

EL MARCO DE LAS COALICIONES DE CAUSA —ADVOCACY COALITION FRAMEWORK—

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE¹

INTRODUCCIÓN

El marco de las coaliciones de causa (*advocacy coalition framework ACF*), también traducido al español como el marco de las coaliciones de abogacía, coaliciones de actores militantes y de las coaliciones promotoras, entre otros, es un marco que investiga el proceso político por medio de la categoría analítica de las coaliciones de causa y define la política pública como sistema de creencias y la demarca a partir del subsistema. Asimismo, ilustra condiciones específicas que explican la variable dependiente de la continuidad o el cambio de la política.

El ACF ha sido elaborado durante más de tres décadas. Al principio por Paul A. Sabatier en un seminario dictado en 1981 y 1982 en la Universidad de Bielefeld, que fue completado por dos documentos de trabajo (Sabatier, 1987, 1988). A partir de mediados de los años ochenta este modelo teórico ha sido desarrollado junto con Hank C. Jenkins-Smith, quien de manera independiente desarrolló muy similares concepciones del rol de la información

científica en la política pública y con quien en 1988 lo divulgó como un asunto de simposio de las ciencias políticas (Jenkins-Smith, 1988, 1990; Sabatier y Jenkins Smith, 1988).

El ACF fue creado por Sabatier y Jenkins-Smith en respuesta a lo que veían como tres aspectos de la literatura de proceso político. El primero era la interpretación de la heurística de las secuencias como una teoría inadecuada del proceso político. El segundo era la respuesta a una década de debate acerca de las fortalezas y debilidades de los enfoques de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*) en la investigación sobre la implementación y la necesidad de teorías para la elaboración de políticas basadas en los sistemas (Sabatier, 1986). La tercera fue la falta de una teoría y la falta de investigación acerca del rol de la información científica y técnica en el proceso político (Jenkins-Smith, 1990; Sabatier, 1988).

Es así como el ACF fue cimentado como un modelo basado en el sistema que integra la mayoría de las etapas del ciclo de la política² e incorpora aspectos de ambos enfoques de

¹ Abogada, especialista en derecho ambiental, candidata a doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, con pasantía de investigación en la Universidad Libre de Berlín. Docente investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

² Por lo general, el ciclo de la política pública se ha examinado por medio de cinco etapas: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

los estudios de implementación *top-down* y *bottom-up*, y que privilegia a la información científica y técnica en las hipótesis del modelo teórico.

En este contexto, desde hace aproximadamente treinta años, Paul Sabatier (1991) ha venido convocando a los investigadores a desarrollar mejores teorías empíricas para comprender el proceso político. Haciendo caso de este llamado es que el modelo teórico del ACF ha sido revisado en tres ocasiones: en 1993 (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), en 1999 (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) y en 2007 (Sabatier y Christopher M. Weible, 2007). En el 2007 el ACF fue reformulado para facilitar las aplicaciones del mismo por fuera del sistema pluralista de Estados Unidos y poder aplicarlo en los regímenes corporativistas, como los de la Unión Europea, y en los regímenes ejecutivos autoritarios de algunos países en desarrollo.

De la misma manera, el ACF ha sido afinado por una gran cantidad de estudios empíricos. Entre otros, en el 2009 se analizaron 80 aplicaciones del modelo teórico durante casi veinte años (Weible, Sabatier, McQueen, 2009). La revisión demostró que el ACF es aplicable a varios asuntos sustanciales, en diferentes áreas geográficas, y con otras teorías y marcos del proceso político que incluyen el modelo secuencial.

En el 2011 se hizo una compilación que demuestra el pluralismo metodológico que ha caracterizado los estudios del marco de las coaliciones de causa, sobre todo en la década pasada (Weible, et ál., 2011). En dicha compilación se constató que en la actualidad el ACF es un programa de investigación promisorio en el ámbito del análisis de las políticas públicas. Su

modelo teórico apoya múltiples áreas teóricas y ha sido pródigamente discutido (Weible, et ál., 2011). Es sin lugar a dudas un lente útil para explicar el proceso político, también en conjunción con otras teorías u otros marcos.

De esta forma, sus autores consideran que el ACF ha evolucionado a una “comunidad internacional de investigadores con una lengua común de conceptos importantes, relaciones básicas entre conceptos, y un alcance compartido de la pregunta. Lo que es más importante es que el ACF proporciona el medio para que numerosos investigadores contribuyan hacia el conocimiento compartido sobre el rompecabezas del proceso político” (Weible, et ál., 2011: 355).

Sin embargo, se ha criticado que esta caja de herramientas haya sido utilizada más que todo en Estados Unidos y Europa (Weible, et ál., 2009: 125). En respuesta, docenas de investigadores, como Kübler (2001) y Hirschi y Widmer (2010), han aplicado el ACF en contextos nacionales diferentes y han dirigido sus esfuerzos hacia el desarrollo de estrategias eficaces para aplicar el ACF como una base para la investigación comparada de políticas públicas y para la comprensión de sus limitaciones de aplicabilidad en sistemas políticos diferentes (Weible et ál., 2011: 353). De tal forma que se ha dado un aumento gradual del uso del ACF a través del mundo, incluyendo África (Tewari, 2001), Sudamérica (Carvalho, 2001; Roth 2002), Australia (Chen, 2003), Asia (Hsu, 2005), e Internacionalmente (Farquharson, 2003).

Hay que destacar que sus autores hacen un llamado para que los analistas de políticas públicas apliquen el ACF en Suramérica, África

y Asia. De tal forma que en efecto llegue a ser un acercamiento viable para la investigación de política pública comparada. En eco a dicha demanda, el propósito de este artículo es contribuir a la difusión del marco de ACF³.

No obstante, no hay que perder de vista que algunos aspectos del marco de las coaliciones de causa deben ser matizados en Colombia teniendo en cuenta la realidad social y política del país. Como el marco de las coaliciones de causa fue concebido para la comprensión del sistema político estadounidense, uno de los supuestos importante del ACF es que los actores en un subsistema de política pueden agregarse en hasta cuatro coaliciones de causa. Sin embargo, una investigación que llevó a cabo un grupo liderado por María Mercedes Cuéllar en 1997⁴ mostró que la cultura política no está consolidada en Colombia. Por tanto, se discute que la conformación de coaliciones de causa en estas condiciones sea similar a la que se presenta en Estados Unidos. Sin embargo, habría que considerar estudios de caso específicos que arrojen resultados concretos para determinar si la falta de cultura política de la sociedad colombiana es realmente una limitación a la aplicación del modelo en Colombia.

