

**LAS IDEAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
EL ENFOQUE DE LAS
COALICIONES PROMOTORAS**

RUTH MARTINÓN

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología

Documentos de Trabajo
POLÍTICA Y GESTIÓN

EDITA

Universidad Carlos III de Madrid
Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gestión
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Área de Ciencia Política y de la Administración

CONSEJO EDITORIAL

José Ignacio Cases Méndez
Ester García Sánchez
Manuel Hidalgo Trenado
Eduardo López-Aranguren Quiñones
Antonio Natera Peral
Javier Redondo Rodelas
Constanza Tobío Soler
Francisco J. Vanaclocha Bellver
Verónica Viñas Chiappini
Isabel Wences Simón

Documentos de Trabajo Política y Gestión en internet:
http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

Distribución gratuita, salvo ediciones especiales.

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Campus de Getafe
Calle Madrid, nº 126
28903 MADRID
Tfno.: 916245821 – Fax: 916249574
Correo electrónico: politicaygestion@uc3m.es
Correo electrónico de la autora: ruth@polsoc.uc3m.es

ISSN: 1698-482X

Diseño: Roberto Losada Maestre

Imprime:
Copy Red S.A.
Avda. de Fuenlabrada, 97
28912 Leganés (Madrid)

DOCUMENTOS DE TRABAJO “POLÍTICA Y GESTIÓN”

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

INSTITUTO “FERMÍN CABALLERO” DE POLÍTICA Y GESTIÓN

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Documento de Trabajo nº 3/2005

**LAS IDEAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL
ENFOQUE DE LAS COALICIONES PROMOTORAS**

RUTH MARTINÓN *

ABSTRACT: One characteristic of the contemporary policy studies is to consider that ideas play an independent role. The Advocacy Coalition Framework is an attractive sample of this as it tries to explain policy change, paying special attention to cognitive aspects: ideas, beliefs, values, learning, knowledge...

However, the Advocacy Coalition Framework considers cognitive aspects as a part of a more extensive framework that allows us to verify the real function of the ideas through empirical analysis. It is very respectful with methodological aspects and offers a theoretical framework that helps policy analysis and political science to obtain a better understanding of the policy complex processes.

The Advocacy Coalition Framework focuses on the study of policy change based on three premises: a) understanding policy change and the role of policy-oriented learning therein requires a time perspective of at least one decade; b) it is important to study policy change through a focus on policy subsystems (that is the interaction of those actors from public and private organizations, and from different levels of government, who are actively concerned with a policy problem or issue); c) public policies can be conceptualized in the same manner than beliefs systems, that means as sets of value priorities and causal assumptions about how to realize them.

* Profesora del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

Based on this, and regarding the difference between policy subsystem and the global political system in which the subsystem is inserted, and between the stable and dynamic parameters, policy change is considered the result of several variables:

- A) Relatively stable parameters: basic attributes of the problem area, basic distribution of natural resources, essential sociocultural values as well as social and constitutional structure;
- B) Dynamic system events: changes in socio-economic conditions and technology, changes in the systemic governing conditions, policy decisions and impacts from other subsystems;
- C) And the inner dynamic of the subsystem: the competitive interaction of advocacy coalitions formed by those actors who share basic beliefs and are sufficiently coordinated for changing rules, budgets, etcetera, in order to achieve their aims through the time, or in other words, to transfer their beliefs systems into public policies. We concentrate our attention on this last group of factors, because they include the cognitive aspects.

The basic argument of the Advocacy Coalition Framework is that, while policy-oriented learning is an important aspect of policy change and can often alter secondary aspects of a coalition's belief system, changes in the core aspects of a policy are usually the results of perturbations in non-cognitive external factors to the subsystem such as macro-economic conditions or the rise of a new systemic governing coalition. This is because to be able to translate their beliefs into public policies or programs, advocacy coalitions need resources and opportunities and these mainly depend on not cognitive parameters.

The Advocacy Coalition Framework makes possible the empirical study of the beliefs systems by developing carefully their structure. And it investigates the role of policy oriented learning through the analysis of needed conditions to enable this learning in each individual, within an advocacy coalition and between different coalitions. All these aspects are based on a model of individual that emphasizes that people are not only guided by their interests and that their conception of the world is deeply affected by the limited human capacity to process and analyse information, and by all the problems related with cognitive dissonance.

KEY WORDS:

Policy analysis, policy change, advocacy coalition framework, ideas, beliefs system, policy oriented learning.

PALABRAS CLAVE:

Análisis de políticas, cambio de políticas, marco de coaliciones promotoras, ideas, sistema de creencias, aprendizaje orientado a las políticas públicas.

ÍNDICE

1. El marco de las coaliciones promotoras.....	5
2. Los subsistemas de políticas como escenarios de las coaliciones promotoras.....	9
2.1. <i>¿Cómo actúan las coaliciones promotoras?.....</i>	<i>10</i>
2.2. <i>¿Cómo se logra la coordinación interna de las coaliciones?.....</i>	<i>11</i>
2.3. <i>Las coaliciones y la adscripción institucional u organizacional de los actores.</i>	<i>14</i>
3. Los sistemas de creencias y la concepción del individuo.....	18
4. El papel de las ideas a través del aprendizaje orientado a las políticas.	25
4.1. <i>La literatura del conocimiento en el ACF.</i>	<i>25</i>
4.2. <i>La definición y el contenido del aprendizaje en el ACF.</i>	<i>28</i>
4.3. <i>El uso promotor del análisis de políticas y el aprendizaje orientado a la política.</i>	<i>29</i>
4.4. <i>Efectos del aprendizaje en los sistemas de creencias.</i>	<i>30</i>
4.5. <i>El aprendizaje orientado a las políticas entre sistema de creencias.....</i>	<i>32</i>
A modo de conclusión.....	34

1. El marco de las coaliciones promotoras.

El marco de las coaliciones promotoras (en adelante, ACF¹), ideado originalmente por Paul A. Sabatier en la segunda mitad de los años ochenta, fue posteriormente desarrollado junto a Hank C. Jenkins-Smith, y perfeccionado gracias a las múltiples aplicaciones empíricas de otros tantos investigadores. Se trata de un modelo que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar los aspectos cognitivos: las ideas, los valores, las creencias, el aprendizaje, el conocimiento, etcétera.

Esta especial preocupación por los aspectos que van más allá de las relaciones de poder o los conflictos de intereses, sitúa al ACF entre los trabajos sobre políticas públicas más recientes y prometedores.² Ante la pregunta de por qué cambian las políticas, han surgido autores que defienden que las ideas, los valores, la argumentación..., acaparan un espacio muy importante de la respuesta. Porque lo que es interesante para el teórico de las políticas públicas ya no es, simplemente, que las ideas existan, sino averiguar si juegan un papel independiente en el proceso de las políticas (John, 2000). Las aproximaciones de políticas públicas que siguen esta línea se plantean hasta qué punto las ideas que los actores traen a la esfera política son la razón del cambio de la política o de su estabilidad. Ciertamente, no es extraño que, además, subyazca el deseo de creer que la razón por la cual hay determinadas políticas es porque la gente piensa que existe un curso de acción acertado e intenta influir en los decisores políticos sobre la base del mismo.

Precisamente, en este aspecto, consideramos que el ACF es más valioso e interesante, en la medida que muestra un mayor respeto y seguimiento de los requisitos del trabajo científico. De modo que junto a un tratamiento sistemático y exhaustivo de lo que, en general, se ha denominado el mundo de las ideas (que aquí se

¹ Siglas correspondientes a *Advocacy Coalition Framework*. En la actualidad, podemos considerar al ACF como un marco teórico que comenzó como un esquema (con un conjunto de hipótesis) y ha evolucionado en un conjunto de relaciones más integradas y densas característico de una teoría (siguiendo la clasificación entre esquemas, teorías y modelos que realiza Ostrom, 1999), como explican Sabatier y Jenkins-Smith (1999, p. 154).

² También estos aspectos cobran una importancia especial en el análisis de políticas aplicado. Curiosamente, también en 1993 (año de publicación del libro más significativo del marco de las coaliciones promotoras), se publicó el trabajo de Fischer y Forester: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*.

concretan en los llamados *sistemas de creencias* y en el aprendizaje), proporciona una metodología que permite contrastar empíricamente el papel que realmente juegan. Es decir, su valor añadido se manifiesta en que plantea la pregunta del cambio en las políticas de una forma clara y contrastable. De este modo, permite afirmar y reconocer que el papel jugado por los elementos cognitivos, aunque puede ser importante en los cambios de los aspectos más instrumentales de una política, no es en absoluto suficiente respecto a cambios mayores.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no es ésta la única aportación valiosa de este modelo. El ACF es importante para el análisis de políticas públicas, en particular, y para la ciencia política en general, porque nos ofrece un marco teórico eficaz para avanzar en la comprensión de la complejidad de los procesos de políticas públicas. Esto es, el tratamiento dado a las ideas se inserta en un marco que aspira a explicar el proceso de las políticas públicas en su totalidad.³ Antes de adentrarnos en los aspectos del modelo que están más directamente vinculados con el mundo de las ideas, haremos una exposición general del mismo.

El ACF parte de las siguientes premisas: a) el estudio del cambio ha de realizarse a lo largo de *al menos una década*⁴; b) la consideración de los *subsistemas de políticas como unidades de análisis*, que además serán de naturaleza intergubernamental e incluirán una amplia variedad de actores⁵; y, c) la conceptualización de las políticas públicas como *sistemas de creencias*, concepto que explicamos más adelante.

