

Ruth Martín Quintero*

La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras¹

Entre las características propias de los estudios contemporáneos del análisis de políticas públicas, destaca la inserción de la consideración de las ideas en los mismos como una variable a tener en cuenta. El marco de las coaliciones promotoras es uno de esos nuevos estudios de políticas públicas. Parte de un conjunto de premisas y a través de un modelo teórico aspira a explicar el cambio en las políticas teniendo en cuenta múltiples variables. Entre éstas, destacan aquellas referidas a la dinámica interna del subsistema de la política, donde se observa que los diferentes actores se agrupan en coaliciones que intentan trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y, para ello, participan en procesos continuos de aprendizaje. Este artículo presenta una exposición detallada de esta propuesta teórica, para finalizar mostrando, brevemente, a título de ejemplo, los resultados de un caso de aplicación empírica de la misma.

Palabras clave: análisis de políticas, cambio de políticas, marco de coaliciones promotoras, ideas, sistema de creencias, aprendizaje orientado a las políticas públicas.

Getting Ideas Into Public-Policy Analysis in Advocacy Coalition Framework

One most interesting feature in contemporary policy studies is considering ideas playing an independent role. Advocacy Coalition Framework is one of these policy process new studies. It assumes some premises, and through a theoretical framework seeks to explain policy change keeping in mind several factors. Policy subsystem internal dynamics are emphasized: advocacy

* Ruth Martín Quintero es miembro del Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid, Despacho 9.0.23, C/ Madrid, 126, 28903. Getafe (Madrid) Tel.: 0034 916249357. Fax: 0034 916249574. Correo electrónico: ruth@polsoc.uc3m.es

¹ Artículo recibido el 12 de enero de 2005 y aceptado el 12 de mayo de 2006.

coalitions aggregate actors who try to translate their beliefs systems into public policy, and thus, participate in policy-learning processes. This article explains in detail this theoretical proposal, to conclude with a brief sample of this theory empirical application.

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

En este trabajo realizamos una presentación analítica del marco de las coaliciones promotoras resaltando su especial significación en la introducción, de un modo sistemático y operativo, de las ideas en el análisis de las políticas públicas. Para ello, después de realizar una exposición de las líneas básicas del marco teórico, nos detenemos en los conceptos de sistemas de creencias y aprendizaje, que son los que sirven, principalmente, al propósito de investigar el papel de las ideas en el cambio de las políticas. Por último, resumimos los resultados de un caso de aplicación empírica de este marco teórico a título de ejemplo.

EL MARCO² DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

El marco de las coaliciones promotoras, 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 realizadas por 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 en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera.

Este especial cuidado con los aspectos que van más allá de las relaciones de poder o los conflictos de intereses, sitúa al marco de las coaliciones promotoras entre

² Hemos decidido traducir "framework" por marco, puesto que el nombre que se ha consolidado es *Advocacy Coalition Framework* (y sus siglas ACF). Sin embargo, como explican Sabatier y Jenkins-Smith (véase Sabatier 1999, 154) el ACF 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).

el grupo de trabajos de políticas públicas más recientes y prometedores.³ 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 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 cree 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 marco de las coaliciones promotoras 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 detenido, sistemático y exhaustivo de lo que, en general, se ha denominado el mundo de las ideas (que aquí se concretan, básicamente, en los conceptos de sistema de creencias y 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 de una forma clara y contrastable, de modo que aunque exista una atención especial hacia estas cuestiones, permite, finalmente, 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 marco de las coaliciones promotoras 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

³ 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*.

teórico que aspira a explicar el proceso de las políticas públicas en su totalidad.⁴ 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 marco de las coaliciones promotoras parte de unas premisas: a) que el estudio del cambio ha de realizarse a lo largo de *al menos una década*;⁵ b) la consideración de los *subsistemas de políticas como unidad de análisis*, que además serán de naturaleza intergubernamental e incluirán una amplia variedad de actores;⁶ c) la conceptualización de las políticas públicas como sistema de creencias, término que explicamos más adelante.

Este último aspecto es fundamental, pues es el instrumento a través del cual el marco de las coaliciones promotoras incorpora las ideas al análisis de las políticas. Se basa en la idea de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública, y permite, como veremos, detectar con precisión el cambio.