Por otro lado, el Estado colombiano, por lo general, no cuenta con asesorías externas

similares a las de Estados Unidos, de tal forma que el reparo en los procesos de aprendizaje de los actores involucrados en la política será diferente. Sin embargo, esto no afectará la validez de sus principios básicos en el papel que desempeña la información técnica en la política pública y su cambio.

De la misma manera, hay que tener en cuenta que el ACF ha recibido críticas fundamentales desde la teoría de la acción colectiva (Schlager, 1993, 1995; Schlager y Blomquist, 1996) y el posempirismo (Fischer, 2003). Al respecto, Sabatier y Jenkins-Smith defienden la necesidad de nuevos estudios que profundicen, revisen y dialoguen con dichos enfoques, especialmente con las posiciones de Schlager.

El artículo se divide en cinco partes. La primera reseña, con base en un artículo de Sander Meijerink (2005), otros marcos teóricos relevantes que abordan el cambio en la política. La segunda se refiere a las preguntas orientadoras y las premisas rectoras del modelo. La tercera presenta a las coaliciones de causa y los intermediarios de la política (*Policy brokers*). La cuarta reseña a las ideas como variable explicativa. La última se refiere a las modificaciones al ACF en 2007.

³ El artículo es una adaptación de uno de los capítulos de la tesis de doctorado de la autora titulada “Coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia” (1996-2011), del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia.

⁴ La investigación se titula “Colombia proyecto inconcluso: valores, instituciones y capital social”. Este estudio indaga los valores culturales de la población colombiana y su conexión – desde una perspectiva multidisciplinaria – con la estructura institucional y el desarrollo económico. La información utilizada es el resultado de una encuesta realizada en el marco de un proyecto consolidado en un Consorcio Interuniversitario de Estudios Políticos y Sociales con sede en Estados Unidos, que se conoce como el World Values Survey, diseñado para facilitar comparaciones internacionales del comportamiento social.

1. OTROS MARCOS TEÓRICOS QUE ABORDAN EL CAMBIO

¿Cómo se pueden explicar la permanencia y el cambio de política? Esta pregunta es abordada en especial por cuatro marcos teóricos relevantes que ilustran condiciones específicas o procesos que explican la variable dependiente de la continuidad o el cambio de la política, a saber: i) el marco de las coaliciones de causa (*Advocacy Coalition Framework*, ACF), ii) el marco de las comunidades epistémicas (*Epistemic Communities Framework*, ECF), iii) el marco de los flujos múltiples (*Multiple Streams Framework*, MSF), y iv) el marco del equilibrio puntuado (*Punctuated Equilibrium Framework* PEF).

Como se verá a lo largo de este artículo, el ACF (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1993, 1998; Sabatier y Weible, 2007) se concentra en el surgimiento y la estabilidad de coaliciones que comparten creencias respecto al núcleo de las políticas. Las variables independientes son el aprendizaje orientado a las políticas y eventos externos que explican los cambios en política.

1.1 El ECF (Epistemic Communities Framework)

El ECF (Adler y Haas, 1992; Haas, 1992, 2001, 2004) se refiere a redes de individuos que comparten conocimiento relevante para la política y a los procesos que explican la utilización de este conocimiento en la toma de decisiones.

Se concentra en el surgimiento, la persistencia e influencia de comunidades epistémicas. Se entiende por comunidad epistémica

“una red de profesionales con experiencia probada y con competencia en un dominio particular y que son autoridades en su campo, con relevancia política dentro de aquel dominio o asunto-área” (Haas, 1992: 3). No tienen que estar compuestas por científicos naturales; pueden ser científicos sociales o individuos de cualquier disciplina o profesión (Haas, 1992: 34). La unidad de análisis es el nuevo modelo de pensamiento que desarrollan y transportan las comunidades epistémicas a los tomadores de decisiones. La comunidad epistémica, más que ser un “nuevo” actor internacional o una unidad de análisis, es un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas profundas creadas por la interpretación colectiva y la elección (Haas, 1992: 368).

Frente a la incertidumbre, el papel de las ideas es más importante que nunca. La selección de las mismas es un proceso de aprendizaje colectivo, en el cual no solo se adquiere nueva información, sino que también se aceptan nuevas formas de establecer vínculos entre causas y efectos, entre medios y fines. Dicho proceso es político y, al final, conducirá al cambio. La metáfora que describe a las comunidades epistémicas es evolución. Haas y Adler explican que no es que las ideas se extingan, sino que hay algunas ideas que son archivadas y nunca más son usadas en futuras referencias. Las comunidades epistémicas ayudan a seleccionar ideas. Con posterioridad, los resultados reflejan la visión inicial de la comunidad epistémica y ayudan a enmarcar e institucionalizar el dominio o área (Adler et ál., 1992: 372).

Las fuentes del aprendizaje colectivo en relaciones internacionales pueden ser encontradas en el proceso evolutivo caracterizado

por la difusión, la selección y la persistencia en la innovación política. El aprendizaje significa no solo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de modos nuevos e innovadores de hacer acoplamientos entre causas y efectos, y medios y fines. Los tomadores de decisiones nacionales pueden absorber los nuevos significados de interpretación como reales y, por tanto, pueden cambiar su interés y ajustar su buena voluntad para considerar los nuevos cursos de acción (Haas, 1992: 385-386).

1.2 El MSF (Multiple Streams Framework)

El MSF (Kingdon, 1995; Zahariadis, 1999) señala los flujos relativamente independientes de problema, las políticas y la política al interior de un proceso de política, y explica el cambio en la misma con la explotación de ventanas de oportunidad por parte de quienes se oponen a ella o sus defensores. Los conceptos principales de este marco teórico son los flujos de política, ventanas de oportunidad y los negociadores de política. El MSF distingue entre tres flujos de actores y procesos relativamente independientes dentro de un campo de política: los problemas, las políticas y la política. En el flujo del problema, estos son reconocidos y estructurados. Los eventos de choque, estudios de evaluación de programas de política o nuevos datos científicos pueden causar el reconocimiento y la reestructuración de los problemas (Zahariadis, 1999, citado por Meijerink, 2005: 1063). El flujo de la política incluye la “amplia variedad de ideas flotantes en torno al caldo primordial de la política” (p. 1063). Estas ideas constituyen la

manera de abordar los problemas de política, y la mayoría son generadas por oficiales públicos e investigadores. En el tercer flujo identificado por Kingdon, el político, el “estado de ánimo nacional”, las actividades de grupos de presión y la rotación administrativa y legislativa pueden jugar un papel importante. Si grandes cantidades de personas piensan en líneas comunes, esto puede ser indicado por el “estado de ánimo nacional” y se supone que los funcionarios de gobierno y los políticos sean sensibles a cambios en este aspecto (p. 1063).

