

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 8 Número 2 Volumen 8 Agosto 2008

**Las políticas públicas cognitivas. El enfoque de las
coaliciones defensoras**

**Alejandro Estévez
Susana Esper**

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 8 N°2 Volumen 8 -Agosto 2008

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Rutty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires

ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación y Doctorado
Mg. Adrián Ramos

Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad
Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión**
Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA

Las políticas públicas cognitivas. El enfoque de las coaliciones defensoras

Alejandro Estévez*
Susana Esper*

Agosto 2008

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras



ALEJANDRO M. ESTÉVEZ¹
Y SUSANA C. ESPER²

1. Profesor de Administración Pública,
Investigador Ciap, FCE-UBA.

2. Docente de Administración Pública,
Investigadora Ciap, FCE-UBA.

El Enfoque de las Coaliciones Defensoras fue ideado a mediados de los años ochenta por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, con el objetivo de estudiar qué papel juegan los valores, las ideas, creencias y las percepciones de los grupos de interés y coaliciones, en la definición de las políticas públicas. El enfoque, principalmente, nos deja lecciones teóricas, ya que la intención de los autores al diseñar dicho marco analítico era académica. No obstante, tiene también una dimensión práctica, ya que constituye una batería de herramientas para inducir a la negociación y al consenso, de manera de disminuir los enfrentamientos en áreas políticas de alta conflictividad.

Introducción // El Advocacy Coalition Framework (Enfoque de las Coaliciones Defensoras, ECD) fue ideado a mediados de los años ochenta por Paul Sabatier, en colaboración con Hank Jenkins-Smith. El objetivo era estudiar cuál es el origen de aquellos cambios que se producen en las políticas públicas motivados por los valores, las ideas, las creencias y principalmente, el aprendizaje y conocimiento que surge al interior de una determinada coalición o grupo de interés. Este enfoque pretende superar las visiones clásicas, echando luz sobre el papel que juegan dichas ideas y valores a la hora de confrontar intereses en la arena política.

La intención primaria de quienes crearon el enfoque era académica, ya que se buscaba construir un marco ana-

lítico que permitiera lograr un conocimiento profundo del proceso de las políticas públicas, que superara las teorías tradicionales carentes de capacidad explicativa. No obstante, el juego de postulados y premisas sobre el que los autores se basaron para desarrollar el marco analítico, posee una dimensión práctica que permitiría desplegar meca-

nismos alternativos de resolución de conflictos, en contextos de debates profundos vinculados a las políticas públicas. El objetivo del artículo presente, será describir el Enfoque de las Coaliciones Defensoras mediante la exposición de sus principales aspectos, para concluir con una serie de recomendaciones y mecanismos posibles a ser utilizados en escenarios de marcada conflictividad y oposición de intereses.

El ECD y sus postulados básicos // Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1999 y 1993), propusieron que los modelos étápicos¹, ostentaban serias limitaciones teóricas (John, 1999; DeLeon, 1997), además de ignorar el papel que las ideologías y los valores

...el juego de postulados y premisas sobre el que los autores se basaron para desarrollar el marco analítico, posee una dimensión práctica. Ello es así porque permitiría desplegar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en contextos de debates profundos vinculados a las políticas públicas.

podían jugar en el destino de las políticas públicas. Todo marco teórico que intentara explicar dicho fenómeno a través de la metáfora de la sucesión de etapas, de acuerdo a los autores, carecía del elemento más valioso de análisis; es decir, no proveía de recursos para dar cuenta de cómo se conforman, que valores sostienen y como sobreviven las

1. Para una descripción más profunda de los modelos étápicos, puede consultarse el trabajo de Estévez (2002).

diversas coaliciones de intereses que, en cada política pública, entran en pugna. Asimismo, criticaban a los modelos más conservadores por descartar el valor de los enfoques *bottom-up* (de abajo hacia arriba), descuidando la ingerencia que pueden llegar a tener los niveles inferiores de la burocracia (los *street-level bureaucrats*).