El objeto de estudio o variable dependiente es el cambio en las políticas públicas. Es importante precisar que desde el marco de las coaliciones promotoras 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 enfoque de las coaliciones promotoras considera 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 se

⁴ 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 (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993a).

⁵ Porque es el periodo de tiempo necesario para apreciar la influencia del aprendizaje, e incluso de los cambios socioeconómicos, en las políticas públicas.

⁶ 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.

rán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es 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 de un programa de acción gubernamental.

Para explicar el cambio en las políticas públicas, el marco de las coaliciones promotoras centra la 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 de incrementar 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 figura 1, p. 293).

El marco de las coaliciones promotoras, por tanto, está considerando 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 (que equivaldría al sistema político en el que se inserta el subsistema de la política en cuestión), además de diferenciar los factores estables de los dinámicos. De este modo, se considera que el cambio en las políticas puede ser función 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 dado a las ideas, y en el que el modelo sitúa su mayor interés, ha recibido el mayor número de críticas, y más se ha modificado en función de éstas y de la evidencia empírica.

Antes, es importante precisar 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 sean los únicos factores fundamentales a tener en cuenta. El aprendizaje orientado a las políticas, dentro y entre coaliciones, es un aspecto importante del cambio en las políticas. En concreto, este aprendizaje 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, 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.

Es necesario precisar que las perturbaciones externas son necesarias pero no suficientes para que los cambios mayores se produzcan. La idea básica es que tales perturbaciones son una oportunidad⁷ 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 ahora coalición minoritaria.

LOS SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS COMO ESCENARIOS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

Dentro del subsistema, este enfoque 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 ma-

⁷ Es inevitable recordar aquí el concepto de ventana de oportunidad de Kingdon (1984), aunque el marco de las coaliciones promotoras trata de relacionar esas ventanas de oportunidad para el cambio mayor con tipos específicos de cambios en los elementos exógenos al subsistema de la política (en Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 37).

neras” (Sabatier y Jenkins-Smith, en Sabatier, 1999, 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. Es el concepto que sitúa al marco de las coaliciones promotoras en los análisis de redes.

Sin embargo, no todos los actores que podemos encontrar en un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones promotoras del mismo. Destaca el papel de los *policy brokers* o “intermediarios de la política”, expertos o burócratas, que tienen ciertas habilidades 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 fragmentación, 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, 26) o, de modo equivalente, cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario.

Aunque a continuación veremos más detenidamente qué papel juegan estas coaliciones promotoras y cómo se explica su funcionamiento interno, el marco de las coaliciones promotoras plantea las siguientes hipótesis respecto a ellas:

- a) Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas *maduro*⁸ 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 periodos de más o menos una década.
- b) Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.

⁸ Esta precisión se realiza a partir de la distinción entre subsistemas emergentes y maduros (Sabatier, 1998, 114).

- c) Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer 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 están más constreñidas en su expresión de creencias y posiciones en la política que las élites de los grupos materiales.⁹
- 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.

¿CÓMO ACTÚAN LAS COALICIONES PROMOTORAS?

Respecto 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.

Para ello, las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios:¹⁰ 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 medios de comunicación); o la alteración de la población objetivo directo a la que se dirige el compor-

⁹ Esta hipótesis surgió a raíz del trabajo de Jenkins-Smith y St. Clair (véase P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, 1993), y 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.

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

tamiento 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* será especialmente dependiente 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, 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

¿CÓMO SE LOGRA LA COORDINACIÓN INTERNA DE LAS COALICIONES?

Respecto a cómo se forman y mantienen las coaliciones como tales (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 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

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.

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, trabajos recientes 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

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 compartidas,¹³ 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. Hizo suyas las propuestas respecto a la coordinación en el corto plazo, pues está de 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, respecto 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 marco de las coaliciones promotoras no com-

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, 117).

¹³ Ya Hecko comenta el problema: "El conocimiento no produce necesariamente el acuerdo. Las redes de cuestiones pueden o no, por lo tanto, convertirse en, segundo, un grupo de acción compartida (creando una coalición) o, tercero, un grupo de creencias compartidas (convirtiéndose en una organización de intereses convencional)" [H. Hecko (1978, 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.

parte. En su lugar, tratan de mostrar cómo se reducen los costes que Schlager asume que son difíciles de superar.