Adicionalmente, el apoyo o la desaprobación de las políticas por parte de los grupos de interés afecta las probabilidades de que los problemas sean incorporados en la agenda política (Zahariadis, 1999, citado por Meijerink, 2005: 1064). Finalmente, se supone que los cambios de personal dentro de los cuerpos colegiados y las administraciones tengan un impacto considerable en la agenda política. La explotación de ventanas de oportunidad se encuentra en el centro del MSF y constituye la clave para comprender el cambio de política. Las ventanas de oportunidad constituyen momentos críticos cuando los defensores de nuevas políticas tienen la oportunidad de llamar la atención sobre sus problemas, de encontrar nuevas soluciones o de que sus políticas sean aceptadas y adoptadas. Ejemplos típicos de estas ventanas de oportunidad para el cambio de políticas son eventos de choque o la elección de una nueva administración. Los negociadores de políticas pueden explotar estas ventanas al fijar soluciones a los problemas o viceversa, y al tratar de asegurar apoyo político para esto (p. 1064).

1.3 El PEF (Punctuated Equilibrium Framework)

Finalmente, el PEF (True y Baumgartner, 1999) ilustra el diseño de nuevas imágenes de política por parte de sus oponentes y la explotación de múltiples campos en el sistema político. El equilibrio puntuado le apunta explícitamente a explicar tanto la estabilidad en política como su cambio radical. Se argumenta que en la mayoría de los procesos puede observarse un patrón común, por cuanto largos periodos de estabilidad o cambio incremental son interrumpidos generalmente por cortos periodos de cambio radical. El PEF explica la estabilidad de las políticas por la existencia de un monopolio institucionalizado de las mismas. Dicho monopolio es apoyado por una poderosa idea o imagen de política que está conectada generalmente a los valores de política centrales y puede ser comunicada al público de manera sencilla (True et ál., 1999, citado por Meijerink, 2005: 1064). En el PEF se argumenta que los monopolios de políticas tienden a “disminuir las presiones para el cambio” (p. 1064). Sin embargo, de acuerdo con este marco, los monopolios no duran indefinidamente.

El cambio en políticas puede ocasionarse si los oponentes a la política consiguen diseñar nuevas “imágenes de política”, como nuevas percepciones o marcos para los asuntos de interés, y logran explotar exitosamente diferentes estadios presentes en el campo de la política (Pralle, 2003; True et ál., 1999; Richardson, 2000, citado por Meijerink, 2005: 1064). Para producir cambio en la política los problemas deben primero ser redefinidos, o deben agregarse nuevas dimensiones a la imagen de política prevaleciente. Posteriormente,

los defensores del cambio de política deben buscar activamente espacios donde las probabilidades de conseguir apoyo para su nueva imagen de política sean las más altas (True et ál., 1999, citado por Meijerink, 2005: 1064). Si los defensores tienen éxito en la consecución de apoyo para una nueva imagen de política en espacios de mayores niveles administrativos, esto puede causar cambios significativos en la política. Cuando una nueva imagen de política atrae seguidores y es ampliamente aceptada, esto generalmente marca el inicio de otro periodo prolongado de estabilidad en la política. La imagen se institucionaliza y un nuevo monopolio de política es creado (Meijerink, 2005: 1064).

Para un mejor entendimiento de la estabilidad y el cambio en la política se necesita más investigación empírica sobre la aplicación, tanto del marco de las coaliciones de causa ACF, como de las comunidades epistémicas ECF; de los flujos múltiples MSF y del equilibrio puntuado PEF.

2. PREGUNTAS Y PREMISAS DEL ACF

El marco de las coaliciones de causa es un modelo teórico que pretende explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas abarcando la complejidad del proceso que da lugar a las mismas e incorporando a las ideas como variable explicativa. Desde sus orígenes su aspecto más influyente ha sido la afirmación de que el cambio en las políticas no es tan solo el resultado de las relaciones de poder o la competencia entre diversos intereses, entre los que son críticos las reglas institucionales y los recursos financieros, sino que un aspecto

importante del cambio en las políticas es más bien el aprendizaje orientado a las mismas dentro y entre las coaliciones. Se trata de un marco conceptual del proceso político que ha sido desarrollado para simplificar y explicar la complejidad de las políticas públicas (Sabatier, 1987, 1988; Jenkins-Smith, 1990).

El modelo teórico se refiere a la dinámica interna del subsistema de la política, donde se puede observar que los actores participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones de acuerdo con sus ideas. El ACF se focaliza en la interacción en las coaliciones de causa. Se destaca la inclusión de las ideas como una variable independiente. En este sentido, el modelo teórico se ocupa de hacer un mapa de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa y analiza las condiciones bajo las cuales el aprendizaje orientado a las políticas puede ocurrir (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 9).

EL ACF está basado en tres niveles: i) el nivel macro, en el que se supone que la mayoría del proceso de elaboración de la política ocurre entre especialistas dentro de un subsistema de política, pero su comportamiento es afectado por factores externos del sistema político y socioeconómico; ii) el nivel meso, en el que se parte de la convicción según la cual la mejor manera de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es agregándolos en coaliciones de causa; iii) el nivel micro en el que se trabaja el modelo del individuo que es ilustrado por la psicología social (Sabatier et ál., 2007: 191-2).

Las preguntas del marco de ACF están en el centro de la investigación del proceso político

y se refieren a: ¿Cuál es el rol de los científicos y de la información técnica en la elaboración de la política? ¿Cómo es que la gente se moviliza, mantiene y actúa en coaliciones de causa? ¿Hasta qué punto la gente aprende, sobre todo de sus aliados y de sus opositores? ¿Qué factores influyen, tanto en los cambios menores como en los cambios mayores de las políticas? (Weible et ál., 2011).