Este último aspecto es fundamental, pues es el instrumento a través del cual el ACF incorpora las ideas al análisis de las políticas. Se basa en la presunción de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus *sistemas de creencias*

³ En este sentido destaca el deseo de superación de la heurística de las fases, y el esfuerzo realizado para desarrollar una teoría politológica del proceso de políticas públicas que incluyendo un amplio conjunto de variables, sea contrastable empíricamente y que, aunque puede presentar elementos normativos, es, básicamente, una teoría positiva.

⁴ Porque es el periodo de tiempo necesario para apreciar la influencia del aprendizaje, e incluso de los cambios socioeconómicos, en las políticas públicas.

⁵ No sólo a funcionarios, parlamentarios y miembros de los grupos de interés, sino también a periodistas, investigadores y analistas de políticas que jueguen papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas.

a la política pública, y permite, como veremos, detectar con precisión el cambio.

El *objeto de estudio* del ACF es el cambio en las políticas públicas. Es importante precisar que no se hace una equiparación entre cambio y cualquier producto o impacto, de modo que no hubiese distinción más que de grado entre cambio y estabilidad. Hay cambio si se producen transformaciones en el sistema de creencias que estamos considerando que es la política pública. Más concretamente, hablaremos de cambio mayor cuando afecte a los aspectos nucleares de la política, y menor cuando se dé entre los aspectos secundarios.

Dos son las hipótesis que el ACF considera con respecto al cambio en las políticas: la primera afirma que los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán revisados de forma significativa, mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en dicha jurisdicción, excepto cuando el cambio sea impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior. La segunda hipótesis establece que las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa *necesaria, pero no* suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política pública.

Para explicar el cambio en las políticas, el ACF centra su atención en dos tipos de procesos: primero, cómo las coaliciones de dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través del incremento de sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema (*véase cuadro 1*).

Desde el ACF, por tanto, se considera que, para analizar el cambio en las políticas, es fundamental distinguir el subsistema de la política (definido por los actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o cuestión de política tal como el control de la contaminación, la salud mental o el transporte de superficie) del sistema político global en el que se inserta el subsistema de la

política en cuestión. Además, se diferencian los factores estables de los dinámicos.

De este modo, el cambio en las políticas públicas depende fundamentalmente de tres variables: los *parámetros relativamente estables del sistema* (atributos básicos del área del problema o del producto; distribución básica de los recursos naturales; valores socioculturales fundamentales y estructura social; estructura básica constitucional, reglas); los *elementos externos de carácter dinámico* (cambios socio-económicos mayores, tales como deslocalizaciones económicas o el surgimiento de movimientos sociales; cambios en la opinión pública, particularmente de cara a las prioridades de gasto del gobierno y la seriedad relativa de diversos problemas; cambios en las coaliciones de gobierno del sistema; y, decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas); y la *propia dinámica interna del subsistema*. Nos ocuparemos de modo más detenido de éste último conjunto de factores, en los que se concentra, principalmente, el papel otorgado a las ideas y en el que el modelo presenta su mayor interés, ha recibido el mayor número de críticas, y más se ha modificado en función de éstas y de la evidencia empírica. Pero, antes de proceder a esta tarea, es importante precisar en qué consiste el argumento básico del modelo.

El cambio en las políticas públicas no es resultado, simplemente, de la competición entre diversos intereses, de modo que los recursos financieros y las normas institucionales jueguen un papel fundamental. El aprendizaje orientado a las políticas, dentro y entre coaliciones, es un aspecto importante del cambio producido en las mismas, que, con frecuencia puede alterar aspectos secundarios del *sistema de creencias* de la coalición. Sin embargo, los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, el resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema. Porque plasmar los sistemas de creencias en las políticas públicas requiere recursos y oportunidades, y éstos dependen, principalmente, de las alteraciones de los parámetros sistémicos no cognitivos.

Como ya hemos mencionado, las perturbaciones externas son necesarias pero no suficientes para que los cambios mayores se produzcan.⁶ La idea básica es que tales perturbaciones son una

⁶ Es inevitable recordar aquí el concepto de ventana de oportunidad de Kingdon (1984), aunque el marco de las coaliciones promotoras trata de relacionar esas

oportunidad para dichos cambios, pero los mismos no se producirán si la oportunidad no es hábilmente explotada por los proponentes del cambio, es decir, la hasta ese momento coalición minoritaria.

2. Los subsistemas de políticas como escenarios de las coaliciones promotoras.

Dentro del subsistema, el ACF agrega a los actores en *coaliciones promotoras*, "definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 130). Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación.⁷

Sin embargo, no todos los actores que podemos encontrar en un subsistema de política pertenecen a alguna de las coaliciones promotoras del mismo. Destaca el papel de los *policy brokers* o "intermediarios de la política", expertos o burócratas, que tienen ciertas competencias que ofrecer o a los que les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y poder alcanzar alguna solución razonable al problema.

El número de coaliciones promotoras que podemos encontrar en un subsistema varía. En los subsistemas quietos, inactivos, latentes, puede haber una única coalición. En la mayoría de los casos, sin embargo, habrá de dos a cuatro coaliciones importantes. Además, cuanto más reciente sea el subsistema, mayor será la fragmentación⁸; o, de modo equivalente, cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario.

ventanas de oportunidad para el cambio mayor con tipos específicos de cambios en los elementos exógenos al subsistema de la política [Sabatier (1993, p. 37)].

⁷ Su construcción empírica comienza con un análisis de redes. De hecho, es el concepto de coalición promotora, junto al de subsistema de política, los que muestran la vinculación de este modelo con los análisis de redes. En este sentido, véase Chaqués (2004).

⁸ Porque "Las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien sólo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública" (Sabatier, 1993, p. 26).

Aunque a continuación veremos más detenidamente qué papel juegan estas coaliciones promotoras y cómo se explica su funcionamiento interno, el ACF plantea las siguientes hipótesis en relación con ellas:

- a) Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas *maduro*⁹ y las creencias del núcleo de la política están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes tiende a ser más estable a lo largo de períodos de más o menos una década.
- b) Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.
- c) Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer la existencia de debilidad en el núcleo de la política.
- d) (Nueva en 1993). Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados con ellas.
- e) Las élites de los grupos de fines se encuentran más limitadas en su expresión de creencias y posiciones en la política que las élites de los grupos materiales.
- f) Es más probable que los actores que comparten las creencias del núcleo de la política logren coordinación en el corto plazo, si ven a sus opositores como (a) muy poderosos y (b) que, probablemente, les impondrían costes substanciales si ganasen.

2.1. ¿Cómo actúan las coaliciones promotoras?

Por lo que se refiere al papel que juegan las coaliciones promotoras, o cómo actúan, este marco teórico considera que esos actores que comparten un conjunto de creencias básicas (los fines de la política más percepciones causales y de otro tipo) buscan realizarlas, es decir, trasladarlas a los programas públicos, influyendo en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales a lo largo del tiempo.

⁹ Esta precisión se realiza a partir de la distinción entre subsistemas emergentes y maduros (Sabatier, 1998, p. 114).

Para ello, las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios¹⁰: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los niveles relevantes de gobierno. Además, utilizan diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el cambio en la opinión pública (a través de los medio de comunicación); o la alteración de la población objetivo directo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots, por ejemplo trabajando a través del mercado en lugar de sobre el gobierno; o, por último, el intento de alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información.

Mientras los sistemas de creencias determinarán la *dirección* en la cual una coalición promotora (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, *su capacidad para hacerlo* dependerá especialmente de sus recursos. Y, "aunque las coaliciones buscarán incrementar sus recursos, el modelo de las coaliciones promotoras argumenta que los cambios *mayores* en la distribución de recursos, normalmente serán el producto de hechos *externos* al subsistema y realmente alejados de las actividades de las coaliciones del subsistema" (Sabatier, 1993, p. 29).

Por otro lado, cuando las coaliciones intentan trasladar sus creencias a las políticas públicas, las presiones para alcanzar un compromiso suelen llevar a programas gubernamentales que incorporan elementos de diferentes coaliciones promotoras.¹¹

2.2. *¿Cómo se logra la coordinación interna de las coaliciones?*

Con respecto a cómo se forman y mantienen las coaliciones como tales (por cierto, el aspecto que ha sido más criticado respecto al concepto de coalición promotora) en un principio se asumió, implícitamente, que los actores que compartían creencias similares del núcleo de la política, actuarían de acuerdo; es decir, que la

¹⁰ Los autores de las coaliciones promotoras adoptan la expresión "*venue shopping*" acuñada por F. R. Baumgartner y B. D. Jones (1993): obra citada. Véase, por ejemplo, P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (1999): obra citada, p. 143.