A partir de las carencias y debilidades explicitadas, crearon una alternativa analítica, el ECD, en base al desarrollo de una serie de hipótesis. Dicho marco analítico, se orientaba a solucionar las deficiencias de los esquemas previos, inútiles en explicar los intensos conflictos que surgían en la arena de poder. Además, integraron el enfoque de “abajo hacia arriba” (*bottom-up approach*), ya que todos los niveles de gobierno tienen, al menos en potencia, la posibilidad de incidir en el proceso de las políticas públicas, al poder desarrollar estrategias destinadas a influir en la decisión gubernamental² (Sabatier & Weible, 2005; Cruz Rubio, 2003; Chen, 2000; Sabatier, 1999).

Otra cuestión central para el enfoque, es la influencia que la información técnica, los nuevos conocimientos y los valores tienen sobre los procesos de las políticas públicas. Lograr una comprensión integral exigirá, entonces, un análisis en perspectiva, de no menos de una década de posterioridad; por el contrario, focalizarse en el corto plazo lleva a subestimar las estrategias que los actores

han utilizado a lo largo del tiempo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993; Sabatier, 1999).

Políticas públicas y coaliciones en conflicto // Conflictos en torno a temas particulares // A diferencia de los enfoques tradicionales, que postulan como unidad de análisis a un Gobierno o programa gubernamental, el enfoque promueve el *subsistema o dominio de políticas públicas (policy subsystem)* como arena de conflicto (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Hann, 1995). Como todo sistema, constituye una construcción metodológica, en donde se engloban a aquellos actores (tanto públicos como privados) que, por propio interés, se comprometerán activamente en un área temática particular de las políticas públicas. Entonces, dichos subsistemas de políticas públicas están definidos por un asunto (*issue*) determinado, en torno al cual se agrupan los detentores de interés (*stakeholders*) de múltiples orígenes, que compiten entre sí para que la acción gubernamental sea funcional a sus intereses políticos particulares³ (Sabatier & Weible, 2005). Los subsistemas funcionan como una especie de “foro” o “escenario” donde ocurren las políticas públicas, con diversos actores que interactúan entre sí, aprendiendo y adquiriendo experiencia de esas relaciones⁴ (Dolan, 2003).

2. De hecho, los autores no piensan en la burocracia como agencia neutral, libre de intereses; por el contrario, se trata de una organización con firmes convicciones, interesadas en alterar el rumbo de las cosas a favor del interés propio (Chen, 2000).

Los subsistemas pueden clasificarse también por su edad. Éstos pueden ser maduros (*mature*) o nacientes (*nascent*), en proceso de formación. Para que un subsistema se considere “maduro”, debe contar con participantes que se reconozcan como una comunidad autónoma e “ilustrada”, y que hayan buscado influir por un período de tiempo importante (entre siete años y una década). Las coaliciones, a su vez, alcanzan una cierta institucionalización cuando poseen “subunidades” dentro de cada nivel de las agencias gubernamentales; y por último, deben existir grupos de interés que propongan sus objetivos como asuntos prioritarios (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999 y 1993). El énfasis

dado a los subsistemas maduros se explica por el foco que pone el ECD en el cambio en las políticas públicas logrado a largo plazo.

Las coaliciones de interés.// Según Chen (2000), los subsistemas presentan un amplio radio de actores, organizaciones, instituciones gubernamentales, etc., involucrados en un debate sobre una política pública puntual. De hecho, un escenario de conflicto, donde diversos actores con intereses disímiles luchan por imponer su voluntad, difícilmente pueda ser comprendido o analizado a simple vista. De la misma forma, su multiplicidad los actores tampoco puede ser estudiada

Tabla 1. Hipótesis sobre las coaliciones defensoras

Hipótesis I	En aquellas controversias que surgen en subsistema, donde está en disputa el núcleo de creencias sobre políticas públicas, el ordenamiento de aliados y oponentes tiende a ser estable, manteniéndose por alrededor de una década o más.
Hipótesis II	Los actores que han conformado una coalición, mostrarán un alto nivel de acuerdo en torno al núcleo de las políticas públicas, aunque no así en relación a los aspectos secundarios, donde puede haber un alto nivel de disenso.
Hipótesis III	Un actor (o una coalición) estará dispuesto a sacrificar los aspectos secundarios a los que apega, antes que reconocer debilidades en su núcleo de políticas públicas.