Las hipótesis del marco teórico de las coaliciones de causa se demarcan por tres categorías teóricas según Sabatier y Jenkins-Smith (1993, 1999). Las tres categorías son las coaliciones, el cambio en las políticas y el aprendizaje. En 1993, Sabatier y Jenkins-Smith formularon doce hipótesis. En 1999 estos autores reformularon cinco hipótesis con base en las críticas que recibió el ACF y la revisión de 34 estudios de caso. Las hipótesis están relacionadas en el cuadro 1, anexo al artículo. En resumen, el ACF se pregunta por el cambio en las políticas públicas y el papel que juegan el aprendizaje y la información científica en este proceso.

Las hipótesis y la lógica causal del ACF están basadas en el siguiente conjunto de premisas: i) una perspectiva de tiempo de una década o más para comprender el cambio en las políticas; ii) la consideración de los subsistemas de política como la principal unidad de análisis; iii) un amplio conjunto de actores del subsistema; iv) las políticas públicas y los programas gubernamentales son interpretados como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa (Sabatier, 1988; Sabatier, 1993: 16-17; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 118-20; Sabatier y Weible, 2007: 122).

2.1 Primera premisa: dimensión temporal

La primera premisa es que la comprensión del proceso del cambio en las políticas y el papel del aprendizaje orientado a las políticas que se lleva a cabo en este requiere una perspectiva temporal de al menos una década (Sabatier, 1993). Hay varios motivos para haber adoptado una década o más como dimensión temporal del modelo. En primer lugar, “la motivación viene directamente de los hallazgos concernientes a la importancia de la ‘función esclarecedora’ de la investigación en las políticas” (Sabatier, 1993: 16; Sabatier 1988: 131). Mientras que el corto plazo, por una parte, subestima la influencia del análisis de políticas ya que tal investigación sirve para alterar las percepciones y el aparato conceptual de los elaboradores de la política pública a lo largo del tiempo. Por otra parte, el corto plazo no es suficiente para comprender la importancia relativa de factores tales como los cambios en las condiciones socioeconómicas (Sabatier, 1991: 149; Sabatier, 1993: 16).

En segundo lugar, la necesidad de utilizar una década o más para abarcar la política pública como un todo fue considerada por Sabatier en virtud de la experiencia que le dieron sus trabajos de implantación. Lo que permite dar cuenta de la totalidad del ciclo de la política pública.

La literatura sobre implantación de políticas públicas también señala la necesidad de utilizar marcos temporales de al menos una década, tanto de cara a completar al menos un ciclo de formulación, implantación y reformulación, como para obtener un retrato razonablemente exacto del éxito y fracaso del programa (Mazmanian y

Sabatier, 1989). Numerosos estudios han mostrado que programas ambiciosos que tras pocos años parecían ser abyectos fracasos, recibían evaluaciones más favorables cuando eran vistos tras un periodo de tiempo más largo; por el contrario, éxitos iniciales pueden evaporarse con el tiempo (Sabatier, 1993: 16).

En la medida en que se adopta la perspectiva de al menos una década, se realiza un acercamiento integral, tratando el proceso global de la política pública.

En resumen, la dimensión temporal para el estudio del cambio en las políticas públicas debe realizarse a lo largo de, al menos, una década, porque es el lapso de tiempo necesario para observar la influencia del aprendizaje, y de los cambios socioeconómicos en las políticas públicas en la totalidad de su ciclo.

2.2 Segunda premisa: dimensión espacial

La segunda premisa es que la unidad de análisis del ACF no es ninguna institución gubernamental específica, sino el subsistema, entendido como “los actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o asunto de política tal como el control de la contaminación, la salud mental o el transporte terrestre” (Sabatier, 1993: 17). Asimismo, son “quienes persiguen y buscan influenciar decisiones gubernamentales en un área política” (Sabatier, 1993: 16).

Para analizar el cambio en las políticas es fundamental distinguir el subsistema de la política del sistema político global, que es aquel en el que se inserta el subsistema. Los subsistemas en el ACF funcionan dentro de

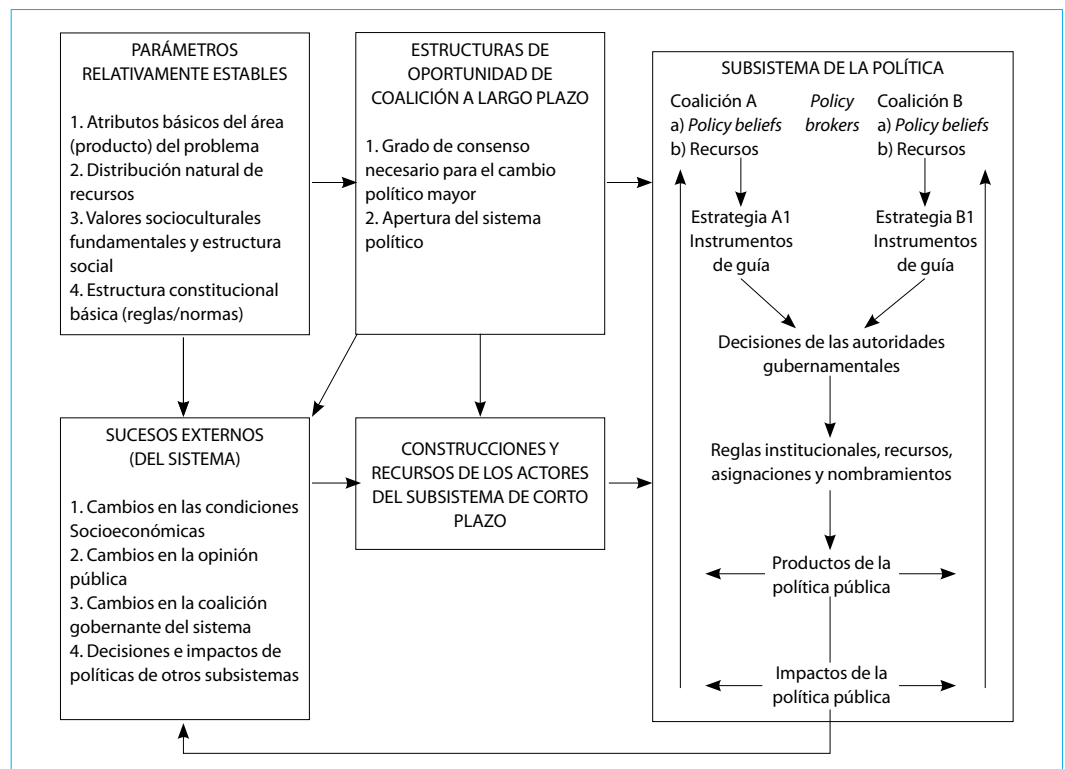
un ambiente político más amplio, definido por parámetros relativamente estables, sucesos externos, estructuras de oportunidad que construyen a la coalición a largo plazo; a corto plazo restricciones y recursos de los actores del subsistema y otros eventos de subsistemas de política. El diagrama (Sabatier y Weible, 2007) especifica algunos conceptos claves y sus relaciones en el proceso total representado por el ACF (figura 1).