En ese sentido, 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. Consideran que 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, en este sentido se hace alusión al denominado *devil shift* (o recurso del diablo) (Sabatier, Hunter y McLaughlin, 1987): la tendencia de los actores en las situaciones de mucho conflicto a percibir a sus oponentes como más perversos y más poderosos de lo que probablemente son. Esto es lo que permite afirmar que 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 muy poderosos y capaces de imponerles costes sustanciales en el caso de que ganasen.

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 Schlager 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 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, 140).

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.

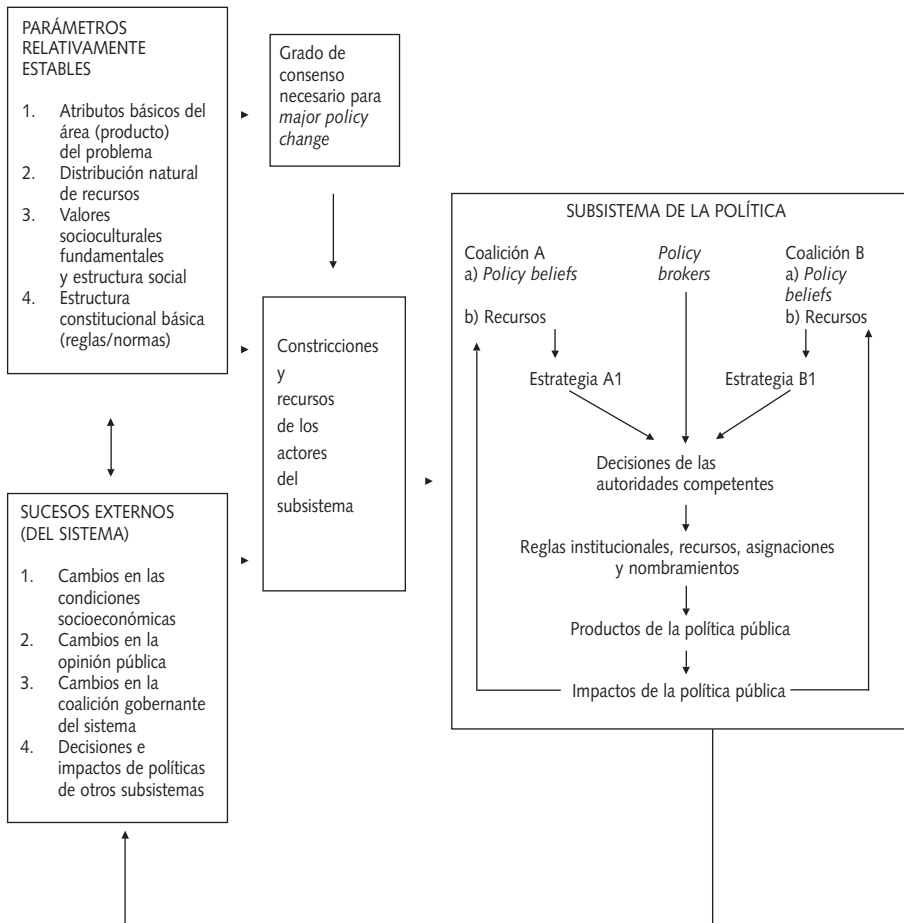
En concreto, Fenger y Klok (2001) se preguntan cómo el marco de las coaliciones promotoras, que es ampliamente considerado un marco teórico que promueve la importancia de los factores cognitivos en la elaboración de las políticas públicas, puede unirse con los enfoques de redes que promueven la importancia de la dependencia de poder en las relaciones interorganizacionales. Parten del trabajo visto de Zafonte y Sabatier (1998), que introduce el estudio del papel que juegan las interdependencias en el comportamiento de las coaliciones promotoras, pero van más allá, ayudando 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, es interesante observar que Sabatier y Jenkins-Smith (1999) consideran que este concepto de coalición promotora es una de las características más innovadoras de su marco teórico, 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

FIGURA 1. EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS



Fuente: Sabatier, 1999b, 149.

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 modelo de las coaliciones promotoras, 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 considera que se trata 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 (Hecló, 1978). Finalmente, los modelos institucionales tienen dificultad para explicar las enormes variaciones en el comportamiento entre individuos dentro de la misma institución.