3. Es importante no perder de vista que un subsistema también puede estar “anidado” dentro de otro subsistema (Por ejemplo, el dominio de políticas públicas sobre impuestos dentro del subsistema de política fiscal). Y también puede suceder que en ciertos aspectos, dos subsistemas se superpongan por asuntos en común (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993; Sabatier, 1999).

4. Esto no debe llevarnos a ignorar que existe un nivel sistémico, porque un área de políticas públicas no es una entidad aislada de un contexto mayor. De hecho, siempre existe un sistema político global en el que nos hallamos insertos. La “onda expansiva” de los hechos que ocurren en el sistema, influyen notablemente en cada política pública a nivel subsistémico (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier, 1999).

individualmente. En un intento por revertir esta cuestión, Sabatier y Jenkins-Smith (1999 y 1993) esbozan el concepto de *coalición defensora* (*advocacy coalition*), como una agregación “teórica” de los diferentes actores con intereses y criterios similares. Éstas son construcciones abstractas que, eventualmente, pueden llegar a adoptar el papel formal de coalición, pero que por lo general, y en ello los autores innovan, no siempre se declaran públicamente como tales (Chen, 2000). Por lo general, Sabatier y Jenkins-Smith (1999 y 1993) indican que dentro de cada subsistema, por lo general, es posible encontrar entre una y cuatro coaliciones en pugna.

En esta especie de grupos de interés, Sabatier y Jenkins-Smith (1999 y 1993) introducen otra novedad con respecto a la literatura anterior, al declarar que las coaliciones no sólo se formarán por líderes de intereses privados, lobbistas o funcionarios públicos capturados por estos intereses. Estas coaliciones estarán compuestas, también, por burócratas de las agencias administrativas, legisladores de todos los niveles de Gobierno, investigadores y quizá incluso hasta periodistas (que por tanto, pierden su rol de informantes neutrales). El subsistema también puede llegar a contener individuos y organizaciones que no estén vinculadas a ninguna coalición pero que, en el largo plazo, no serán relevantes, ya que emigrarán hacia otros subsistemas (sea por frustración o falta de interés) o se incorporarán a alguna de las coaliciones. El concepto de coalición defensora, entonces, supera

al de los “subgobiernos” o al de los “triángulos de hierro”, en la medida que incluye a esos actores que los dos últimos excluyen (Ellison, 1998).

Para calificar como coalición, debe mantener una cierta estabilidad en el tiempo (Zafonte & Sabatier, 2004). De hecho, los cambios entre las coaliciones y al interno de éstas, vendrían entonces acompañados de profundos realineamientos políticos en el subsistema. De todas maneras, debe reconocerse que el ECD ha sido criticado por no explicar más ampliamente dicho fenómeno (Cohn, 2006; Sato, 1999).

Las creencias, las ideas y los valores: El rol en las políticas públicas. // Finalmente, cabe preguntarse ¿Qué es lo que hace que las coaliciones se mantengan unidas a pesar del conflicto? Para explicar esta cuestión, los autores otorgan un papel central a las creencias de los actores y, con ello, a sus percepciones, sus ideologías y sus valores⁵. Esto, sin embargo, merece una aclaración. No todas las creencias que tiene un individuo son idénticas a las de los demás integrantes de la coalición con la que se identifica; de hecho, concebir esta posibilidad sería crear un modelo ideal e imposible. Además, las creencias no poseen el mismo status para la totalidad de las personas. De hecho, es la prioridad que cada individuo otorga a algunas de éstas, lo que lo lleva a unirse a una coalición (ignorando otras convicciones a las que decide restarle importancia). Con dicha “escala de valores”, los actores “filtran” las percepciones de su vida cotidiana y

deciden a quien acercarse y a quien ignorar. Cuando varios actores confluyen en una ideología o en valores compartidos, tienden a unirse y a conformar coaliciones con profunda cohesión interna, favoreciendo la antipatía hacia los elementos externos (Sabatier & Weible, 2005). Es decir, los actores confiarían en quienes demuestran estructuras de creencias similares a las de ellos; por el contrario, se mostrarían recelosos de quienes piensen en forma diametralmente opuesta (Lubell, 2007).