Un antecedente del papel que juega el concepto de subsistema de políticas en el marco de las coaliciones de causa está en los trabajos de Laumann y Knoke (1987, citado por

Martinon, 2006: 112) quienes apuntan que el Estado, entendido en el sentido institucional, no es la unidad de análisis apropiada para los estudios de elaboración de políticas, sino el Estado como una colección de arenas de políticas que incorporan actores (organizacionales) tanto públicos como privados.

En resumen, la dimensión espacial es el subsistema que es el escenario para analizar el cambio de política y está integrado por la gama de actores, con sus respectivas interacciones, que buscan incidir en las decisiones de un problema de política.

FIGURA 1. DIAGRAMA DE LAS COALICIONES DE CAUSA



2.3 Tercera premisa. Amplía la noción de actores

La tercera premisa se refiere a que los subsistemas políticos normalmente envuelven actores de todos los niveles del gobierno e incluyen no solamente a los tradicionales miembros del triángulo de hierro, sino también consultores o analistas, científicos, investigadores y miembros de los medios de comunicación o periodistas. Sabatier decía desde los años ochenta que:

Siguiendo a un número de autores recientes⁵, este modelo argumenta que nuestra concepción de los subsistemas de políticas debería ser ampliada desde las nociones tradicionales de *triángulos de hierro* (limitados a las agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés, en un único nivel de gobierno) para incluir actores de varios niveles de gobierno, activos en la formulación e implantación de políticas, tales como periodistas, investigadores y analistas de políticas, que juegan papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de políticas (Sabatier, 1988: 131).

En síntesis, los actores que abarca un subsistema de políticas pueden ser públicos o privados, pertenecer a diversos niveles de gobierno y a una amplia variedad de actividades o profesiones.

2.4 Cuarta premisa: la política pública como un sistema de creencias

La cuarta premisa es que “las políticas públicas y los programas incorporan implíci-

tamente teorías sobre cómo alcanzar objetivos (Pressman y Wildavsky, 1973; Majone, 1980, citados por Sabatier, 1993: 17) y esto puede ser conceptualizado de la misma manera que sistemas de creencias” (Sabatier, 1993: 17).

La conceptualización de las políticas públicas como sistema de creencias 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.

La estrategia básica del modelo de las coaliciones de causa es usar la estructura de los sistemas de creencias para predecir los cambios en las políticas. Se observa que esta premisa significa 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 al contenido real de la política pública. Así, los sistemas de creencias que son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites, 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” (Sabatier, 1993: 17).

En síntesis, la posibilidad de colocar creencias y políticas sobre la misma plantilla suministra una herramienta para apreciar el papel de la información más o menos técnica sobre el cambio en las políticas y, en particular, la influencia de varios actores a lo largo del

⁵ Sabatier (1993: 24) cita a Hecló y Kindong como algunos de los autores que trabajaban esa variedad de actores.

tiempo (Majone, 1997, citado por Martinon, 2007: 295).

3. COALICIONES DE CAUSA

En orden a entender el cambio en las políticas en una década o más, se considera que las coaliciones de causa son la mejor forma de agregar a los actores del subsistema (Sabatier, 1993: 25).

Las coaliciones de causa son “las personas que provienen de una variedad de posiciones [...], quienes comparten un particular sistema de creencias (esto es, un juego de valores básicos, suposiciones causales y percepción del problema) y quienes muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo” (Sabatier, 1993: 25). En otras palabras, son “los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 130). Estos actores pertenecen a instituciones públicas y privadas y “procuran manipular las reglas, presupuestos, y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 5).

El ACF argumenta de manera explícita que la mayoría de las coaliciones de causa incluyen líderes de los grupos de interés, pero también agentes oficiales, legisladores de múltiples niveles del gobierno, investigadores y quizá pocos periodistas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 120).

En la mayoría de los casos, en un subsistema hay de dos a cuatro coaliciones importantes. “Las coaliciones de causa con sis-

temas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien solo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública” (Sabatier, 1993: 26).

Las cinco hipótesis de las coaliciones de causa parten de la premisa según la cual, los acuerdos sobre las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones porque ellos representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública (Sabatier, 1998: 103) (cuadro 1).

No todos los actores que se pueden encontrar en un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones de causa del mismo. Se destaca el papel de los “intermediarios de la política”, o *policy brokers* que no pertenecen a ninguna coalición. Su principal preocupación es mantener el nivel del conflicto político dentro de límites razonables y poder alcanzar alguna solución sensata al problema (Sabatier, 1993: 27).

Los interrogantes sobre la coordinación del comportamiento de las coaliciones de causa llevan a los autores del ACF a introducir en este marco analítico elementos de corte racional e institucionalistas. En este contexto, es muy pertinente la crítica de Rubio y Rosero en el sentido de que el marco analítico no explica cómo se construyen las coaliciones de causa.

CUADRO 1. HIPÓTESIS DEL MARCO DE LAS COALICIONES DE CAUSA

SOBRE LAS COALICIONES D
Hipótesis 1. Cuando se dan las mayores controversias dentro de un núcleo de la política están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes de más o menos una década.

Hipótesis 2. Los actores de una coalición de causa mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.
Hipótesis 3. Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política.
Hipótesis 10. (Nueva en 1993). Las elites de grupos con propósitos están más constreñidas en su expresión de creencias y posiciones de política que las elites de grupos materiales.
Hipótesis 11. (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.
SOBRE EL CAMBIO
Hipótesis 4. (Revisada en 1993). Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición de causa que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.
Hipótesis 5. (De 1997). 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.
SOBRE EL APRENDIZAJE
Hipótesis 6. El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que: a) Cada coalición tenga los recursos técnicos para participar en el debate, y que b) 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.
Hipótesis 7. Los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente.
Hipótesis 8. Los problemas que incluyen sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o políticos, porque, en los primeros, muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas y porque la experimentación controlada es más factible.
Hipótesis 9. (Nueva en 1993). El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es: a) Suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar; y b) Dominado por normas profesionales.
Hipótesis 12. 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 <i>policy brokers</i> o de otros funcionarios gubernamentales importantes (Fuente: Sabatier y Weible 2007: 220).