LOS SISTEMAS DE CREENCIAS Y LA CONCEPCIÓN DEL INDIVIDUO

El origen del análisis sistemático 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 inter-

personales 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 más susceptibles de 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, 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 públicas o programas incorporan teorías implícitas sobre cómo alcanzar sus objetivos (Pressman y Wildavsky 1973; Majone, 1980), también ellos pueden ser concebidos como sistemas de creencias. Como ya vimos, se trata de una de las premisas del modelo de las coaliciones promotoras y viene a significar que 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 vemos 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 modelo de las coaliciones promotoras es usar 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.¹⁶

Respecto a la estructura de los sistemas de creencias, encontramos que están organizados de forma tripartita y jerárquica (véase cuadro 1). 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 ellas 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 premisas sobre las que se asienta esta estructura son: el tratamiento que se considera que hay que dar a las élites; y, el modelo de individuo que ha ido configurando el marco de las coaliciones promotoras a lo largo de su evolución.

¹⁶ Küebler (2000, 44) realiza una comparación de esta estructuración de los sistemas de creencias y la del modelo referencial de Jobert y Muller (1987) y Muller (1995), y el trabajo de Surel (1995) a partir de la traslación hecha por Hall (1989) del concepto de paradigma de Kuhn al análisis del cambio en las políticas económicas.

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 tienen sistemas de creencias relativamente complejos e internamente consistentes 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 marco de las coaliciones promotoras, 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 empíricamente que los intereses¹⁷ (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. “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, personal-

¹⁷ Kiebler (2000, 34) expone la relación entre los estudios centrados en los intereses y las políticas distributivas, por un lado; y, los estudios que dan preeminencia a las ideas y las políticas más afectadas por cuestiones de carácter moral, prejuicios...

mente, 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 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, 664).

Schlager (1995) consideró un error el hecho de 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, 661). Además, al no tratar de modo diferenciado los intereses, entre los factores que motivan la acción individual, el marco de las coaliciones promotoras se queda sin base para la predicción o explicación del comportamiento estratégico y oportunista.

En los trabajos que los autores del marco de las coaliciones promotoras 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 marco de las coaliciones promotoras 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, 109).

Sin embargo, pasa a considerarse que el modelo de las coaliciones promotoras 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 una 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, 111).

Se considera 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 particular, el marco de las coaliciones promotoras 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, 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 marco de las coaliciones promotoras 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 Tverky, 1988), de modo que recuerdan más los fracasos

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

que las victorias, y, esto conlleva a 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 tienden a aceptar la información que confirma 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, 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, 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, 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 predecir que lo que los modelos clásicos del actor racional podrían predecir” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 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 empresas u organizaciones que regularmente se ven envueltas en las disputas de las políticas públicas es muy probable que tengan un sistema de creencias congruente

CUADRO 1. ESTRUCTURA REVISADA DE LOS SISTEMAS DE CREENCIAS DE LAS ÉLITES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

	<i>Núcleo profundo</i>	<i>Núcleo de la política</i>	<i>Aspectos secundarios</i>
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones en la política fundamentales, con- cernientes 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 conver- sión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia re- vela serias anomalías	Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del <i>policy-making</i> administrativo e, incluso, legislativo
Componentes ilustrativos	<p>1. La naturaleza humana:</p> <p>a) Inherentemente malo vs. Social- mente redimible</p> <p>b) Parte de la naturaleza vs. Domi- nio sobre la naturaleza</p> <p>c) Egoístas intolerantes vs. Con- trac- tualistas</p> <p>2. Prioridad relativa de varios valo- res: últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc.</p> <p>3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso re- lativo de uno mismo, el grupo pri- mario, todo el mundo, generacio- nes futuras, otras especies, etc.</p> <p>4. Identidad sociocultural (por ejem- plo, de etnia, religión, género, profesión)</p>	<p><i>Preceptos normativos fundamentales:</i></p> <p>1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas</p> <p>2. Identificación de grupos u otras entida- des cuyo bienestar es de la máxima preo- cupación</p> <p><i>Preceptos con un componente empírico substancial:</i></p> <p>3. Sobre todo, la seriedad del problema</p> <p>4. Causas básicas del problema</p> <p>5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado</p> <p>6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno</p> <p>7. Prioridad respecto a los diversos instru- mentos de políticas públicas (p. ej., regu- lación, seguros, educación, pagos direc- tos, créditos fiscales)</p> <p>8. Método de financiación</p> <p>9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma- cero vs. potencial para la mutua adap- tación; pluralismo tecnológico vs. cargos electos)</p> <p>10. Participación del público vs. expertos vs. cargos electos</p> <p>11. <i>Policy core policy beliefs</i></p>	<p>1. Seriedad de aspectos espe- cíficos del problema en es- pacios específicos</p> <p>2. Importancia de los diversos nexos causales en diferen- tes espacios y a lo largo del tiempo</p> <p>3. La mayoría de las decisio- nes referidas a las reglas ad- ministrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación es- tatutaria, e, incluso, revi- sion estatutaria</p> <p>4. Información referida a la puesta en marcha de pro- gramas específicos o insti- tuciones</p>

