. 1987. "Elementos de quiebra." In *La Quiebra de las Democracias*, ed. Juan Linz. Madrid: Alianza Universidad.
- Lipset, Seymour Martin. 1987. "Conflicto Social, Legitimidad y Democracia." In *El Hombre Político: Bases Sociales de la Política.*, ed. Seymour Martin Lipset. Madrid: Tecnos.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1996. "Institutional Perspective on Political Institutions." *Governance* 9(3):247-264.
- Matti, Simon. 2009. "Exploring Public Policy Legitimacy: A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy." In *Department of Business administration and Social sciences*. Luleå: Luleå University of Technology.

- Mcbeth, Mark K. , Elizabeth A. Shahanan, Ruth J. Arnell and Paul L. Hathaway. 2007. "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal* 35(1):87-108.
- Meier, Kenneth J. 2009. "Policy Theory, Policy Theory Everywere: Ravings of a Deranged Policy Scholar." *The Policy Studies Journal* 37(1):5-11.
- Mintrom, Michael and Phillipa Norman. 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal*.
- Montpetit, Eric. 2008. "Policy design for Legitimacy: Expert Knowledge, Citizens, Time and Inclusion in the United Kigdom's Biotechnology Sector." *Public Administration* 86(1):259-277.
- O'Donnell, Guillermo y Oscar Oszlak. 1976. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación." In CEDES. Buenos Aires.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Cambrigde: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework " In *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. 2007. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework " In *Theories of the policy process*. 2nd Edition Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Oszlak, Oscar. 1980. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas." In *Documento de Estudios*. Buenos Aires: CEDES.
- Palumbo, D.J. 1987. "Politics and Evaluation." In *The Politics of Program Evaluation*, ed. D.J. Palumbo. Newburry Park, Cal. Basil Blackwell,: Basil Blackwell.
- Peters, B. Guy. 1986. "Legitimizing Policy Choices." In *American Public Policy*, ed. B. Guy Peters. 2a. Edition. USA: MacMillan.
- Real-Dato, José. 2009a. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework " *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):117-143.
- Real-Dato, José. 2009b. "Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application ef the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics." In *IPSA 21st. World Congress of Political Science*, ed. International Political Science Association. Santiago de Chile.
- Richardson, Jeremy J. 1982. *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Urwin.
- Rose, Richard. 1993. *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Roth-Deubel, André Noël. 2007. "Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo espistemológico." *Revista Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia(3):39-64.

- Roth-Deubel, André Noël. 2008. "El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿Una discusión irrelevante para América Latina?" In I Congreso de Ciencia Política. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sabatier, Paul A. 1988. "An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*(21):129-168.
- Sabatier, Paul A. 1991. "Toward better theories of the policy process." *Ps* 24(2):144-156.
- Sabatier, Paul A. 2007a. "Fostering the Development of Policy Theory." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 2007b. "The Need for Better Theories." In *Theories of the policy process*. 2nd. Edition Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 2007c. *Theories of the policy process*. 2nd. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assesment." In *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Edition. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scharpf, Fritz. 2005. "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación." *Revista Española de Ciencia Política*(13):13-50.
- Scharpf, Fritz W. 1998. "Interdependence and Democratic Legitimation." In *Working Papers*. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne.
- Schlager, Edella. 1997. "A Response to Kim Quaile Hill's in Search of Policy Theory." *Policy Currents*(7).
- Schlager, Edella. 2007. "A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, Edella and William Blomquist. 1996. "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process." *Political Research Quarterly* 49(3):651-672.
- Schneider, Anne L. and Helen M. Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Stewart, Jenny. 2006. "Value Conflict and Policy Change." *The Review of Policy Research* 23(1):183-195.
- Stone, Deborah A. 1997. *Policy paradox : the art of political decision making*. New York: W.W. Norton.
- Torgerson, Douglas. 1985. "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*(18):141-161.

- True, James L., Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner. 1999. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking." In *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- True, James L., Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking." In *Theories of the policy process*. Second Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25:289-325.
- Villoria Mendieta, Manuel. 1996. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Wallner, Jennifer. 2008. "Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency and Performance." *The Policy Studies Journal* 36(3):421-443.
- Wilson, Carter A. 2000. "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy* 20(3):247-274.
- Wilson, Carter A. 2006. *Public Policy: Continuity and Change*: McGraw-Hill.
- Zahariadis, Nikolaos. 1999. "Ambiguity, Time and Multiple Streams." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. "Ambiguity, Time and Multiple Streams." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. 2nd. Ed. Edition. Boulder, Colo.: Westview Press.
-