En cierto modo se parte del supuesto de la consistencia interna de las creencias de las élites. Su único argumento al respecto es que dado un subsistema de política pública y la insatisfacción de un asunto por este, emergen nuevas coaliciones. Este planteamiento permite pensar las coaliciones como una entidad latente y desvía la pregunta sobre cómo se construyen, configuran y reconfiguran (Rubio et ál., 2010: 209).

Para superar estos obstáculos hay que complementar el enfoque con estas preguntas y tener en cuenta, además, los análisis de la acción racional y los institucionalistas.

4. LAS IDEAS COMO VARIABLE EXPLICATIVA

Frente a la pregunta ¿por qué cambian las políticas?, el marco de las coaliciones de causa defiende que las ideas juegan un papel fundamental. Este marco proporciona una metodología que permite contrastar de manera empírica el papel que en efecto juegan las ideas en el cambio de las políticas por medio de dos instrumentos: el primero es el sistema de creencias y el segundo es el aprendizaje orientado a las políticas.

4.1 Sistema de creencias

Un sistema de creencias se define 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, etc.” (Sabatier, 1993: 17). En el ACF el concepto de sistema de creencias se usa como la plantilla sobre la cual se mide el cambio respecto a las creencias de las diferentes coaliciones. El sistema de creencias está organizado en una estructura tripartita y jerárquica como se observa en el cuadro 2.

En primer lugar se encuentra el núcleo profundo del sistema de creencias, que son las más amplias y más estables entre las creencias. Incluye creencias normativas y ontológicas básicas y son predominantemente normativas.

Algunos ejemplos son las creencias liberales y conservadoras, y la preocupación relativa al bienestar de las generaciones presentes frente al bienestar de las futuras generaciones. Opera a lo largo de muchos subsistemas (Weible et ál., 2009: 122).

En segundo lugar están las creencias del núcleo de la política, que son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política; estas 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 (Sabatier, 1998: 103).

En tercer lugar están los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. En comparación con las creencias del núcleo de la política, las creencias secundarias son más limitadas en su alcance porque no cubren todo el subsistema. Tienen una base empírica. El ACF predice que son las creencias que más cambian a lo largo del tiempo (Weible et ál., 2009: 123). Los aspectos secundarios comprenden: “Un largo conjunto de creencias 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

CUADRO 2. ESTRUCTURA REVISADA DE LOS SISTEMAS DE CREENCIAS DE LAS ÉLITES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1998

	NÚCLEO PROFUNDO	NÚCLEO DE LA POLÍTICA	ASPECTOS SECUNDARIOS
Características definitorias Ámbito Susceptibilidad al cambio Componentes ilustrativos	<p>Axiomas normativos fundamentales y ontológicos</p> <p>A lo largo de todos los subsistemas de políticas</p> <p>Muy difícil; semejante a una conversión religiosa</p> <p>1. La naturaleza humana:</p> <p>a) Inherentemente malo frente a socialmente redimible</p> <p>b) Parte de la naturaleza frente a dominio sobre la naturaleza</p> <p>c) Egoístas intolerantes frente a contractualistas</p> <p>2. Prioridad relativa de varios valores 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 relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.</p> <p>4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género, profesión)</p>	<p>Posiciones fundamentales en la política concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema</p> <p>En todo el subsistema</p> <p>Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías</p> <p>Preceptos normativos fundamentales:</p> <p>1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas</p> <p>2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación</p> <p>Preceptos con un componente empírico sustancial:</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 instrumentos de políticas públicas (p.ej., regulación, seguros, educación, pagos directos, 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 frente a potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico frente a cargos electos)</p> <p>10. Participación del público frente a expertos frente a cargos electos</p> <p>11. <i>Policy core/policy preferences</i></p>	<p>Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política</p> <p>Generalmente, solo en parte del subsistema</p> <p>Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del <i>policy-making</i> administrativo e, incluso, legislativo</p> <p>1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos</p> <p>2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo</p> <p>3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e incluso revisión estatutaria</p> <p>4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones</p>

Fuente: Sabatier y Jenkins-Smith (1999:133) y Sabatier (1998: 113).

las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier, 1998: 104).

Las creencias más importantes son las del núcleo de la política porque son más evidentes para el individuo que las creencias del núcleo profundo, y sirven como guías más eficaces para el comportamiento que las creencias secundarias (Martinon, 2006: 149). Sabatier considera que es preferible permitir que sean

los actores los que indiquen sus sistemas de creencias (por medio de cuestionario y análisis de contenido de documentos) y, después, examinar empíricamente en qué medida estas cambian a lo largo del tiempo (Sabatier, 1987: 664).

En conclusión, el ACF toma distancia de los análisis de la acción racional e institucionalistas al considerar que son las creencias el

pegante de las coaliciones de causa y las que definen el ámbito de un subsistema de política pública. Sin embargo, esto hay que moderarlo como ya se ha expuesto al referirse a la configuración de las coaliciones de causa.

4.2 Aprendizaje orientado a las políticas

Siguiendo a Heclo (1974: 306), el aprendizaje orientado a las políticas se refiere a las alteraciones de pensamiento, relativamente duraderas, o a las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia y que están interesadas en el logro (o revisión) de las políticas públicas. Dicho aprendizaje es definido por Sabatier y Jenkins-Smith como “las alternaciones relativamente duraderas de pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia o la nueva información y esto está motivado por el logro o la revisión de objetivos de política” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 123).

En otras palabras, “es un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política” (Sabatier, 1988: 151). Primero se aprecia si los actores han aprendido (generándose un cambio en sus sistemas de creencias); después, si ese cambio se traslada o no a la política pública. Según Bennet y Howlett es imposible observar la actividad de aprendizaje aislada del cambio que se quiere explicar. Por ello “sólo podemos saber que el aprendizaje ha tenido lugar porque un cambio en la política pública se ha presentado” (Bennet y Howlett, 1992: 290).

¿Que se aprende? La mejora de la comprensión que se tiene del estado de las variables

definidas como importantes por el propio sistema de creencias; el refinamiento de la comprensión de las relaciones lógicas y causales del interior de los sistemas de creencias (lo cual es típico que se centre en la investigación de los mecanismos causales necesarios para alcanzar los valores centrales); y la identificación y respuesta a los desafíos al propio sistema de creencias (Sabatier, 1988: 151).