Entonces, queda claro que una coalición no se forma aleatoriamente, sino

en torno a ese elemento aglutinante, que actúa manteniéndolas unidas a lo largo del tiempo. Este factor es el *sistema de creencias (belief system)*. Dicho concepto es central en el análisis que realizan Sabatier y Jenkins-Smith, en la medida que se trata de un instrumento metodológico que permite inferir el papel de las ideas en el análisis de las políticas públicas. El artefacto permite, además, “medir” los cambios que se generan en las creencias de las coaliciones, a lo largo del tiempo (Martín, 2005; Kemp y Weehuizen, 2005; Chen, 2000).

Tabla 2. Estructura de creencias de una coalición

	Núcleo duro	Núcleo de Políticas Públicas	Aspectos secundarios
Características	Axiomas normativos y ontológicos	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas	Decisiones instrumentales necesarias orientadas a cómo implementar las políticas públicas
Alcance	Sobre todos los subsistemas de políticas públicas	Específico de un subsistema	Específico de un subsistema
Posibilidad de cambio	Muy baja; equivalente a una conversión religiosa	Muy difícilmente; motivado por factores externos al subsistema	Relativamente fácil, en función de la información que haya
Tipo de aprendizaje	Aprendizaje social	Aprendizaje social	Aprendizaje instrumental

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A KEMP Y WEEHUIZEN (2005) Y SABATIER Y JENKINS-SMITH (1999 Y 1995).

5. Vale destacarse que para el modelo, el término “valor” se refiere tanto a aquellas concepciones morales que las personas construyen a lo largo de sus vidas, como así también a los intereses materiales, que los llevan a coordinar estrategias con quien tiene intereses similares (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993).

Sabatier y Jenkins-Smith (1999 y 1993) conciben al sistema de creencias como una *estructura tripartita* (Weible, Sabatier & Lubell, 2004); cada una de esas tres capas está compuesta de valores que poseen un rango distinto de importancia. Dentro del nivel más abstracto y general, se encuentra el *núcleo duro* (*deep core*) de creencias, conformado por axiomas profundamente arraigados; por tanto, raramente negociables. El segundo tipo de creencias, llamadas *núcleo político* (*policy core beliefs*) reúne las creencias y percepciones de una coalición sobre qué debe hacerse con respecto a un campo o dominio determinado de políticas públicas. Este conjunto de ideas es muy importante, ya que el ECD considera que es puntualmente el elemento en torno al cual se aglutina la coalición (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993); por tanto, es la franja de creencias que indefectiblemente hará que el individuo se una a aquella coalición con la que se identi-

que y se oponga a todo grupo que niegue estos principios (Lubell, 2007). No obstante, se trata de ideas que continúan siendo muy abstractas en relación a los instrumentos o medios que utilizarán las coaliciones para imponer su voluntad o para ejecutar una determinada política pública desde el Gobierno (Cairney, 1997). Por otra parte, si bien el deep core es difícilmente proclive al cambio, el núcleo político es menos rígido, y puede llegar a sufrir alteraciones en el mediano o largo plazo, como se explicará más adelante. Por último, los *aspectos secundarios* (*secondary aspects*) tratan simplemente sobre cómo debe implementarse una política formulada. Puede esperarse incluso que surjan desacuerdos entre los miembros de una misma coalición, y también que se alteren con mucha mayor facilidad que las creencias de los otros niveles. Los miembros de una misma coalición pueden cambiar de parecer sobre estos aspectos secundarios siempre que exista

Tabla 3. Hipótesis sobre el cambio en las políticas públicas

Hipótesis IV	El núcleo de políticas públicas de un determinado gobierno no será puesto en juicio mientras la coalición se mantenga en el poder, a menos que el cambio sea motivado por un factor externo, como la presión de una autoridad jerárquicamente superior (cambio mayor)
Hipótesis V	El núcleo de políticas públicas de un determinado gobierno, difícilmente será alterado mientras que en el subsistema no se sufran perturbaciones externas (como por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, opinión pública o perturbaciones provenientes de otros subsistemas).

información o datos que pongan en evidencia que están equivocados.

De todas maneras, si es que efectivamente logran llegar al poder, las coaliciones continuamente se verán en la obligación de negociar con las que no han llegado. De hecho, es probable que las presiones que una coalición puede llegar a enfrentar para trasladar sus preferencias a un programa determinado, la arrastren a políticas públicas que

sufre una política pública, todo cambio de rumbo con respecto a cómo fue concebida. No todos los cambios que ocurren en un dominio de políticas públicas son similares o poseen idéntica magnitud. Cada cual depende del asunto sobre el que trate y del alcance que posea. Por ese motivo, el ECD provee de referencias claras para definir la importancia del cambio: puede tratarse de un *cambio mayor o menor*.