¹¹ Es más, aunque, normalmente habrá una coalición dominante y una o más coaliciones minoritarias, en cualquier sistema intergubernamental, coaliciones diferentes pueden tener el control de diversas unidades de gobierno. De hecho, una de las estrategias básicas de cualquier coalición es manipular la asignación de responsabilidades de un programa, de modo que las unidades de gobierno que controla tengan la autoridad máxima o superior.

primera condición para la formación de la coalición era suficiente para la segunda. Los *sistemas de creencias* eran, por tanto, el aglutinador principal de las coaliciones.¹²

Sin embargo, Schlager (1995) y Schlager y Blomquist (1996) indicaron que para la comprensión de la formación y duración de las coaliciones, debían ser considerados otros aspectos, además de las creencias compartidas¹³, porque la cooperación encuentra múltiples obstáculos, más aún cuando se enfrenta a las diferencias institucionales existentes entre un legislador, un periodista, un director de un grupo de interés material o un académico.¹⁴

Sabatier (1998) ahondó en estos aspectos y elaboró un conjunto de respuestas que supusieron la modificación del modelo de las coaliciones promotoras. En primer lugar, hizo suyas las propuestas respecto a la coordinación en el corto plazo, pues está de

¹² En concreto, el modelo de las coaliciones promotoras había argumentado durante mucho tiempo, que eran las creencias del núcleo de la política, particularmente, las creencias normativas concernientes a la prioridad de los diferentes valores y las concepciones sobre en quién reside el bienestar fundamental, las que ejercían de aglutinador principal. Sin embargo, los últimos trabajos han mostrado que, aunque las creencias del núcleo de la política son las más frecuentemente asociadas con el comportamiento de coordinación, en otros casos juegan ese papel las preferencias sobre la política pública, que implican un conflicto intenso y de larga duración que afecta a la mayoría de los miembros del subsistema. Aunque normalmente tales creencias estarían consideradas entre los aspectos secundarios de un sistema de creencias, comparten características cruciales del núcleo de la política: son amplias en extensión (afectando virtualmente a todos los miembros del subsistema), incluyen creencias muy relevantes, y han sido la fuente de conflictos de larga duración. Así, podrían ser añadidas al núcleo de la política. “En cualquier caso, los tipos de creencias (sean el clásico núcleo de la política o un ‘*policy core policy preference*’) que constituyen el aglutinador principal de la coalición, han sido ahora clarificadas” (Sabatier, 1998, p. 117).

¹³ Ya Hecló comenta el problema: “El conocimiento no produce necesariamente el acuerdo. Las redes de cuestiones pueden o no, por lo tanto, convertirse en un grupo de acción compartida (creando una coalición) o, en un grupo de creencias compartidas (convirtiéndose en una organización de intereses convencional)” [H. HECLÓ (1978): obra citada, p. 104].

¹⁴ En concreto, Schlager (1995) sugirió las siguientes hipótesis: en el corto plazo, es más probable conseguir la coordinación necesaria si se interactúa repetidamente, se experimentan costes de información relativamente bajos, y se cree que hay políticas que, aunque no afecten a todos los actores del mismo modo, al menos los trata a todos de modo justo. Pero para que las coaliciones persistan, es decir, que se produzca la cooperación en el largo plazo, se requeriría que: (1) los principales beneficiarios de que exista la coalición están claramente identificados y son miembros de una; (2) los beneficios recibidos por los miembros de la coalición están en relación con los costes que tales miembros soportan para el mantenimiento de la coalición, y (3) los miembros de la coalición regulan las acciones de cada uno para asegurar el cumplimiento con las estrategias acordadas, las contribuciones que proveen recursos, y las actividades cooperativas y de apoyo.

acuerdo en que la interacción repetida y los bajos costos de información son importantes para desarrollar una perspectiva compartida sobre el problema de la política, para desarrollar una estrategia de presión coordinada, y para reforzar esa estrategia.

Sin embargo, por lo que respecta a la coordinación en el largo plazo, aunque también se muestra sensible a las sugerencias de Schlager, considera que su incorporación intactas al modelo de las coaliciones promotoras resulta realmente problemática, ya que se basa en el modelo de individuo en general adoptado por la escuela de la elección racional institucional, que el ACF no comparte. En su lugar, trata de mostrar cómo se reducen los costes que Schlager asume que son difíciles de superar.

En primer lugar, se distingue entre cooperación fuerte y débil (Zafonte y Sabatier, 1998). La primera requiere el desarrollo de un plan común de acción, la comunicación de dicho plan, el control del cumplimiento por parte de los miembros y el castigo en caso de incumplimiento. Ésta es la coordinación que Schlager tiene en mente. Pero la coordinación débil no requiere tales procesos, sino sólo que los miembros potenciales de una coalición estén pendientes del comportamiento de los demás y modifiquen el suyo propio para hacerlo complementario. En la medida en que se asume que los actores comparten las creencias del núcleo de la política y, generalmente, confían unos en otros, tales alteraciones no deberían ser difíciles.

Es decir, se recurre a desarrollar con más detalle el modelo de individuo (en el que nos detenemos más adelante) para mostrar cómo permite magnificar los *beneficios* percibidos y reducir los costes de la cooperación.¹⁵ Por ejemplo, se hace alusión al denominado *devil shift*

¹⁵ El modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras conlleva que los costes de coordinación dentro de una coalición promotora, sean menos de los que asume Schlanger porque: “Primero, el sistema de creencias compartido por los miembros de una coalición reduce los costes de transacción que implica el llegar a una comprensión común del problema y la identificación de los medios para resolverlo, porque los miembros interpretarán la evidencia a través de un conjunto similar de creencias preexistentes. Segundo, la tentación de convertirse en *free-rider* debería quedar reducida entre los miembros de la coalición. Los actores que comparten las creencias del núcleo de la política es más probable que confíen mutuamente, esto es, que tengan en cuenta los intereses de los demás cuando deciden qué hacer, en gran parte porque, por definición, muchos de esos intereses serán compartidos. Tercero, un sistema de creencias compartido también debería incrementar el deseo de distribuir de forma justa los costes de la consecución de los fines comunes, y, así, decrece la tentación de hacer de *free-rider*. Esto es particularmente cierto en las coaliciones que incluyen grupos de fines cuya ideología

(o “recurso del diablo”), según el cual en las situaciones muy conflictivas los actores tienden a percibir a sus oponentes como más perversos y más poderosos de lo que probablemente son. Esto permite afirmar que es más probable que los actores que comparten las creencias del núcleo de la política logren coordinación en el corto plazo, al ver a sus opositores como muy poderosos y capaces de imponerles costes substanciales en el caso de que ganasen.

El trabajo de Jenkins-Smith y St. Clair de 1993, sirvió para añadir una hipótesis nueva sobre coaliciones promotoras, en concreto, sobre el grado de represión/cohesión en los sistemas de creencias, según los tipos de grupo de interés que se tratara (y, probablemente, por extensión, a los otros miembros de su coalición promotora). En concreto, se llegó a la conclusión de que las élites de los grupos de fines están más obligadas o constreñidas en la expresión de sus creencias y posiciones en la política pública que las élites de los grupos materiales.¹⁶

2.3. Las coaliciones y la adscripción institucional u organizacional de los actores.

La definición de coalición promotora ha obligado a plantearse cómo se conjuga la pertenencia a la misma con la condición de miembro de determinada organización o institución.

En concreto, Fenger y Klok (2001) se preguntan cómo el ACF, que destaca la importancia de los factores cognitivos en la elaboración de las políticas públicas, puede vincularse con los enfoques de redes que promueven la importancia de la dependencia de poder en las relaciones interorganizacionales. Si bien parten del trabajo mencionado de Zafonte y Sabatier (1998) —que introduce el estudio del papel que juegan las interdependencias en el

valora los bienes colectivos, más que el interés propio material. En suma, aunque la coordinación de los miembros de la coalición sigue siendo un problema, el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras implica que sea menos problemático que el modelo general de individuo de la escuela del análisis institucional y del desarrollo” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 140).

¹⁶ Esto se explica porque los grupos no materiales están adheridos a un conjunto de creencias estrechamente integradas, de modo que sus líderes serán seleccionados sobre la base de su adherencia a tales creencias y se les animará a adherirse a todos los aspectos del *sistema de creencias*, para evitar el riesgo de la pérdida de miembros. Sin embargo, los grupos materiales se centran en promover el interés propio material de sus miembros, quienes dan a sus líderes un margen de maniobra mayor a la hora de determinar cómo promover ese objetivo.

comportamiento de las coaliciones promotoras—, van más allá al ayudar a clarificar el problema de coordinación y acción colectiva.

Por un lado, clasifican las creencias en congruentes, divergentes y sin relación. Por otro, dividen la interdependencia entre competitiva y simbiótica. De modo que dos actores con creencias congruentes e interdependencia simbiótica, serán miembros de la misma coalición y la coordinación será relativamente fácil. Por el contrario, cuando dos actores tienen creencias divergentes e interdependencia competitiva, serán miembros de diferentes coaliciones. Lo interesante es cuando actores con creencias congruentes tienen una interdependencia competitiva (consideran que entonces serán miembros de la misma coalición, pero tendrán conflictos de tipo distributivo dentro de la coalición); o cuando dos actores tienen creencias divergentes, pero son simbióticamente interdependientes (consideran, entonces, Fenger y Klok que serán miembros de coaliciones distintas, pero caracterizados por su moderación y el afán de despolitizar sus interdependencias).