Fuente: Sabatier, 1998, 113.

con su sistema cognitivo profesional más fundamental. En definitiva, las creencias profesionales pasarían a ser importantes sólo en la medida en que no fuesen coincidentes con las creencias del núcleo de la política, lo cual consideran que debe ser muy infrecuente.

EL PAPEL DE LAS IDEAS A TRAVÉS DEL APRENDIZAJE ORIENTADO A LAS POLÍTICAS

Tal vez el aspecto más ambicioso del marco de las coaliciones promotoras 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 juega el análisis de políticas en el aprendizaje orientado a las políticas y el papel que juega tal aprendizaje, por tanto, en el cambio de las políticas a lo largo de periodos de una década o más.

Cuando el marco de las coaliciones promotoras 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.

LA LITERATURA DEL CONOCIMIENTO EN EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

Los autores del marco de las coaliciones promotoras 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 sustanciales 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 *et al.*, 1975; Weiss, 1977a, 1977b).
- c) El análisis de políticas con frecuencia es usado por razones no sustantivas, 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 marco de las coaliciones promotoras, aunque algunos aspectos, como el concepto de “función esclarecedora” de Weiss, cobren una especial importancia. También es probable que la obra de Weiss (1977a), *Using Social Research in Public Policy Making*, 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 en su trabajo sobre las políticas sociales en Gran Bretaña y Suecia, en 1974. 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. Por otro lado, el aprendizaje en el escenario político.

En el marco de las coaliciones promotoras, 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 marco de las coaliciones promotoras 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, y, especialmente, del papel que juega el aprendizaje; sino que, además, ha generado una nueva perspectiva para afrontar los procesos de políticas, y, dentro de ésta, el marco de las coaliciones promotoras es un ejemplo claro. Los mismos autores del marco de las coaliciones promotoras reconocen que su inspiración fundamental provino del libro de este autor de 1974.

Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras, 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

¹⁹ Véase, C. J. Bennett y M. Howlet (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.

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.

LA DEFINICIÓN Y EL CONTENIDO DEL APRENDIZAJE EN EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

Siguiendo a Heclo (1974), el marco de las coaliciones promotoras considera que el aprendizaje orientado a las políticas son las alteraciones relativamente resistentes de pensamiento o de intenciones de comportamiento, que son resultado de la experiencia y que están relacionadas 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 re-orientación 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: 19).

Este aprendizaje puede versar sobre una diversidad de temas. Los más importantes serían:

- 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, 44).

Esto es lo que los autores del marco de las coaliciones promotoras 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.

EL USO PROMOTOR DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Y EL APRENDIZAJE ORIENTADO A LA POLÍTICA

El marco de las coaliciones promotoras 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 este 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 (caracterizado por contar, aunque sea como último recurso, con el uso de la fuerza) en su beneficio. Por tanto, este proceso no es una búsqueda desinteresada de la “verdad”. Las coaliciones promotoras, particularmente si no son dominantes, tienen importantes incentivos para dedicarse al aprendizaje orientado a las políticas, porque una mejora del conocimiento del tema que es objeto de la política 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 marco de las coaliciones promotoras “debería ser aplicable a la mayoría de las poliarquías industriales” (Sabatier, 1987, 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 (figura 2).