De hecho, es probable que las presiones que una coalición puede llegar a enfrentar para trasladar sus preferencias a un programa determinado, la arrastren a políticas públicas que incorporen elementos promovidos por otras coaliciones. Ello dependerá de su capacidad de negociación. Asimismo, aunque haya normalmente una coalición dominante y una o más minoritarias, existe la posibilidad de que distintas coaliciones retengan el control de diversas unidades de Gobierno, lo que obliga también a negociar y a ceder.

incorporen elementos promovidos por otras coaliciones. Asimismo, aunque haya normalmente una coalición dominante y una o más minoritarias, existe la posibilidad de que distintas coaliciones retengan el control de diversas unidades de Gobierno, lo que obliga a negociar y a ceder (Martínón, 2005).

La dimensión cognitiva y el papel del conocimiento // Cambios en las políticas públicas // El cambio en las políticas públicas es, básicamente, el objeto de estudio del ECD. Por cambio debe entenderse toda alteración que

El cambio mayor ocurre cuando se alteran los aspectos del núcleo político de un programa gubernamental y el menor, cuando se transforman sus aspectos secundarios. Los cambios en el núcleo de políticas públicas son infrecuentes, y por tanto, difíciles de predecir, ya que para que se produzca, se requieren grandes perturbaciones en el nivel sistémico (como, por ejemplo, desastres naturales, un realineamiento político profundo, una reforma constitucional, etc.). Ello, a su vez, podría llegar a provocar la salida de la coalición gobernante, por lo que estos cambios

Tabla 4. Hipótesis-sobre el aprendizaje entre las coaliciones

Hipótesis VI	El aprendizaje orientado a las políticas públicas entre coaliciones, es más probable cuando existe información, lo cual requiere (1) que cada coaliciones disponga de recursos y conocimiento técnico que le permita involucrarse en esos debates y (2) el conflicto entre las coaliciones sea entre los aspectos secundarios de una y las creencias del núcleo de políticas públicas de la otra, o solamente, entre los aspectos secundarios de ambas. Caso contrario, el aprendizaje será imposible.
Hipótesis VII	Los problemas para los cuales se dispone de información cuantitativa y desarrollo teórico, tienen más posibilidades de generar aprendizaje, a diferencia de aquellos de los que se dispone sólo de evidencia cualitativa.
Hipótesis VIII	Los problemas vinculados a cuestiones científicas o naturales, tienen más posibilidades de generar un aprendizaje entre las coaliciones, a diferencia de aquellos problemas de origen político o social. Esto es así porque las variables de los primeros pueden ser comprobadas por la vía experimental.
Hipótesis IX	El aprendizaje orientado a las políticas públicas es más probable cuando existen "foros" o espacios de puesta en común que (1) son lo suficientemente prestigiosos como para forzar a los profesionales de diversas coaliciones a participar en ellos y (2) están regidos por normas profesionales.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A SABATIER Y JENKINS-SMITH (1999 Y 1993) Y SABATIER (1999).

devienen en oportunidades para las coaliciones relegadas de alterar el status quo (Martínón, 2005).

Por el contrario, como explican Sabatier y Jenkins-Smith (1999) los cambios en los aspectos secundarios son más periódicos y hasta deseables, ya que pueden ser inducidos para disminuir el nivel de conflicto al interno de un sub-sistema, en base a, como diremos más adelante, la información técnica. Aquí,

aprender es "cambiar la manera de pensar" (Kemp & Weehuizen, 2005).