El aprendizaje no puede afectar al núcleo de la política, tan solo a los aspectos secundarios. Jenkins-Smith y Sabatier consideran que “A causa de la resistencia al cambio de las creencias nucleares, [...] tal aprendizaje orientado a las políticas queda normalmente confinado a los aspectos secundarios de los sistemas de creencias” (1993: 5). Cambios en los elementos nucleares de las políticas públicas requieren el reemplazo de una coalición dominante por otra, y esa transición es hipotéticamente el resultado de los cambios externos al subsistema.

En los procesos de elaboración de políticas públicas, para Küebler los enfrentamientos se dan más entre actores que tienen sistemas de creencias o de sentido distintos, que entre grupos que defienden intereses materiales divergentes. El cambio en la política se explica por el aprendizaje orientado a la política, así: En la teoría de las coaliciones de causas, un individuo, ante la toma de una decisión, puede que tome dos elecciones distintas en dos momentos diferentes a causa del aprendizaje de políticas públicas. Los sistemas de creencias y las preferencias cambian gradualmente a lo largo del tiempo en la medida en que los individuos son persuadidos a aceptar los argumentos de otros, o acumulan información por medio de la experiencia. Los sistemas de creencias están sujetos al cambio incremental, y las

alternativas de políticas, que reflejan los sistemas de creencias, están sujetas al cambio incremental también (Schlager, 1993: 244).

De modo que los cambios de esas políticas pueden ser explicados en función de las evoluciones y los cambios que se producen primero en estos paradigmas.

5. MODIFICACIONES AL ACF EN 2007

La revisión de 2007 incluye además de las dos nuevas vías explicativas del cambio, que se veían con anterioridad, la estructura de oportunidad de las coaliciones y una tipología de los recursos de las coaliciones.

5.1 Caminos o vías explicativas para el cambio de la política pública

El modelo teórico revisado en el 2007 considera que hay cuatro caminos o vías explicativas para el cambio en las políticas públicas relacionadas con el aprendizaje, los choques externos e internos y los acuerdos negociados.

La versión original del ACF se enfocaba únicamente en dos vías explicativas o caminos. El primer camino del cambio de política es el aprendizaje orientado a las políticas. El segundo son los sucesos externos al subsistema, que son definidos como cambios en los atributos principales de las políticas del subsistema. Los eventos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema y decisiones e impactos en otros subsistemas. Como lo señala Weible, las perturbaciones externas al subsistema pueden promover el cambio

de las políticas de un subsistema por medio de los cambios de creencias, el cambio y aumento de los recursos y la inclinación del poder de las coaliciones (Weible et ál., 2009: 124).

El tercer y cuarto caminos al cambio de las políticas fueron identificados en la revisión que se le hizo al ACF en 2007. La tercera vía explicativa al cambio de política son los choques internos del subsistema de política (Sabatier y Weible, 2007: 204-5). Comparado con acontecimientos externos, dentro del subsistema ocurren acontecimientos internos, por ejemplo, los desastres naturales; distribuyen recursos políticos críticos entre las coaliciones; pueden confirmar el núcleo de política pública de las coaliciones minoritarias debilitando a la coalición de causa dominante.

El cuarto camino al cambio de política se construye de la literatura de resolución de conflictos alterna que presenta nueve condiciones para llegar a acuerdos negociados que implican dos o más coaliciones que son resultado de largos periodos de conflictos y pugnas entre las coaliciones de causa (Weible et ál., 2009: 124). Para Weible, este cuarto camino se construye a partir del trabajo anterior del ACF sobre las condiciones que facilitan el aprendizaje por medio de las coaliciones (Jenkins-Smith, 1990), en el que “foros profesionales” proveen un entorno institucional que permite a las coaliciones negociar, acordar e implementar acuerdos de manera segura.

5.2 Estructuras de oportunidad a largo plazo

Se plantea una nueva categoría, la de la estructura de oportunidad de las coaliciones que,

en palabras de Rubio y Rosero, “es una suerte de inter-fase entre lo sistémico, los parámetros relativamente estables y eventos sistémicos, y el subsistema de la política pública” (Rubio et ál., 2010: 201). La revisión de 2007 incluye la adición de dos conjuntos de variables como estructuras importantes de oportunidad a largo plazo (Weible et ál., 2009: 124). El primero es el grado de consenso necesario para el cambio mayor de política que afecta a la densidad y a la composición de las coaliciones y la estrategia de las coaliciones para alcanzar acuerdos. El segundo es el grado de apertura del sistema político. Por ejemplo, el federalismo y el sistema de frenos y contrapesos en Estados Unidos que crea una descentralización de los procesos en muchos lugares y fomenta la entrada y la participación diversa. Considerando que los sistemas corporativistas son menos abiertos, más centralizados y la participación es restringida (Weible et ál., 2009: 124).

5.3 La tipología de los recursos de las coaliciones

Esta nueva tipología fue formulada como respuesta a algunas de las críticas realizadas al ACF. Siguiendo a Rubio y Rosero la tipología se construye a partir de seis tipos ideales, a saber: i) la autoridad legal para las decisiones en la hechura de las políticas públicas; ii) la opinión pública que apoya a la coalición; iii) la información sobre el problema de política pública, sus causas, costos y beneficios; iv) la movilización de tropas que comprende campañas electorales, consecución de recursos, demostraciones públicas, entre otros recursos; v) los recursos financieros, y vi) las habilidades

de liderazgo que crean una visión atractiva de la coalición (Rubio et ál., 2010: 201).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El ACF ha hecho contribuciones importantes a la literatura del proceso político. En primer lugar, el ACF constituye una alternativa analítica al ciclo de las políticas públicas porque sirve para comprender la totalidad del proceso de dichas políticas. Este enfoque delimita la política pública a partir del subsistema y la define como sistema de creencias. El subsistema incorpora variables exógenas y cuenta con la coalición de causa como la categoría analítica.

En segundo lugar, el ACF ha hecho aportes en relación con las siguientes insuficiencias percibidas desde los años ochenta: i) se requiere adoptar perspectivas de tiempo de más largo plazo para entender los cambios de política; ii) es importante poner más atención al papel de la ciencia y al análisis de políticas en las políticas públicas, y iii) es necesario trabajar con una forma más compleja de dimensión espacial para incluir tanto a los investigadores como a los actores subnacionales.