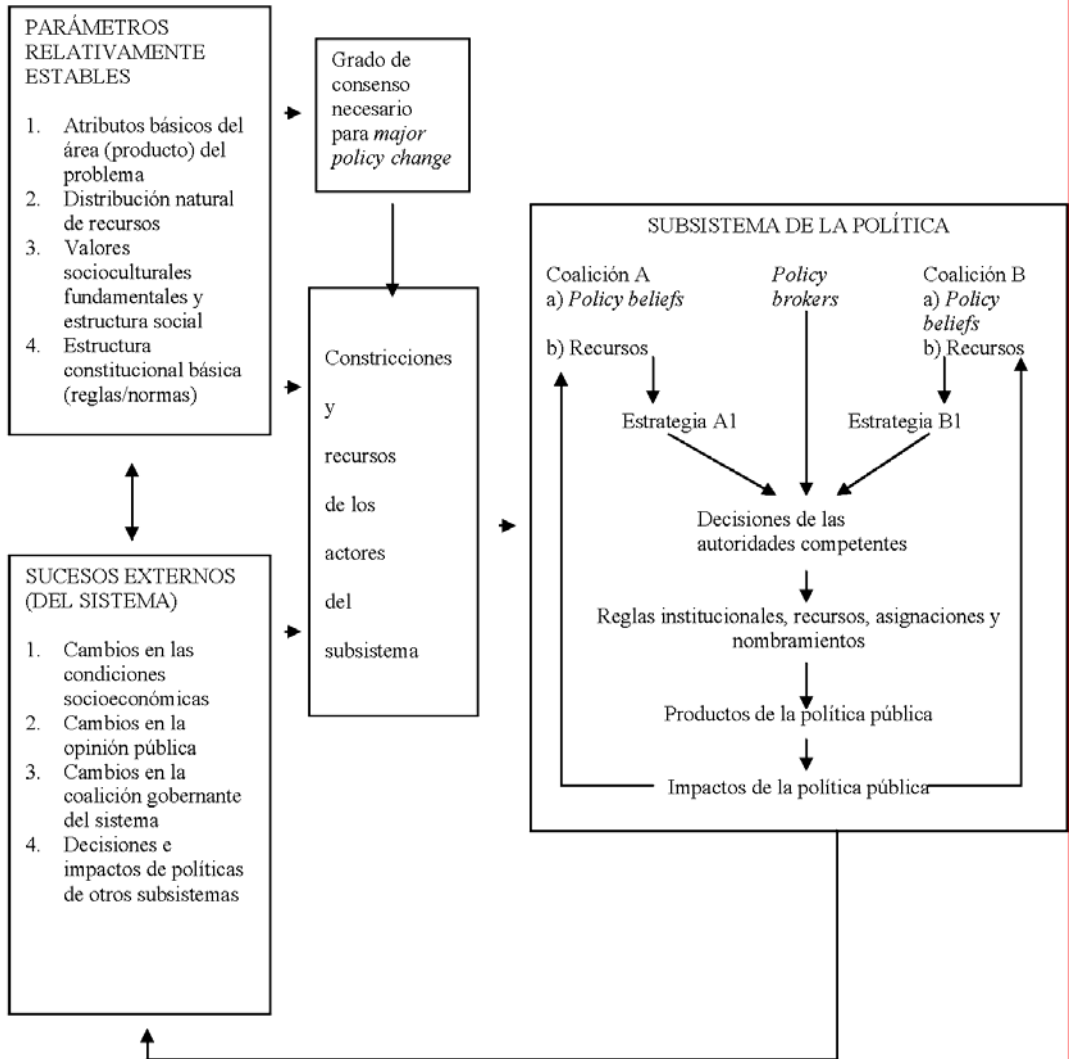
Sabatier y Jenkins-Smith (1999) consideran que se trata de un análisis muy útil para predecir: (1) la fuerza de los miembros de la coalición (creencias congruentes e interdependencias simbióticas); (2) los miembros de los conflictos distributivos (creencias congruentes, pero interdependencias competitivas); y, (3) los miembros moderados (creencias congruentes, pero interdependencias simbióticas con los miembros de la coalición opositora).

Por último, debe destacarse que este concepto de coalición promotora es una de las características más innovadoras del ACF en la medida en que desafía la asunción implícita de la mayoría de los politólogos de que la afiliación organizacional de un actor es primordial, de modo que hubiese algo fundamentalmente diferente entre los legisladores, los funcionarios, los líderes de los grupos de interés, los investigadores y los periodistas. En la perspectiva tradicional, los líderes de los grupos de presión y los legisladores son políticamente activos tratando de influir en la política pública, mientras los funcionarios, los investigadores y los periodistas tienden a ser percibidos como más pasivos y/o indiferentes respecto a la política pública. Como hemos visto, el ACF, por el contrario, considera que dentro del subsistema los actores que pueden agregarse en un número de coaliciones promotoras pueden provenir de diversas organizaciones públicas y privadas, de todos los niveles de gobierno, en la medida en que pueden compartir unas mismas

ideas acerca de la política y muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo.

Se trata, pues, de una estrategia de agregación de actores superior a la alternativa más frecuente (que ve a las instituciones formales como los actores dominantes) porque en la mayoría de los subsistemas de políticas hay un gran número de organizaciones participantes de diversos niveles de gobierno. Desarrollar modelos que incluyan los cambios en la posición y en el modelo de interacción de muchas unidades a lo largo de una década o más, sería una tarea *excesivamente* compleja (Sabatier y Pelkey, 1987). Además, los modelos institucionales tienen dificultad para explicar la importancia de los individuos específicos que se mueven de una organización a otra dentro del mismo subsistema (Hecklo, 1978). Finalmente, los modelos institucionales tienen dificultad para explicar las enormes variaciones en el comportamiento entre individuos dentro de la misma institución.

Cuadro 1: El marco de las coaliciones promotoras.



Fuente: Sabatier (1999b), p.149.

3. Los sistemas de creencias y la concepción del individuo.

El origen del análisis riguroso de los sistemas políticos de pensamiento y convicciones se sitúa en Converse (1964), al centrarse en la relación entre la orientación ideológica general y las posiciones sobre temas específicos de política pública. Más tarde, la evolución de esta literatura fue sintetizada por Putnam (1973) en cuatro elementos: orientaciones cognitivas, orientaciones normativas, orientaciones interpersonales y el posicionamiento político, generalmente concretado en la dicotomía izquierda-derecha.

Sabatier considera que es necesario añadir las percepciones sobre la severidad del problema y, junto a Hunter (1989), ha argumentado la necesidad de añadir las percepciones de las relaciones causales (referidas a las áreas de políticas de las que las élites en cuestión son especialistas), hasta entonces olvidadas. Piensan que se trata de un elemento fundamental por la importancia que los modelos de ‘socialización formativa’ han demostrado tener como componente de los sistemas de creencias de las élites; y, porque, probablemente, las “percepciones causales son los componentes de los *sistemas de creencias* de las élites que más pueden cambiar a lo largo del tiempo, ya que a diferencia de las orientaciones normativas abstractas, son susceptibles de modificación sobre la base de la experiencia y la evidencia” (Sabatier y Hunter, 1989, p. 231).

Así, en el modelo de las coaliciones promotoras, los *sistemas de creencias* son concebidos como conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etcétera. Son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas.

Por otro lado, en la medida en que las políticas incorporan teorías implícitas sobre cómo alcanzar sus objetivos (Pressman y Wildavsky 1973; Majone, 1980), también ellas pueden ser concebidas como *sistema de creencias*. Como ya vimos, se trata de una de las premisas del ACF: el concepto de sistema de creencias se usa como la plantilla sobre la cual se mide el cambio, tanto respecto a las creencias de las diferentes coaliciones como el contenido real de la política pública. La posibilidad de colocar creencias y políticas

sobre la misma plantilla (de nuevo apreciamos aquí las coincidencias con Majone, 1997), suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información más o menos técnica sobre el cambio en las políticas.

Puesto que la estrategia básica del ACF es el empleo de la estructura de los *sistemas de creencias* para predecir cambios en éstos y en los intentos de cambio en la política pública a lo largo del tiempo, se establece dicha estructura cuidadosamente y sobre la base de varias premisas.

Respecto a la *estructura* de los sistemas de creencias, encontramos que están organizados de forma tripartita y jerárquica (*véase cuadro 2*). En primer lugar, un *núcleo profundo* que incluye creencias normativas y ontológicas básicas, tales como la valoración relativa de la libertad individual *versus* la igualdad social, que opera a lo largo de, virtualmente, todos los dominios de políticas. La familiar escala izquierda/derecha opera a este nivel.

En segundo lugar, están las creencias del *núcleo de la política*, que representan compromisos normativos y percepciones causales básicos de la coalición a lo largo de un subsistema o dominio de política completo. Incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico *versus* protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse. Como ya vimos, se asume que las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones porque ellos representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública.

Por último, se consideran los *aspectos secundarios* del sistema de creencias de la coalición, que comprenden un largo conjunto de creencias más estrechas (es decir, que no abarcan todo el subsistema) concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores.

Las presunciones sobre las que se asienta esta estructura son, por un lado, el tratamiento que se considera que hay que dar a las élites; y, por otro, el modelo de individuo que ha ido configurando el ACF a lo largo de su evolución.

Efectivamente, se considera que los subsistemas están compuestos por las *élites de las políticas* más que por los miembros del público en general, de modo que se puede considerar que la mayor parte de los actores tiene un *sistema de creencias* relativamente complejo e internamente consistente respecto al área de la política pública de su interés. Son las élites las que dedican una gran cantidad de tiempo a discutir temas relativamente técnicos tales como la magnitud del problema, los efectos de las políticas pasadas y las probables consecuencias futuras de las alternativas de la política pública.