El ECD como enfoque "equilibrado" // En el campo de las políticas públicas, existen dos versiones clásicas sobre las teorías cognitivas. En primer lugar, se encuentran los "minimalistas cognitivos", es decir, aquellos marcos teóricos que priorizan hechos fácticos, antes que ideas, como motores del cam-

bio en las políticas públicas. Inversamente, los “maximalistas cognitivos” insisten en el rol de las ideas, aunque tienden a excluir otros factores como los institucionales, sociales y económicos. No obstante, según Sabatier y Schlager (2000), ninguno de estos extremos es acertado. Por una parte, no puede ignorarse la importancia que las creencias y los valores tienen para los aspectos secundarios y el núcleo político; éstos son cruciales para decidir cuál es la mejor estrategia para garantizar el inte-

pública, tanto a factores cognitivos (o sea que dependen de fenómenos del conocimiento, como el aprendizaje) como no cognitivos (de tipo estructural, como los sociales, económicos, culturales, etc.) (Sabatier & Schlager, 2000).

Esto ha hecho que se identifique el ECD como un enfoque tendiente a combinar los aportes de la literatura sobre los procesos cognitivos y el conocimiento, con los aportes de la literatura sobre el cambio en las políticas públicas (Martíñón, 2005).

Es decir, las coaliciones aprenden de lo que observan que sucede en el campo de las políticas públicas y de los impactos que se generan a partir de sus aplicaciones. En función de ese aprendizaje, refrendan o desechan sus viejas creencias y definen sus nuevos objetivos. Este aprendizaje debe servir, entonces, para limitar las situaciones conflictivas, y forzar las negociaciones de manera de disminuir la rispidez al interior del subsistema.

rés material de la coalición. No obstante, tampoco pueden excluirse del análisis factores como los institucionales, sociales y económicos, que también pueden desatar el cambio de una política pública.

Por tal motivo, los autores prefieren hablar de enfoques “equilibrados”, donde tanto los factores cognitivos como aquellos que no lo son, pueden lograr el policy change (cambio en las políticas públicas). Esto se explica por el hecho de que dichos marcos teóricos atribuyen las alteraciones que puedan ocurrir en el rumbo de una política

Capitalizar los cambios para disminuir el conflicto // Los cambios ocurridos en los aspectos secundarios, tienen como fuente elementos de naturaleza cognitiva. En cambio, el cambio mayor, se debe a causas motivadas por factores no cognitivos.

Si las alteraciones que producen el “cambio mayor”, provienen por lo general del sistema externo y excede, consecuentemente, a los actores de un subsistema, el cambio menor puede ser motivado. De hecho, las coaliciones pueden cuestionar las creencias sobre

políticas públicas, tanto propias como ajenas, y reconocer la necesidad de revisarlas, ante el surgimiento de evidencia empírica irrefutable o nueva información. Es decir, las coaliciones aprenden de lo que observan que sucede en el campo de las políticas públicas, de los resultados que éstas arrojan y de los impactos que se generan a partir de sus aplicaciones. En función de ese aprendizaje, refrendan o desechan sus viejas creencias y definen sus nuevos objetivos. Este aprendizaje debe servir, entonces, para limitar las situaciones conflictivas, y forzar las negociaciones de manera de disminuir la rispidez al interior del subsistema.

Sabatier y Jenkins-Smith (1999 y 1993) retoman de Hugh Hecho la ~~notión~~ ^{notión} de aprendizaje orientado a las políticas públicas (policy-oriented learning), el cual se refiere a aquellas alteraciones relativamente resistentes en el pensamiento o comportamiento, resultado de experiencias y/o de nueva información y que, por lo tanto, involucran la realización o la revisión de los objetivos de políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993). Es una especie de relación cíclica y sinérgica entre investigación y adaptación, surge a partir de la intención que un grupo de actores posee de trasladar las creencias propias a las políticas. La nueva información genera nueva evidencia sobre la cual las coaliciones reflexionan y aprenden; y por tanto, alteran aquello que hasta ayer era una certeza irrefutable, defendida más por fundamentalismo que por racionalidad. Las coaliciones, ante la nueva evidencia,

optan por “adaptar” sus ideas a esa nueva información, en vez de desechar totalmente sus creencias anteriores (Litfin, 2000).

El aprendizaje entre los miembros de una misma coalición es simple y poco problemático; por tanto, los autores se focalizan en el aprendizaje entre las coaliciones. Obviamente, cada coalición defensora rechazará toda evidencia que desafíe sus creencias más consolidadas. Sólo ante la presencia de información técnica fehaciente y creíble, estará dispuesta a “sacrificar” sus ideales; cuando se confirma la certeza de una información técnica, mantenerse atado a algo ya desmentido, sería una prueba de inmadurez política, más que fidelidad a los valores. En un mundo competitivo, está más expuesto quien no logra aprender de la evidencia que arroja la aplicación de las políticas públicas (Jordan & Greenaway, 1998). Esto obliga a renegociar los pactos.