EFFECTOS DEL APRENDIZAJE EN LOS SISTEMAS DE CREENCIAS

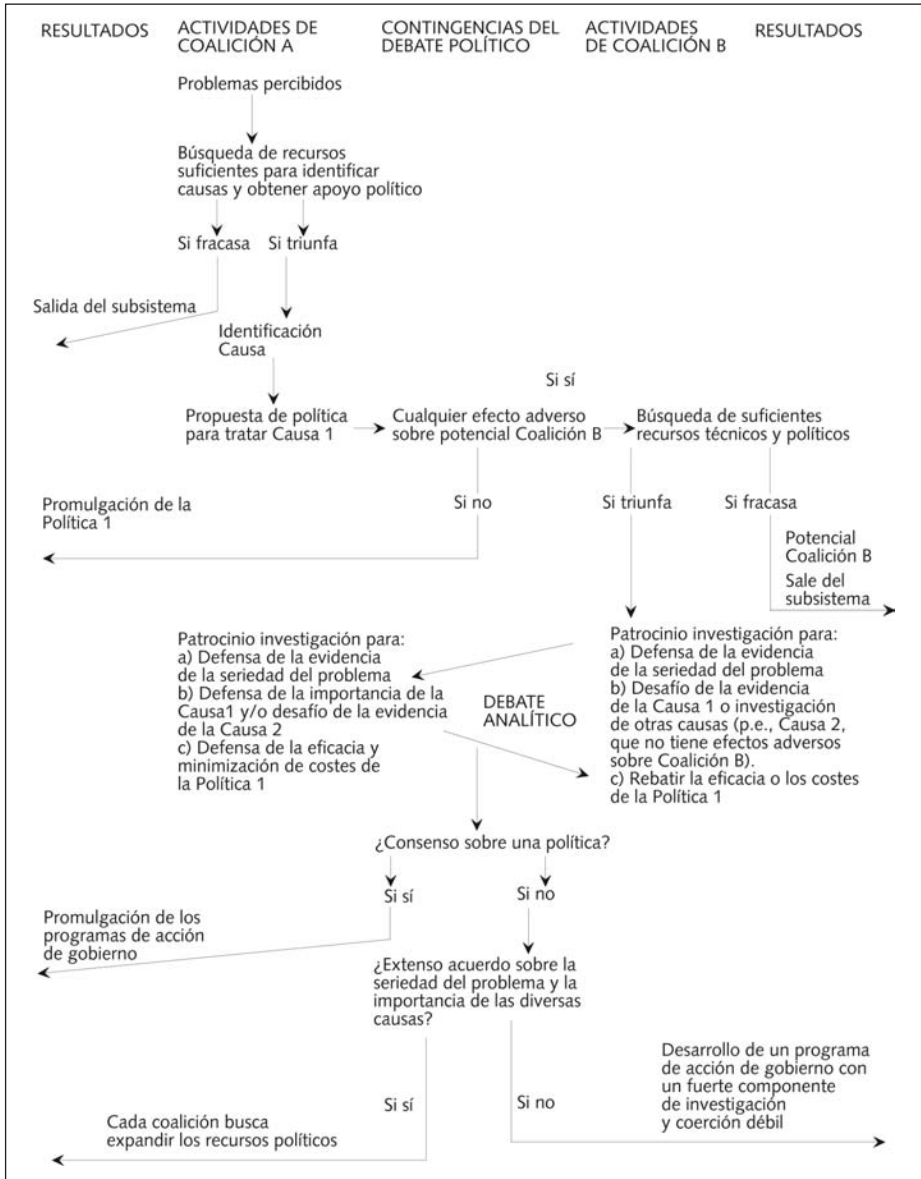
Se parte, pues, de la idea de que muchos aspectos del sistema de creencias de una coalición son susceptibles de cambiar sobre la base del análisis científico o técnico. Es importante, sin embargo, precisar, qué aspectos, concretamente, de dichos sistemas de creencias cambian gracias al aprendizaje y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

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 difundidos 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 a cómo, 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

FIGURA 2. INTERACCIONES ANALÍTICAS ENTRE COALICIONES PROMOTORAS: FASES INICIALES.



Fuente: Sabatier, 1998, 153.

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, 104).

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

EL APRENDIZAJE ORIENTADO A LAS POLÍTICAS ENTRE SISTEMAS DE CREENCIAS

El marco de las coaliciones promotoras 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.²⁰ Primero, el nivel de conflicto (que refleja el 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.²¹ 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) a un caso de política energética, aportó la constatación de 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

²⁰ Estas son las cinco hipótesis del marco de las coaliciones promotoras referidas al aprendizaje orientado a las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 124).