El *modelo de individuo*, y, por tanto, la relación entre intereses y aspectos cognitivos o creencias del ACF, en un principio esbozado muy someramente, ha sido en gran medida modificado, ganando en precisión, a partir de las críticas y aportaciones de otros autores, además de la misma evidencia empírica.

Desde el principio, se niega explícitamente la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo, de ahí que se niegue también la idea de que las coaliciones de conveniencia dominen el proceso de elaboración de políticas. Aunque, por supuesto, la estabilidad de las coaliciones podría ser resultado no de creencias estables, sino, más bien, de estables intereses económicos y organizacionales. Si este modelo usa los sistemas de creencias, más que los 'intereses', como su punto central, es porque considera que las creencias son más inclusivas y más verificables que los intereses (Sabatier, 1987).

A su vez, se considera que las creencias son más inclusivas y más verificables que los intereses, porque los modelos de éstos deben identificar un conjunto de indicadores de los medios y realizaciones necesarias para alcanzar los fines, que son parte de los sistemas de creencias.¹⁷

¹⁷ “Mientras los modelos de sistema de creencias pueden así incorporar intereses propios y organizacionales, también permiten que los actores establezcan fines en formas bastante distintas (por ejemplo, como resultado de la socialización) y, de este modo, son más inclusivos. Además, personalmente, tengo grandes dificultades para especificar a priori un conjunto de intereses claro y falsable para la mayoría de los actores que encuentro en los conflictos de políticas. En su lugar, parece preferible

Sin embargo, Schalger (1995) consideró un error subsumir la noción de preferencias o intereses en el concepto de *sistema de creencias*, y ello, por dos razones. Primero, porque al considerar los *sistemas de creencias* de los miembros individuales de una coalición promotora como homogéneos, sus intereses aparecen como homogéneos, también. Sin embargo, “en algunas situaciones, los intereses de los miembros de una coalición están en conflicto, incluso aunque continúen compartiendo un conjunto central de creencias” (Schlager y Blomquist, 1996, p. 661). Además, al no tratar de modo diferenciado los intereses, entre los factores que motivan la acción individual, el ACF se queda sin base para la predicción o explicación del comportamiento estratégico y oportunista.

En los trabajos que los autores del ACF publican en 1998 y 1999, se afrontan estas críticas, principalmente con un desarrollo más detallado del modelo de individuo. Se mantienen las ideas básicas, ya que continúan afirmando que el ACF no “asume que los actores estén guiados principalmente por simples fines del propio interés económico o político, ni que las preferencias del interés propio sean fáciles de averiguar [...]. Por el contrario, se asume que los fines del actor [...] son, normalmente, complejos y deben averiguarse empíricamente” (Sabatier, 1998, p. 109).

Sin embargo, pasa a considerarse que el ACF debía ser modificado para incluir el bienestar individual (y/u organizacional) junto al *sistema de creencias* de la política: “El líder de un grupo medioambiental, por ejemplo, debe preocuparse de las necesidades organizacionales de su grupo tanto como de la traslación del sistema de creencias sobre la política que tiene la organización a la política gubernamental. Fracasas en reconocer el papel del interés propio de los individuos y las organizaciones es uno de las razones fundamentales por las que las versiones anteriores del modelo de las coaliciones promotoras habían subestimado la dificultad de fraguar coaliciones efectivas entre actores con las mismas ideas” (Sabatier, 1998, p. 111).

Se asume que los actores son instrumentalmente racionales, esto es, que buscan usar información y otros recursos para alcanzar sus fines; aunque, simpatizan mucho más con la investigación en psicología cognitiva y social que con los trabajos económicos. “En

permitir que sean los actores los que indiquen sus sistemas de creencias (a través de cuestionarios y análisis de contenido de documentos) y, después, examinar empíricamente, en qué medida éstas cambian a lo largo del tiempo” (Sabatier, 1987, p. 664).

particular, el ACF asume que los fines son generalmente complejos y que la capacidad de un individuo para percibir el mundo y procesar la información se ve afectada por sesgos y constricciones cognitivos” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 130).

Se asume un modelo de individuo compatible con la teoría de la acción razonada, básicamente un modelo de utilidad esperada en el que los actores sopesan los cursos de acción alternativos en términos de su contribución a un conjunto de fines, pero en las cuales las preferencias de los grupos de referencia (tales como los miembros de la propia coalición) juegan un papel más importante que en la mayoría de los modelos utilitarios.

Es decir, los actores se conducen de acuerdo a un conjunto de fines orientados a la política, que incluyen prioridades de valor y concepciones sobre el bienestar de aquellos sobre quienes debe descansar su principal preocupación. Por tanto, las creencias más importantes son las del núcleo de la política (las que se refieren al subsistema en su totalidad), porque son más obvias para el individuo que las creencias del núcleo profundo; y, porque sirven como guías más eficaces para el comportamiento, que las preferencias más específicas de los aspectos secundarios.

Se asume también que la capacidad de los actores para procesar y analizar información es limitada, lo que incentiva el uso de heurísticas como guías para las situaciones complejas. Se muestran, por tanto, de acuerdo con que la racionalidad es limitada más que perfecta.¹⁸

Los autores del ACF también están de acuerdo con la *prospect theory*, según la cual los actores dan más peso a las pérdidas que a las ganancias (Quattrone y Tversky, 1988), de modo que recuerdan más los fracasos que las victorias. Esto conlleva la tendencia de los actores de las políticas públicas, particularmente en situaciones que incluyen conflicto frecuente, a ver a sus opositores como más poderosos de lo que probablemente son.

Por último, se le da importancia a las teorías de la atribución y disonancia cognitiva, según las cuales en los temas relevantes, las percepciones de los actores, las experiencias nuevas, se ven fuertemente filtradas por sus creencias normativas y perceptivas preexistentes, de modo que éstos constituyen una lente a través de la cual los actores perciben el mundo. De este modo, los actores

¹⁸ El modelo descansa aquí en los trabajos de March y Simon (1958), Nisbett y Ross (1980), y Kahneman y otros (1982).

tienen a aceptar la información que confirma estas las creencias existentes y a evitar la información disonante. “Este hecho es más cierto para las creencias del núcleo de la política que para los aspectos secundarios” (Sabatier, 1988, p. 117).

Ya vimos la repercusión que tiene esta concepción del individuo sobre el concepto de coalición promotora. No cabe duda de que estas asunciones sobre sesgos y constricciones juegan un papel importante en la cohesión del grupo y su estabilidad a lo largo del tiempo. “Puesto que las coaliciones, por definición, comparten un conjunto de creencias del núcleo de la política, los actores de diferentes coaliciones percibirán el mundo a través de lentes distintas y, así, con frecuencia interpretarán una muestra determinada de evidencia de modos distintos” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 131).

También se trata de aspectos que generan desconfianza respecto a las personas de las otras coaliciones. Si los otros ven tan distintos determinados datos “fácticos”, será que tienen motivaciones dudosas o cuestionables. Si esto, además, lo combinamos con la tendencia a recordar más las pérdidas que las victorias, es fácil que una situación conflictiva se convierta en un mutuo “*devil-shift*”, al que ya hemos hecho referencia. “Como resultado, la resolución del conflicto entre coaliciones es más difícil de prever que lo que los modelos clásicos del actor racional predecirían” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 132).

Sabatier y Jenkins-Smith (1999) están de acuerdo en que para comprender el comportamiento corporativo es probable que sea necesario conocer los fines de la organización respecto a diversas cuestiones, pero también consideran que las organizaciones que regularmente se ven envueltas en las disputas de las políticas públicas es muy probable que tengan un *sistema de creencias* congruente con su sistema cognitivo profesional más fundamental. En definitiva, las creencias profesionales pasarían a ser importantes en el supuesto infrecuente de que no fuesen coincidentes con las creencias del núcleo de la política.

Cuadro 2: Estructura revisada de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas.

	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones en la política fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
Extensión	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema	Generalmente, sólo en parte del subsistema
Susceptibilidad al cambio	Muy difícil; semejante a una conversión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías	Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del <i>policy-making</i> administrativo e, incluso, legislativo
Componentes ilustrativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. La naturaleza humana: <ol style="list-style-type: none"> a) Inherentemente malo vs. Socialmente redimible b) Parte de la naturaleza vs. Dominio sobre la naturaleza c) Egoístas intolerantes vs. Contractualistas 2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc. 3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc. 4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género, profesión) 	<p><i>Preceptos normativos fundamentales:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas 2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación <p><i>Preceptos con un componente empírico substancial:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Sobre todo, la seriedad del problema 4. Causas básicas del problema 5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado 6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno 7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (p. ej., regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales) 8. Método de financiación 9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma cero vs. potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico vs. cargos electos) 10. Participación del público vs. expertos vs. cargos electos 11. <i>Policy core policy beliefs</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos 2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo 3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e, incluso, revisión estatutaria 4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones

Fuente: Sabatier (1998), p. 113.

4. El papel de las ideas a través del aprendizaje orientado a las políticas.

Tal vez el aspecto más ambicioso del ACF es la integración de la literatura sobre la utilización del conocimiento y la literatura sobre el cambio en las políticas públicas. En el fondo, o al menos en el origen, se trata de un marco conceptual para demarcar el papel que desempeña el análisis de políticas en el aprendizaje orientado a las políticas y, a su vez, el papel que juega tal aprendizaje en el cambio de las políticas a lo largo de periodos de una década o más.