Bandelow (2005) agrega algunas observaciones que tienen una faz práctica al momento de hacer congeniar intereses de coaliciones en pugna. Debe tenerse en cuenta que en cada sociedad siempre existen creencias comunes y percepciones compartidas por todos sus miembros, que permiten justamente el diálogo y el aprendizaje aun cuando esto cuestiona creencias de cada coalición. De hecho, la interacción entre dos coaliciones rivales frecuentemente sería un “diálogo entre sordos”, si no fuera por la posibilidad del debate analítico que genera aprendizaje entre ellas (Roberts, 1998). Visto de esta manera, la discordancia entre las coaliciones

nunca puede ser total, a riesgo de establecerse un escenario de total “inconmensurabilidad”, como diría Thomas Kuhn (1975), donde sería totalmente imposible el diálogo y *feedback* entre las coaliciones.

Conclusiones // Como se mencionó previamente, el Enfoque de las Coaliciones Defensoras nos deja muchas lecciones teóricas y prácticas. Esto es así porque si bien se trata de un marco analítico cuyo objetivo es facilitar el conocimiento de las políticas públicas, en realidad, también constituye una batería de herramientas prácticas para inducir a la negociación y al consenso, de manera de disminuir los enfrentamientos en áreas políticas de alta conflictividad.

En escenarios en donde las coaliciones exponen sus intereses en materia de políticas públicas con un enfrentamiento exacerbado, es muy común que proliferen la sensación de desconfianza entre los grupos. En esos contextos, es muy poco probable que se logren consensos constructivos que permitan alguna ganancia a los contrincantes (o al menos, que haya la menor cantidad posible de perdedores). Asimismo, si existen niveles bajos de confiabilidad, es también improbable que las partes se perciban como enemigos y que consecuentemente, no conciben la posibilidad de colaborar para lograr un fin que beneficie a todos los involucrados.

En dichas situaciones, el desafío será contraer esa profunda desconfianza, intentando que las partes coordinen estrategias o puntos de consenso inter-

medio, de manera de lograr un resultado de suma positiva, superando los de suma cero, en donde nadie se beneficia. Como nos explica eEED, la construcción de consenso difícilmente se logre si las negociaciones se inician discutiendo los puntos más álgidos de la discordia. Por el contrario, una de las lecciones del enfoque es que los “aspectos secundarios” de las políticas públicas, constituyen un buen comienzo, ya que es una manera de encauzar el diálogo y superar la desconfianza o falta de predisposición a la negociación, por dimensiones del problema que, al no ser centrales, probablemente atraigan discrepancias. Como nos recuerda Thomas Khun, siempre existe algún grado de consenso entre las coaliciones, ya que de no existir ningún tipo de acuerdo, el diálogo sería un diálogo de sordos. Una vez logrado ese paso, podría avanzarse hacia cuestiones más problemáticas.

Asimismo, otro mecanismo para disminuir el conflicto en torno a los aspectos secundarios es la información técnica. Cuando surge evidencia a favor de alguna de las coaliciones, existirá una mayor probabilidad a que la coalición que discrepa con esa información, reconozca su error y se retire del conflicto o, al menos, acepte buscar otra estrategia. Por tal motivo, puede ayudar que la información técnica la provea una institución técnica neutral, para que los actores no se sientan susceptibles. Por instituciones neutrales, podría entenderse a los centros de investigación, las universidades, organizaciones del tercer sector, etc.

Además, otra manera de facilitar la construcción de consenso es a través de información cuantitativa, que tiende a ser más fácilmente aceptada que la cualitativa, la cual, generalmente, es tildada de subjetiva y poco rigurosa.