En tercer lugar, el ACF es importante para la ciencia política en general, y para las políticas públicas en particular, por el tratamiento dado a las ideas, dentro de un marco teórico eficaz. Se estudian las ideas y su capacidad para generar el cambio en las políticas. En otras palabras, se considera a las ideas como variable explicativa.

En cuarto lugar, el ACF ha sido revisado y modificado por sus autores sin afectar la validez de sus principios básicos de la definición

de subsistema, la categoría de las coaliciones de causa, el modelo del individuo presente y el papel que juega la información técnica en la política pública y su cambio. En este contexto, los autores del ACF reconocen la necesidad de nuevos estudios que dialoguen con las críticas realizadas desde la acción colectiva, principalmente con los planteamientos de Schlager. Las preguntas de investigación que fueron formuladas en 2007 buscan incorporar temas propios de la acción colectiva.

Por último, algunos de los instrumentos propuestos por el ACF, como el papel que juegan el aprendizaje y la información científica en el proceso de cambio de las políticas públicas, ha funcionado en los países industrializados. Por tanto, se hace necesario conocer más sobre la forma en la que supuestamente las coaliciones de causa inciden sobre el diseño de políticas en los países en desarrollo.

REFERENCIAS

Adler, Emanuel & Haas, Peter M. (1992). "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", en *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. South Carolina: University of South Carolina Press, pp. 367-390.

Beverwijk, Jasmin Matthea Rachel (2005). *The Genesis of a System: Coalition Formation in Mozambique Higher Education 1993-2003*. Países Bajos: University of Twente, Center for Higher Education Policy Studies.

Carvalho, Georgia O. (2001). "Metallurgical Development in the Carajás Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation

in Brazil", en *Society and Natural Resources*, vol. 14, pp. 127-143.

Chen, Peter (2003). "Advocating Online Censorship", en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, núm. 2, pp. 41-64.

Farquharson, Karen (2003). "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Coalitions", en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, núm. 4, pp. 80-92.

Fischer, Frank (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press.

Haas, Peter M. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", en *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. South Carolina: University of South Carolina Press, pp. 1-35.

Haas, Peter M. (2001). "Epistemic communities and policy knowledge", en *Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. New York: Elsevier, pp. 11578-86.

Haas, Peter M. (2004). "When does power listen to trust? A constructivist approach to the policy process", en *Journal of European Public Policy*, vol. 11, pp. 569-92.

Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Policies in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press.

Hirschi, Christian, & Widmer, Thomas (2010). "Policy Change and Policy Stasis: Comparing Swiss Foreign Policy toward South Africa (1968-94) and Iraq (1990-1991)", en *Policy Studies Journal*, vol. 38, núm. 3, pp. 537-563.

Hoy, Wayne K., & Miskel, Cecil G. (2006). *Contemporary issues in educational policy and school outcomes*. Estados Unidos: IAP.

Hsu, S.-H. (2005). "Advocacy Coalition and Policy Change on Nuclear Power Utilization in

- Taiwan”, en *The Social Science Journal*, vol. 42, pp. 215-229.
- Jenkins-Smith, Hank C. (1988). “Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy”, en *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 169-212.
- Jenkins-Smith, Hank C.. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. California: Pacific Grove, Brooks/Cole.
- Jenkins-Smith, Hank C., & Sabatier, Paul A. (1993). “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, pp. 41-56.
- Jenkins-Smith, Hank C., & Sabatier, Paul A. (1993). “The Study of Public Policy Processes”, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, pp. 1-9.
- Jenkins-Smith, Hank C., Clair, Gilbert, & Woods, Brian (1991). “Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time”, en *American Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 4, pp. 851-880.
- Jones, Carl. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Kingdon, John. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Kübler, Daniel (2001). “Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy”. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, núm. 4, pp. 623-641.
- Majone, Giandomenico (1992). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Martinon Quintero, Ruth. (2006). *Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas*. Getafe: Universidad Carlos III de Madrid.
- Martinon Quintero, Ruth. (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”, en *Gestión y Política Pública*, vol. xvi, núm. 2, pp. 281-318.
- Meijerink, Sander (2005). “Understanding policy stability and change: The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 16, pp. 1060-1077.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio Serrano, Rocío, & Rosero Vera, Alfredo (2010). “El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras”, en A.-N. Roth Deubel (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 183-212.
- Sabatier, Paul A. (1986). “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, en *Journal of Public Policy*, vol. 6, pp. 21-48.
- Sabatier, Paul A. (1987). “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”, en *Science Communication*, vol. 8, núm. 4, pp. 649-692.
- Sabatier, Paul A. (1988). “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein”, en *Policy Sciences*, vol. 21, núm. 2/3, pp. 129-168.
- Sabatier, Paul A. (1991). “Toward Better Theories of the Policy Process”, en *Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, pp. 147-156.
- Sabatier, Paul A. (1993). “Policy Change over a Decade or more”, en P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-

- Smith (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (1998). "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 1, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul A., & Jenkins-Smith, Hank. C. (1988). "Symposium Editors' Introduction", en *Policy Sciences*, vol. 21, núm. 2/3, pp. 123-127.
- Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1993). "The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners", en P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, pp. 211-246.
- Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 117-68.
- Sabatier, Paul A., & Weible, Christopher M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 189-222.
- Sabatier, Paul, Hunter, Susan, & McLaughlin, Susan (1987). "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents", en *The Western Political Quarterly*, vol. 40, núm. 3, pp. 449-476.
- Schlager, Edella (1993). "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 233-260.
- Schlager, Edella (1995). "Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences*, vol. 28, pp. 243-270.
- Schlager, Edella, & Blomquist, William (1996). "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy-Process", en *Political Research Quarterly*, vol. 49, pp. 651-672.
- True, James L., Jones Bryan D. & Baumgartner, Frank R. (1999). "Punctuated-equilibrium theory, explaining stability and change in American policymaking", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 97-115.
- Weible, Christopher, Sabatier, Paul A., & McQueen, K. (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", en *Political Research Quarterly*, vol. 49, núm. 3, pp. 651-672.
- Weible, Cristopher, Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Adam, Douglas Henry, & deLeon, Peter (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue", en *The Policy Studies Journal*, vol. 39, núm. 3, pp. 349-360.
- Zafonte, Matthew, & Sabatier, Paul A. (1998). "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 10, núm. 4, pp. 473-505.
- Zahariadis, Nikolaos. (1999). "Ambiguity, time, and multiple streams", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 73-93.