Cuando el ACF afirma que el cambio en las políticas no es simplemente el resultado de la competición entre diversos intereses entre los que los recursos financieros y las reglas institucionales son críticos, es porque considera que el aprendizaje orientado a las políticas dentro y entre las coaliciones es un aspecto importante para explicar el cambio en las mismas.

4.1. La literatura del conocimiento en el ACF.

Los autores del ACF se hacen eco de las principales contribuciones de la literatura existente sobre la utilización del conocimiento, es decir, la que trata sobre cómo los encargados de elaborar las políticas públicas utilizan el análisis de políticas y otras formas de información relativamente técnica. Se sorprenden de que su desarrollo se haya producido, en gran parte, de modo independiente de la literatura de la ciencia política centrada en los factores que afectan a los procesos de políticas públicas, pues, consideran, que tal información es uno de esos factores.

Consideran que las mayores aportaciones de esa literatura del conocimiento son:

- a) El que las diferencias culturales substanciales impiden la interacción entre investigadores y funcionarios gubernamentales (Dunn, 1980; Webber, 1983; pero véase Sabatier, 1984);
- b) Mientras el análisis de políticas es raro que influya en decisiones gubernamentales específicas, con frecuencia provee una “función esclarecedora” a través de la alteración gradual de conceptos y asunciones de los elaboradores de las políticas a lo largo del tiempo (Caplan y otros, 1975; Weiss, 1977a, 1977b)

- c) El análisis de políticas con frecuencia es usado por razones no substantivas, tales como realzar la credibilidad de la organización, retrasar decisiones no deseadas,... (Rein y White, 1977; Jenkins-Smith y Weimer, 1985);
- d) Si los investigadores y analistas de políticas desean tener un impacto significativo en la política, generalmente deberán abandonar el papel de “técnicos neutrales” y, en su lugar, adoptar el de “promotor” (Meltsner, 1976; Jenkins-Smith, 1982; Nelson, 1987).

La mayor parte de estos hallazgos son asumidos por el ACF, aunque algunos aspectos, como el concepto de “función esclarecedora” de Weiss, cobren una especial importancia. También es probable que la obra de Weiss (1977a), sea la que ofrezca una imagen global más completa sobre este tema, intentando responder a las preguntas de cuándo, cómo y dónde, la investigación social tiene efectos, y qué clase de efectos, en los procesos de políticas públicas.

Hall (1993) nos recuerda que el concepto de *policymaking* como aprendizaje social, que ha tomado fuerza en las concepciones más recientes del proceso de políticas, hunde sus raíces en la teoría de la organización y la cibernética. Sin embargo, la formulación que ha tenido una mayor influencia sobre las teorías del Estado es la presentada por Hecló (1974) en su trabajo sobre las políticas sociales en Gran Bretaña y Suecia. Se trata, además de un concepto de aprendizaje que pone el énfasis en el papel de las ideas en el proceso de elaboración de las políticas.

Efectivamente, consideramos que a partir de ese origen, ese estudio del aprendizaje ha experimentado una clara bifurcación. Por un lado, en la literatura del *management*, la cuestión del aprendizaje ha sido tratada muy ampliamente, y, por tanto, desde múltiples ángulos; sin embargo, es constante su tratamiento desde una perspectiva estratégica, que tiene como finalidad última el incremento de la eficacia organizacional en un entorno competitivo.

En el ACF la preocupación se centra en indagar si la información técnica, la investigación en principio sin fines políticos y el mismo análisis de políticas (como consultoría externa) generan o no un aprendizaje en los actores de los procesos de políticas, cuáles son las mejores condiciones para que dicho aprendizaje se produzca, y si tal aprendizaje juega un papel en el cambio de dichas políticas. De hecho, el ACF no habla de aprendizaje sin más, sino del

aprendizaje orientado a las políticas concretado en la definición tomada de Heclo. Sin embargo, si Heclo es considerado el introductor del concepto de aprendizaje político (*political-learning*), Sabatier lo es del más concreto aprendizaje orientado a las políticas (*policy-oriented learning*).¹⁹

La relevancia de la aportación de Heclo es indudable. No sólo es uno de los autores que sí realiza una vinculación entre la literatura politológica centrada en los procesos de las políticas públicas y la importancia de la información técnica, así como el especial papel que juega el aprendizaje. Además, ha generado una nueva perspectiva para afrontar los procesos de políticas y, dentro de ésta, el ACF es un ejemplo claro. Los mismos autores del ACF reconocen que su inspiración fundamental provino del libro de este autor de 1974.

Sin embargo, el ACF, aun aceptando la importancia de los aspectos cognitivos o del aprendizaje que se producen dentro del subsistema, aporta (tras distinguir los aspectos nucleares y secundarios de los sistemas de creencias y de la propia política pública) la idea fundamental de que el aprendizaje puede alterar los aspectos secundarios, pero que el cambio en los aspectos nucleares es resultado, generalmente, de perturbaciones en factores no cognitivos. De hecho, es probable, que la aportación más importante que este marco teórico realiza a la literatura del uso del conocimiento, provenga de la vinculación que efectúa entre los procesos de aprendizaje y la estructura y el funcionamiento de los sistemas de creencias, en el papel que éstos juegan como plantilla de las políticas públicas. Precisamente por la posibilidad de colocar las creencias (como mapas cognitivos) y las políticas sobre la misma plantilla, suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información sobre el cambio en las políticas.

¹⁹ Véase, C. J. Bennett y M. Howlett (1992): "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", en *Policy Sciences* 25, 275-294. En este trabajo también aparecen las aportaciones de Hall (y su concepto de aprendizaje social, que expone en el artículo citado más arriba); de Rose, y de Etheredge, respecto al papel del aprendizaje en el cambio de las políticas.

4.2. La definición y el contenido del aprendizaje en el ACF.

Siguiendo a Hecla (1974), el ACF considera que el aprendizaje orientado a las políticas son las alteraciones relativamente resistentes de pensamientos o de intenciones de comportamiento, que son resultado de la experiencia y están relacionados con la obtención y revisión de preceptos del sistema de creencias de individuos o colectividades (tales como las coaliciones promotoras) y, por tanto, de los objetivos de la política. Es decir, el aprendizaje orientado a las políticas es un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política.

De modo que el aprendizaje orientado a las políticas incluye “los flujos de retroalimentación interna, las percepciones concernientes a las dinámicas externas y el conocimiento creciente del estado de los parámetros del problema y los factores que les afectan. La integración de este conocimiento con los valores básicos y las asunciones causales que comprenden el núcleo de las creencias de las coaliciones promotoras es el punto central del aprendizaje de políticas (*policy learning*)” (Sabatier, 1993, p. 19).

Este aprendizaje puede versar sobre una diversidad de temas, entre los que cabe destacar los tres siguientes:

- a) La mejora de la comprensión que uno tiene del estado de los fines y otras variables identificadas como importantes por el propio *sistema de creencias* (por ejemplo ideando sistemas para comprobar que no se están produciendo *gaps* de implantación desmesurados);
- b) El refinamiento de nuestra comprensión de las relaciones lógicas y causales del interior de los *sistemas de creencias*, de cara a obtener mecanismos mejores para el alcance de los valores centrales;
- c) La identificación y respuesta a los desafíos al propio sistema de creencias (por parte de hechos exógenos, pérdida de recursos, la actividad de los oponentes, etcétera).

Por otro lado, el aprendizaje orientado a las políticas, generalmente, supone la experiencia que da la implementación. La falta de satisfacción con la utilización de un mecanismo de implementación específico, llevará a los que propusieron el programa a reexaminar su estrategia. “Sin embargo, el aprendizaje a partir de la experiencia es muy difícil en un mundo donde las brechas de

implantación son difíciles de medir, las teorías causales bien desarrolladas son con frecuencia escasas, la experimentación controlada es virtualmente imposible, los opositores hacen todo lo posible por embrollar la situación, e, incluso los motivos de los aliados son, con frecuencia, sospechosos a causa de las rivalidades personales y organizacionales” (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993b, p. 44).

Esto es lo que los autores del ACF denominan la ambigüedad de la experiencia. Lo cierto, es que, pese a todo, el aprendizaje se produce. En un mundo de recursos escasos, aquellos que no aprenden se sitúan en una posición de desventaja competitiva en la realización de sus fines.

4.3. El uso promotor del análisis de políticas y el aprendizaje orientado a la política.

El ACF asume que el aprendizaje orientado a las políticas es instrumental, esto es, que los miembros de diversas coaliciones buscan entender mejor el mundo de cara a promover sus objetivos en la política pública. Las coaliciones intentan aprender cómo funciona el mundo y cuáles son los efectos de las diversas intervenciones gubernamentales, de cara a alcanzar sus fines a lo largo del tiempo.

Todo el proceso de aprendizaje orientado a las políticas se produce en el escenario del proceso político, donde las personas compiten en la asignación de valores a través de los instrumentos del poder político en su beneficio. Por tanto, este proceso no es una búsqueda desinteresada de la *verdad*. Las coaliciones promotoras, particularmente las que no son dominantes, tienen importantes incentivos para dedicarse al aprendizaje orientado a las políticas, porque una mejora del conocimiento del objeto de la política pública en cuestión facilita la consecución de sus fines.