Por último, merece recordarse que invitar a los contendientes a dialogar en escenarios neutrales y con moderadores que no estén identificados con los actores, favorece las probabilidades de éxito del proceso. //

Referencias

- BANDELOW, N (2005) *“Advocacy Coalitions, Policy Oriented Learning and Long Term Change in Genetic Engineering Policy: An Interpretist View”*, Mimeo. Disponible en: <http://www.nilsbandelow.de/>
- CAIRNEY, P (1997), *“Advocacy Coalitions and Policy Change”*, paper presentado en *Political Studies Association Conference 1997*. Disponible en: <http://www.psa.ac.uk/>
- CHEN, P. J. (2000) *“Australia’s Online Censorship Regime: The Advocacy Coalition Framework and Governance Compared”*, Tesis del Doctorado de Filosofía de la Universidad Nacional de Australia. Disponible en: <http://eprints.unimelb.edu.au/>
- COHN, D. (2006), *“Jumping into the Political Fray: Academics and Policy - Making”*, en: *Enjeux Publics IRPP*, Vol. 7, N° 3, Mayo, págs. 7 – 31.
- CRUZ, C. (2003) *“Desarrollo Teórico sobre el Proceso de las Políticas Públicas: Hacia la Construcción del Enfoque de Legitimación”*. Disponible en: <http://www.estudiospoliticos.org/>
- DELEON, P. (1997), *“Una Revisión del Proceso de las Políticas: De Lasswell a Sabatier”*, en: *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, nro. 1, primer semestre de 1997. Disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/>
- DOLAN, C. J. (2003), *“Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economic Council”*, en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 2, págs. 209–236.
- ELLISON, B. A. (1998), *“The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics”*, en: *Policy Studies Journal*, Vol. 26, N° 1, págs. 11 – 29.
- ESTÉVEZ, Alejandro M. (2002), *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*, Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- HANN, Alison (1995), *“Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy”*,

- en: *Politics*, Vol. 15, Nro. 1, págs. 19-26.
- JOHN, P. (2003), "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?", en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, N°. 4, págs, 481 – 498.
- JORDAN, A. y J. Greenaway (1998), "Shifting agendas, changing regulatory structures and the 'new' politics of environmental pollution: British coastal water policy, 1955-1995", en: *Public Administration*, Vol. 76, Winter, págs. 669-694.
- KEMP, R. y R. Weehuizen (2005), "Policy Learning: What does it mean and how can we study it?", *Publin Report* N°. D15, Oslo. Disponible en <http://www.step.no/>
- KUHN, Thomas (1975), *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LITJIN, K. T (2000), "Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian climate Change Policy", en: *Policy Studies Journal*, Vol. 28, No. 1, págs. 236 – 252.
- LUBELL, Matthew (2007), "Familiarity breeds trust: Collective action in a policy domain", en: *The journal of politics*, Vol. 69, N°. 1, págs. 237-250.
- MARTIÑÓN, R. (2005) *Las Ideas en las Políticas Públicas: El Enfoque de las Coaliciones Promotoras*, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en formato digital en: <http://www.uc3m.es/>
- MULLER, P. (2000) "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", en: *Revue française de science politique*, Volume 50, N° 2, p. 189 – 208.
- RADAELLI, C. M. (1999), "Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, N° 4, december, págs. 661 – 682.
- ROBERTS, N. (1998) "Radical Change by Enterpreneurial Design", en: *Revista Acquisition Review Quarterly*, Spring 1998.
- SABATIER, Paul (1999), *Theories of Policy Process*, Westview Press, Oxford.
- SABATIER, P. y H. Jenkins-Smith (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assesment", en: Sabatier, P. [Comp.] *Theories of the Policy Process*, Editorial Westview Oxford.
- SABATIER, P. y H. Jenkins-Smith (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Westview Press, Oxford.
- SABATIER, P. y E. SchlagerR (2000), "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines", en: *Revue Française de Science Politique, Issue II*.
- SABATIER, P. A. y C. M. Weible (2005), "Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California", en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, N° 2, págs. 181 – 202.
- Sato, H. (1999) "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan", En: *Policy Studies Journal*, Vol. 27,

Nº 1, págs. 28 – 44.

WEIBLE, C.; Sabatier, P. y M. Lubel L. (2004), "*A comparison of a collaborative and top-down approach to the use of science in policy: Establishing Marine protected areas in California*", en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, Nº. 2, págs. 187–207.

ZAFONTE, Matthew y P. Sabatier (2004), "*Short term Vs. long term coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963-1989*", en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, Nº. 1, págs. 75-107.