²¹ 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.

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. Cuando ni la coalición gobernante ni su opositora están 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, como comprobó D. Küebler (ver Braun y Busch, 1999) con el estudio de las políticas de drogas en Suiza, 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 las áreas de incertidumbre que facilitan el compromiso.

EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN ESPAÑA DE 1982 A 1996

Muchos tipos de políticas han sido objeto de análisis a través del marco de las coaliciones promotoras (energéticas, de educación, del agua, medioambientales, de comunicación...).²² Nosotros hemos realizado una aplicación a las políticas de droga en España de 1982 a 1996, un periodo superior a una década pero en el que el mismo partido político, el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE) se mantuvo en el gobierno, lo que permite controlar la variable de cambio en la coalición gobernante en el sistema.

A lo largo de estos años se fue configurando un subsistema maduro en la política de drogas: se creó un plan nacional; nació una coordinadora de organizaciones no gubernamentales; los grupos de interés no especializados, como los sindicatos, crearon en su organización interna subunidades sobre drogas; surgió una comisión de estudio sobre el problema en el Parlamento; y los actores partícipes fueron tomando cada vez mayor conciencia de que constituían una comunidad que compartía un dominio de pericia, en la que cada cual intentaba influir en la política pública con la vista puesta en el medio o largo plazo. Se trató de un subsistema claramente intergubernamental y con actores tanto públicos como privados, que interactuó especialmente con los subsistemas de la política

²² Una relación de las aplicaciones llevadas a cabo hasta 1998 se encuentra en Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 126.

autonómica,²³ la política internacional, la política sanitaria, la política social, la política penal y penitenciaria...

El estudio de los sistemas de creencias de las élites político-sociales se realizó a través del análisis de contenido de las intervenciones parlamentarias²⁴ y reveló las coaliciones existentes y sus posturas fundamentales. Si bien, el concepto de coalición promotora del enfoque de las coaliciones promotoras se vio moldeado por la existencia imperante del Estado de partidos, y su reflejo en la disciplina de grupo en el Parlamento. De este modo, las tres grandes coaliciones promotoras encontradas giraron alrededor de un núcleo duro (o primer círculo concéntrico) formado por los miembros de los principales partidos (PSOE, Partido Popular e Izquierda Unida²⁵) especialmente involucrados en esta política. Alrededor de esos núcleos duros, se encontraron otros actores (miembros de grupos de interés, ONGs, funcionarios...) interesados en las políticas de drogas (formando un segundo círculo concéntrico). Podemos considerar que formaban coaliciones promotoras en la medida en que los partidos y esos otros actores coincidían en el núcleo de la política del sistema de creencias y mantuvieron relaciones más o menos esporádicas y coordinadas (en un sistema de cooperación débil), especialmente en el caso del partido del gobierno (y, particularmente, mientras éste estuvo en el poder).

Hubo aprendizaje tanto por el mero incremento de la información como por la irrupción de fenómenos sociales que cuestionaban las concepciones existentes sobre el problema. En este sentido destaca, sin lugar a dudas, la llegada del sida.

Efectivamente, el gran cambio sufrido por la política en este periodo, materializado en el paso de un sistema prohibicionista clásico a un sistema de reducción de daños, tuvo su revulsivo principal en la llegada del sida y sus efectos sobre la población consumidora de droga por vía parenteral, en la medida en que generó una ventana de oportunidad para la coalición gobernante. Es decir, ésta pudo llevar a cabo de manera plena sus sistemas de creencias, en la medida en que la principal

²³ Referida a la relación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, regiones con capacidad legislativa en las que se dividió todo el territorio nacional tras la aprobación de la Constitución de 1978.

²⁴ En las que, además de los parlamentarios, encontramos a miembros del gobierno y la Administración, y representantes de las principales organizaciones sociales, invitados como comparecientes en la comisión de estudio aludida.


²⁵ Coalición política cuyo partido mayoritario era el Partido Comunista.

coalición opositora, la que giró alrededor de los populares, tuvo que aceptar el cambio de política por razones pragmáticas (era incuestionable la necesidad de frenar la amenaza del sida a la salud pública a través de la población toxicómana), aun sabiendo que su crítica hubiese encontrado apoyos muy importantes en la opinión pública y en la esfera internacional. De este modo, la llegada del sida incrementó el consenso entre las diferentes coaliciones respecto a los aspectos instrumentales, y permitió que quienes estaban convencidos de las deficiencias de la política tradicional diesen el salto a otro tipo de programas.