Se tienen en cuenta al menos cuatro principios explicativos del papel que juega el análisis de políticas (o la información técnica) en el aprendizaje orientado a las políticas y, eventualmente, en el cambio en las mismas. En primer lugar se considera que, generalmente, el análisis es estimulado bien por amenazas a los valores centrales, bien por las oportunidades percibidas para alcanzar dichos valores. En segundo lugar, se puede observar que el papel crucial de la información técnica es alertar a la gente sobre hasta qué punto una situación dada afecta a sus intereses y sus

valores. En tercer lugar, una vez que los actores políticos han desarrollado una posición sobre un tema de políticas públicas, el análisis se usa principalmente de un modo *promotor*, esto es, para justificar y elaborar esa posición. Por último, los actores, generalmente, encuentran necesario ensartarse en un debate analítico (esto es, presentar argumentación técnica de sus posiciones) para tener éxito en la traslación de sus creencias a la política pública en cuestión. Nosotros recordamos que no es menor el papel que puede jugar la argumentación una vez puesta en marcha la política, de cara a su legitimación frente a la opinión pública.

La idea fundamental es que en los sistemas con poder disperso [el ACF “debería ser aplicable a la mayoría de las poliarquías industriales” (Sabatier, 1987, p. 654)], es difícil desarrollar una posición mayoritaria a través del puro ejercicio del poder. Por ello, suele ser necesario convencer a los otros actores de la bondad de nuestra posición y las consecuencias de las otras alternativas. Esto no sólo se aborda con el proceso de argumentación descrito por Majone, sino, especialmente, a través de la utilización de la información, el análisis, la investigación, y, por tanto, el aprendizaje.

Sin embargo, el conocimiento no surge de repente, se convierte en universalmente aceptado y sugiere cambios unívocos en la acción del gobierno; sino que encontrará la oposición de quienes perciben que se desafía su visión del problema y sus intereses pueden ser negativamente afectados. Este proceso es el que se refleja en el cuadro sobre las fases iniciales de las interacciones analíticas entre coaliciones (*véase cuadro 3*).

4.4. Efectos del aprendizaje en los sistemas de creencias.

Se parte, pues, de la idea de que muchos aspectos del *sistema de creencias* de una coalición son susceptibles de cambiar sobre la base del análisis científico o técnico. Es importante, sin embargo, precisar, qué aspectos, concretamente, de dichos sistemas de creencias cambian gracias al aprendizaje y bajo qué condiciones.

En primer lugar, podemos observar que los cambios en la distribución de creencias de las personas que están dentro de una

coalición o, más ampliamente, dentro del subsistema, serán función de diversos procesos.²⁰

Estos cambios en la distribución de las creencias dentro de una coalición, generalmente, comenzarán con el aprendizaje de los individuos o sus cambios entre puestos de la organización; encontrarán la resistencia de las dinámicas de grupo, y, después, serán difundidas a través del grupo. La difusión dependerá de la cantidad de movimientos de personal, la compatibilidad de la información con las creencias existentes, lo persuasiva que sea la evidencia y las presiones políticas que haya para el cambio.

Ya hemos hecho alusión como, a causa de la resistencia al cambio de las creencias centrales, el aprendizaje orientado a las políticas queda normalmente confinado a los aspectos secundarios de los *sistemas de creencias*. Hay dos razones principales que lo explican. Primero, porque el núcleo de la política pública se nutre en gran medida de cuestiones que son fundamentalmente normativas (y, por tanto, claramente alejadas del desafío empírico directo), mientras los aspectos secundarios consisten en cuestiones más susceptibles al cambio basado en la evidencia empírica. Segundo, porque el modelo de las coaliciones promotoras asume que las creencias están organizadas jerárquicamente, con un núcleo profundo formado por valores aprendidos en la infancia, más tenazmente sujetos.

Efectivamente, cuando los actores se encuentran con constricciones u oportunidades, intentan responder de modo coherente con su núcleo de política. Además, el filtro perceptivo, que ya hemos visto que es un componente fundamental del modelo de individuo de este marco teórico, hace que los actores se opongan a la información que sugiere “que sus creencias del núcleo profundo o del núcleo de la política, pueden ser nulas y/o inasequibles, y, normalmente, usarán análisis de políticas formal para apoyar y elaborar esas creencias (o atacar a los puntos de vista de sus oponentes)” (Sabatier, 1998, p. 104).

Por todo ello, el cambio en esos componentes importantes de los *sistemas de creencias* de una coalición (el núcleo de la política),

²⁰ Por ejemplo, el aprendizaje individual y el cambio de actitudes; la difusión de nuevas creencias y actitudes entre los individuos; los movimientos de los individuos dentro de cualquier colectividad; las dinámicas de grupo, tales como la polarización de grupos homogéneos o grupos en conflicto; o, las reglas para la unificación o agregación de preferencias y para la promoción (o el impedimento) de la comunicación entre los individuos.

es probable que requiera la acumulación gradual de evidencia sobre un largo periodo de tiempo, a través de la ‘función esclarecedora’ (Weiss, 1977b) de la investigación de políticas y la investigación científica. En las raras ocasiones en que los actores alteran el núcleo de la política de sus *sistemas de creencias* se debe a que el aprendizaje se ha producido a partir de la información que proviene de otros miembros de su misma coalición.

Hay que recordar, sin embargo, que la acumulación de evidencia no es, por sí sola, suficiente para alterar los aspectos centrales de la *política pública*. Tales alteraciones requieren cambios en la distribución de los recursos políticos de los actores del subsistema, que provienen de sacudidas externas a éste. Se llega incluso a afirmar que los cambios en los elementos centrales de las políticas públicas requieren la sustitución de una coalición dominante por otra, y esta transición se supone que resulta, fundamentalmente, de cambios externos al subsistema.

En definitiva, aunque los sucesos exógenos o las actividades de los oponentes pueden, eventualmente, forzar el examen de creencias centrales, la mayor parte del aprendizaje se manifiesta en los aspectos secundarios de un *sistema de creencias* o de un programa gubernamental.

4.5. *El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias.*

El ACF asume que el aprendizaje entre los miembros de una misma coalición se muestra como relativamente poco problemático, por ello, se centra en el estudio del aprendizaje entre los sistemas de creencias de diferentes coaliciones. En concreto, se trata de identificar las condiciones bajo las cuales es probable que se produzca un debate analítico productivo entre miembros de *diferentes* coaliciones promotoras. El indicador de que tal tipo de debate se ha producido es el hecho de que ambas coaliciones lleguen a alterar aspectos centrales de su sistema de creencias o, al menos, aspectos secundarios muy importantes, como resultado del diálogo más que por un cambio en las condiciones externas.

La probabilidad de que tal aprendizaje se produzca es función de diversas variables.²¹ Primero, el nivel de conflicto (que refleja el

²¹ Estas son las cinco hipótesis del marco de las coaliciones promotoras referidas al aprendizaje orientado a las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 124).

grado de incompatibilidad de las creencias centrales de las coaliciones que compiten), de modo que el aprendizaje es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las coaliciones.²² Segundo, la medida en que el tema se pueda tratar de modo analítico, de modo que los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados, y aquellos que incluyen sistemas naturales, no sólo sociales y políticos, son más conducentes al aprendizaje. Y, tercero, la naturaleza del foro de análisis, si es más abierto o más profesional, de modo que el aprendizaje es más probable cuando existe un foro que es suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar, y está dominado por normas profesionales.

Por último, el trabajo de Jenkins-Smith y St. Clair (1993), aportó que, incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los *policy brokers* o de otros funcionarios gubernamentales importantes. El impacto de tal aprendizaje depende de la influencia que tenga el funcionario para poder cambiar realmente la política, y lograr que tal cambio permanezca.

A veces, el foro de debate es enteramente político. En el supuesto de que ni la coalición gobernante ni su opositora estén satisfechas con la situación actual, pueden establecer negociaciones con la esperanza de encontrar un compromiso que sea superior al *status quo* para todos. En estos casos, es importante que el conflicto no verse sólo sobre aspectos normativos, sino que haya también sobre la mesa algunas cuestiones empíricas que puedan usarse para alterar creencias o, al menos, señalar a aquellas áreas de incertidumbre que facilitan el compromiso (Küebler, 1999).