CONCLUSIONES

Hemos visto cómo el marco de las coaliciones promotoras 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 analizan qué condiciones son necesarias para que el aprendizaje se produzca en el individuo, 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 marco de las coaliciones promotoras ha permitido precisar de forma cierta el papel de las mismas en los procesos reales de las políticas públicas.

Esa combinación del papel jugado por las ideas y por los otros aspectos no cognitivos que afectan al subsistema también se puso de manifiesto en la aplicación de este marco teórico al caso concreto de las políticas de drogas en España. Además, este caso revela cómo la realidad del funcionamiento democrático, en este caso el Estado de partidos, afecta a la configuración de las coaliciones promotoras, precisamente en tanto éstas reflejan el modo en que se produce la intermediación Estado-sociedad. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- Braun, D. y Busch, A. (eds.) (1999), *Public Policy and Political Ideas*, Northampton, Edward Elgar.
- 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.
- Converse, P. E. (1964), “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”, en D. E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Nueva York, Free Press.
- Dunn, W. (1980), “The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use”, en *Knowledge*, 1, junio, pp. 515-536.
- Fenger, M. y Klok, P. (2001), “Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework”, en *Policy Sciences*, 34, pp. 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. (ed.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.
- Hecló, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven y Londres, Yale University Press.

- (1978), “Issue Networks and the Executive Establishment”, en A. King (ed.): *The New American Political System*, Washington, 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, pp. 88-100.
- 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, Westview Press.
- 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, Westview Press.
- 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, Westview Press.
- y D. Weimer (1985), “Analysis as Retrograde Action”, en *Public Administration Review*, 45, julio, pp. 485-494.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987), *L'Etat en action*, París, PUF.
- 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 Public Policy and Political Ideas*, Northampton, Edward Elgar.
- (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en oeuvre*, París, L'Hamartan.
- Majone, G. (1980), “Policies as theories”, en *Omega*, 8, pp. 151-162.
- (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.
- Muller, P. (1995), “La politique publique comme construction d’un rapport au monde”, en A. Foure, G. Pollet y P. Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Debats autour de la notion de référentiel*, París, L’Harmattan.
- Nelson, R. (1987), “The Economics Profession and the Making of Public Policy”, en *Journal of Economic Literature*, 25, marzo, pp. 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, University of California Press. [Traducido como *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.]
- 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, pp. 719-736.
- Rein, M. y White, S. (1977), “Policy Research: Belief and Doubt”, en *Policy Analysis*, 3, primavera, pp. 239-271.
- Sabatier, P. A. (1984), “Faculty Interest in Policy-Oriented Advising and Research”, *Knowledge*, 5, junio, pp. 469-502.
- (1987), “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”, en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, pp. 649-692.
- (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning”, en *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- (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, Westview Press.
- (1998), “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy*, 5, 1, pp. 93-130.

- (ed.) (1999), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- y Hunter, S. (1989), “The Incorporation of Casual Perceptions into Models of Elite Belief Systems”, en *The Western Political Quarterly*, 42, 3, pp. 229-261.
- ; Hunter, S. y McLaughlin, S. (1987), “The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents”, en *Western Political Quarterly*, 41, septiembre, pp. 449-476.
- y Jenkins-Smith, H. C. (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- y Jenkins-Smith, H. C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- 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, septiembre, pp. 236-263.
- Schlager, E. (1995), “Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework”, en *Policy Sciences*, 28, pp. 242-270.
- y Blomquist, W. (1996), “A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process”, en *Political Research Quarterly*, 49, septiembre, pp. 651-672.
- Surel, Y. (1995), “Les politiques publiques comme paradigms”, en A. Fouré, G. Pollet y P. Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Debats autour de la notion de référentiel*, París, L’Hamartan.
- Webber, D. (1983), “Obstacles to the Utilization of Systematic Policy Analysis”, en *Knowledge*, 4, junio, pp. 534-560.
- Weiss, C. (1977a), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, D.C. Heath.
- (1977b), “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Research”, en *Policy Analysis*, 3, otoño, pp. 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, pp. 473-505.