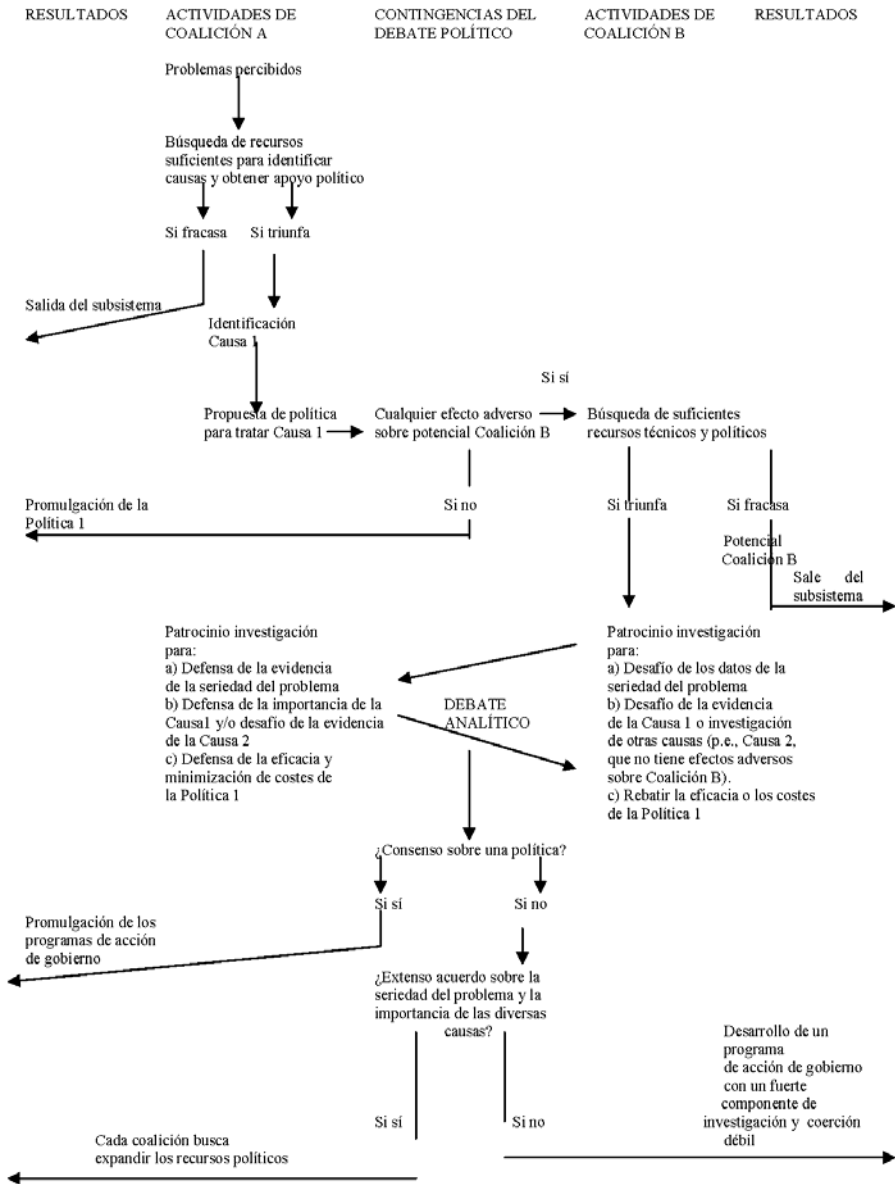
²² Esto requiere que cada coalición tenga los recursos técnicos para participar en el debate, y que el conflicto sea entre aspectos secundarios de uno de los sistemas de creencias y elementos nucleares del otro, o, alternativamente, entre importantes aspectos secundarios de ambos sistemas de creencias.

A modo de conclusión.

Hemos visto como el ACF plantea de manera rigurosa un modelo explicativo de los procesos de cambio en las políticas públicas, capaz de perfeccionarse mediante sucesivas aplicaciones empíricas. Nos hemos detenido, especialmente, en los aspectos que hacen de este marco teórico un representante destacado de la introducción de las ideas en el análisis de políticas públicas. Esto se realiza, principalmente, a través del estudio del aprendizaje y su concepción de los *sistemas de creencias*. Se analiza qué condiciones son necesarias para que el aprendizaje se produzca en los individuos, dentro de una coalición y entre distintas coaliciones. Dicho aprendizaje se manifiesta en la modificación de los *sistemas de creencias* de los actores. En la medida en que éstos logran trasladar dichas alteraciones a las coaliciones promotoras, y éstas a los *sistemas de creencias* que configuran la política pública, el aprendizaje habrá jugado un papel en el cambio de la política pública.

Los trabajos empíricos muestran que lo normal es que el aprendizaje, por sí solo, únicamente genere cambios en los aspectos secundarios. Los cambios mayores requieren que perturbaciones en los aspectos no cognitivos generen una oportunidad. Por tanto, aunque el mundo de las ideas recibe un trato detenido, la calidad teórica y metodológica del ACF ha permitido precisar de forma positiva el papel de las mismas en los procesos reales de las políticas públicas.

Cuadro 3. Interacciones analíticas entre coaliciones promotoras: fases iniciales.



Fuente: Sabatier (1988), p. 153.

BIBLIOGRAFÍA

- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Caplan, N. S.; Morrison, A. y Stambaugh, R. J. (1975): *The Use of Social Science Knowledge on Policy Decisions at the National Level*. Ann Arbor: Institute for Social Research.
- Chaqués Bonafont, L. (2004): *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (monografía 206).
- Converse, P. (1964): "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. Apter (ed.): *Ideology and discontent*. Nueva York: Free Press.
- Dunn, W. (1980): "The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use", en *Knowledge* 1 (June), 515-536.
- Fenger, M. y Klok, P. (2001): "Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 34, 157-170.
- Fischer, F. y Forester, J. (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Hall, P. A. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, 25, 3 (April), 275-296.
- Hecló, H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven/Londres. Yale University Press.
- Hecló, H. (1978): "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. KING (ed.): *The new American political system*. Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Jenkins-Smith, H. C. (1982): "Professional Roles for Policy Analysts: A Critical Analysis", en *Journal of Policy Analysis and Management* 2 (Fall), 88-100.
- Jenkins-Smith, Hank C. y Sabatier, P. A. (1993a): "The Study of Public Policy Process", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C. y Sabatier, P. A. (1993b): "The Dynamics of Policy-Oriented Learning", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, (eds.): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C. y G. K. St. Clair (1993): "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, (eds.): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C. y D. Weimer (1985): "Analysis as Retrograde Action", en *Public Administration Review* 45 (July), 485-494.

John, P. (2000): *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum.

Kahneman, D. ; Slovic, P.; y Tversky, A. (1982): *Judgment Under Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdon, J. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Küebler, D. (1999): Ideas as Catalytic elements for Policy Change: Advocacy coalitions and Drug Policy in Switzerland", en D. Braun y A. Busch (eds.): *The Power of Ideas: Policy Ideas and Policy Change*. Northampton (Massachusetts): Edward Elgar.

Majone, G. (1980): "Policies as theories", en *Omega* 8, 151-162.

Majone, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

March, J. y Simon, H. (1958): *Organizations*. Nueva York: Wiley.

Meltsner, A. (1976): *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

Nelson, R. (1987): "The Economics Profession and the Making of Public Policy", en *Journal of Economic Literature* 25 (March), 42-84.

Nisbet, R. y Ross, L. (1980): *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Pressman, J. y Wildawsky, A. (1973/1998): *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press [traducido como *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional

de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico].

Putnam, R. (1973): *The Beliefs of Politicians*. New Haven: Yale University Press.

Quattrone, G. y Tverky, A. (1988): “Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice”, en *American Political Science Review* 83 (Septiembre), 719-736.

Rein, M. y White, S. (1977): “Policy Research: Belief and Doubt”, en *Policy Analysis* 3 (Spring), 239-271.

Sabatier, P. A. (1984): “Faculty Interest in Policy-Oriented Advising and Research”, *Knowledge* 5 (June), 469-502.

Sabatier, P. A. (1987): “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”, en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 649-692

Sabatier, P. A. (1988): “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning”, en *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Sabatier, P. A. (1991a): “Political Science and Public Policy”, en *PS: Political Science and Politics*, Volume 24, 2 (June), 144-147.

Sabatier, P. A. (1991b): “Toward Better Theories of the policy Process”, en *PS: Political Science and Politics*, Volume 24, Issue 2 (June). Páginas: 147-156.

Sabatier, P. A. (1993): “Policy Change over a Decade or More”, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.) (1993): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1998): “The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy* 5(1), (March), 93-130.

Sabatier, P. A. (ed.) (1999): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1999a): “The Need for Better Theories”, en P. A. Sabatier (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1999b): "Fostering the Development of Policy Theory", en P. A. Sabatier (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. y Hunter, S. (1989): "The Incorporation of Casual Perceptions into Models of Elite Belief Systems", en *The Western Political Quarterly*, Volumen 42, Issue 3 (September), 229-261.

Sabatier, P. A.; Hunter, S. y McLaughlin, S. (1987): "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents", *Western Political Quarterly* 41 (September), 449-476.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (eds.) (1993): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993): "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners", en P. A. Sabatier, y H. C. Jenkins-Smith (eds.): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1999): "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Sabatier, P. A. (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. y Pelkey, Neil (1987): "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policy-Making: an Advocacy Coalition Framework", en *Administration and Society* 19 (September), 236-263.

Sabatier, P. A. y Zafonte, M. (1997):

Schlager, E. (1995): "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 28, 242-270.

Schlager, E. y Blomquist, W. (1996): "A comparison of three emerging theories of the policy process", en *Political Research Quarterly* 49 (September), 651-672.

Webber, D. (1983): "Obstacles to the Utilization of Systematic Policy Analysis", en *Knowledge* 4 (June), 534-560.

Weiss, C. (1977a): *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: D.C. Heath.

Weiss, C. (1977b): "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", en *Policy Analysis* 3 (Fall), 531-545.

Zafonte, M. y Sabatier, P. A. (1998): "Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping subsystems", en *Journal of Theoretical Politics* 10 (4), 473-505.

**Números anteriores de
Documentos de trabajo
Política y Gestión**

http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

1/2004

Philippe C. Schmitter

On Democracy in Europe and the Democratization of Europe

2/2004

Antonio Natera

La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular