
El marco de las coaliciones promotoras

Innovaciones y aclaraciones

PAUL A. SABATIER y CHRISTOPHER M. WEIBLE

El marco de las coaliciones promotoras es un marco conceptual del proceso de las políticas desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith para resolver problemas “insolubles”: aquellos problemas que involucran grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno (Hoppe y Peterse 1993). Surgió de la experiencia de Sabatier de toda una década con la literatura de la implementación y del interés de ambos autores por comprender el papel que juega la información técnica en el proceso de las políticas (Sabatier 1986; Jenkins-Smith 1990; Sabatier y Jenkins-Smith 1988).

El marco de las coaliciones promotoras se publicó originariamente como tema del simposio de *Policy Sciences* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988). Se revisó parcialmente en 1993 como resultado de seis casos de estudio solicitados por los autores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Las primeras investigaciones trataron principalmente con la política de energía y política ambiental de los Estados Unidos, los campos en los que los autores tienen más experiencia.

Durante la década de los noventa, la base empírica del marco de las coaliciones promotoras se amplió mucho en términos de investigadores, sistemas políticos y ámbitos de las políticas. Para 1998-1999, de treinta y cuatro casos de estudio publicados relacionados con el marco de las coaliciones promotoras, seis eran de los autores y sus alumnos, ocho de otros académicos pero solicitados por los autores, y veinte de otros académicos por iniciativa propia (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 126)¹. De las veinte aplicaciones de otros intelectuales, quince las realizaron europeos y canadienses mientras que ocho se relacionaban con áreas de políticas distintas de las de energía y medio ambiente (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 126). Desde la cuenta hecha hasta 1998-1999 se han abordado por lo menos otros cincuenta y cuatro estudios de casos del marco de las coaliciones promotoras (ver apéndices 7.1 y 7.2) e incluso más publicaciones. De los estudios de casos, cinco fueron realizados por los autores originales o sus alumnos, y trataron sobre

las políticas ambientales y de energía de los Estados Unidos. La mayoría de las aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras se realizaron en Europa (n=19) y en los Estados Unidos (n=14), pero algunos investigadores aplicaron el marco a temas de políticas públicas en Asia, África, Australia, América del Sur y el Canadá. Cuatro estudios han aplicado el marco de las coaliciones promotoras internacionalmente o han comparando varios países. De los cincuenta y cuatro casos desde 1998-1999, veintiséis trataron sobre política ambiental o de energía, mientras que veintiocho abordaron temas económicos y sociales, como impuestos, salud pública, drogas, cultura, educación, deporte y violencia doméstica.

Este creciente ámbito de aplicación para el marco de las coaliciones promotoras trajo aparejadas importantes revisiones del marco. Por ejemplo, muchos europeos y canadienses cuestionaron los supuestos pluralistas del marco de las coaliciones promotoras derivados de su origen en la literatura sobre políticas estadounidenses (Parsons 1995; Howlett y Ramesh 1995; Lijphart 1999). En respuesta, hemos revisado el marco para tratar explícitamente los regímenes corporativistas europeos y los regímenes ejecutivos autoritarios en muchos países en vías de desarrollo.

Dada la cantidad y diversidad de aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras, una revisión completa de este trabajo está más allá del alcance de este capítulo. Por el contrario, intentamos sintetizar gran parte de estas investigaciones en un conjunto de innovaciones y aclaraciones recientes del marco. Este capítulo presentará primero una versión abreviada de la edición de 1999 del marco de las coaliciones promotoras. Como anticipo, la figura 7.1 presenta una visión general del rol de las coaliciones promotoras dentro del subsistema de políticas públicas y los efectos de los dos conjuntos de factores exógenos del subsistema que influyen en las restricciones y oportunidades que afectan a los actores del subsistema en el tiempo. Esta figura ha sido la caracterización central del marco desde su concepción.

La mayor parte de este capítulo presentará tres revisiones importantes (en gran medida agregados) al marco de 1999:

Completando la celda de “recursos y restricciones” de la figura 7.1 mediante la incorporación de un conjunto de “estructuras de oportunidad de coalición” que transmiten en qué medida los “parámetros del sistema estable” afectan el comportamiento de la coalición.

Completando la celda “recursos” de la figura 7.1 mediante la identificación de un conjunto de recursos de coalición y algunas hipótesis pertinentes.

Agregando dos caminos más de cambio de políticas a la hipótesis original del marco de las coaliciones promotoras de que un cambio importante de políticas requiere un shock exógeno al subsistema:

- A. un camino de shock interno
- B. un camino de acuerdo consensuado

En todo este capítulo, también aclararemos los conceptos claves y los procesos causales, particularmente con respecto a los subsistemas de políticas, el *devil shift* o recurso del diablo, y la condición de miembro de la coalición. Finalizaremos con

un resumen de algunas de las limitaciones del marco y preguntas importantes para futuras investigaciones.

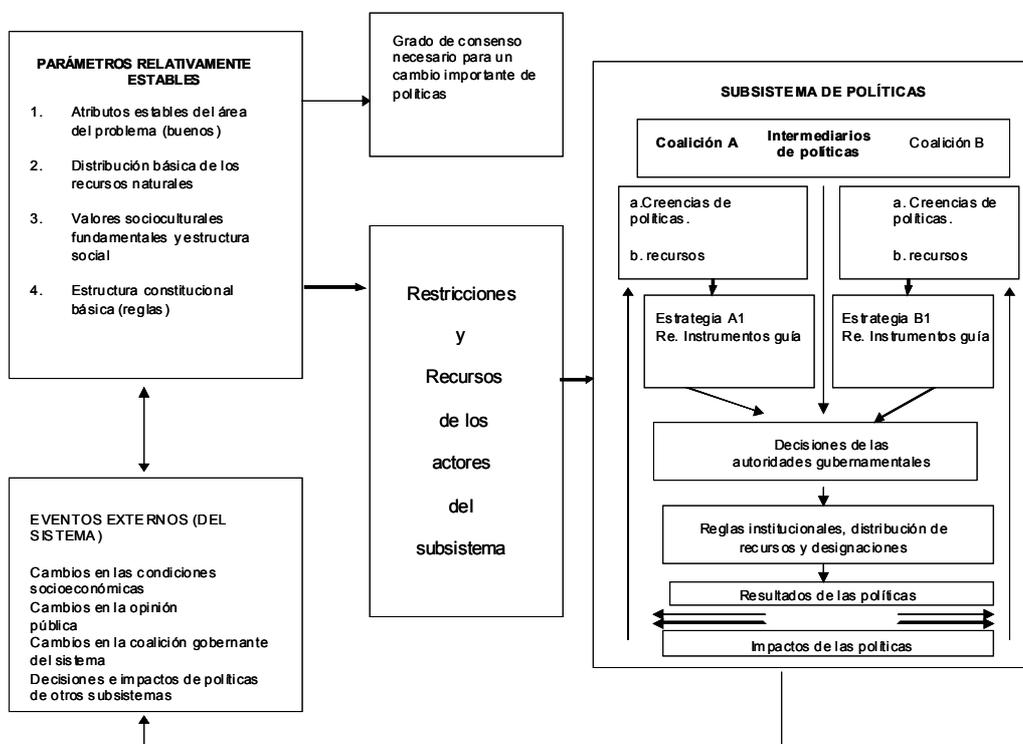


FIGURA 7.1 Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 1998

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS (ALREDEDOR DE 1999)

El marco de las coaliciones promotoras comienza con tres “piedras angulares”: (1) un supuesto en el nivel macro de que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio; (2) un “modelo de individuo” en el nivel micro tomado en gran parte de la psicología social; y (3) una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en “coaliciones promotoras”. Estos fundamentos, a su vez, afectan nuestras variables dependientes,

nuestras creencias y los cambios de políticas, de dos formas críticas: el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas.

Fundamentos

Subsistemas de políticas y factores externos. El marco asume que la formulación de políticas en las sociedades modernas es tan compleja, tanto sustantiva como legalmente, que los participantes deben especializarse si quieren tener alguna esperanza de ser influyentes. Esta especialización ocurre dentro de los subsistemas compuestos por participantes que con regularidad buscan influir en las políticas dentro de un subsistema de políticas, como las políticas sobre agua del Estado de California. Un subsistema se caracteriza por tener una dimensión funcional/sustantiva (por ejemplo, las políticas sobre agua) y una territorial (por ejemplo, California) (Zafonte y Sabatier 1998). El conjunto de participantes en la formulación de las políticas no solo incluye al tradicional “triángulo de hierro” conformado por legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés, sino también a los investigadores y periodistas que se especializan en esa área de políticas (Hecló 1978; Kingdon 1995) y funcionarios judiciales que intervienen regularmente en subsistemas de políticas². El marco supone que los participantes tienen creencias firmes y están motivados para traducir esas creencias en políticas reales. Dado que el marco de las coaliciones promotoras supone que la información científica y técnica juega un papel importante en la modificación de las creencias de quienes participan en las políticas, asume en consecuencia que los investigadores (científicos universitarios, analistas de políticas, consultores, etc.) están entre los jugadores principales de un proceso de las políticas. Desde la interpretación del marco de las coaliciones promotoras de 1998-1999, los estudios han continuado indicando que los investigadores juegan un rol activo en los procesos de formulación de políticas (Herron y otros 2006; Zafonte y Sabatier 2004; Meijerink 2005; Weible 2005).

El marco de las coaliciones promotoras se interesa en el cambio de políticas a lo largo de al menos una década. También asume que las creencias de los participantes son muy estables durante dicho período haciendo muy difíciles los cambios importantes de políticas. Por lo tanto, plantea una distinción entre los subsistemas de políticas desarrollados de los incipientes. Los subsistemas de políticas desarrollados se caracterizan por lo siguiente (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 135-136):

- Un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado.
- Organismos, grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema durante un período prolongado³.

En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), la mayoría de los subsistemas de políticas han existido durante

décadas y por lo tanto están bastante desarrollados. Sin embargo, hace treinta años, eran noveles los subsistemas que trataban la protección del medio ambiente y la protección del consumidor. Además, en los países en vías de desarrollo, muchos subsistemas son bastante incipientes debido a la inestabilidad del sistema político más amplio y la falta de personal capacitado en el subsistema. Un excelente ejemplo es el libro de Beverwijk (2005) sobre la educación superior en Mozambique.

Delimitar el alcance adecuado para un subsistema es también complicado debido a la existencia de sistemas superpuestos y anidados. Un organismo de viviendas locales, por ejemplo, es parte de un subsistema de viviendas locales. Pero también se superpone con los subsistemas locales de uso de tierras y transporte y está anidado en los subsistemas federales y estatales de políticas de viviendas. La situación es particularmente complicada cuando se trata de tratados internacionales, que automáticamente agregan un nivel internacional que tiene una autoridad muy limitada para imponer sus deseos sobre unidades nacionales y subnacionales. Para ver un ejemplo excelente de subsistemas anidados que incluyen el cambio climático, véase Sewell (2005).

Identificar el alcance adecuado de un subsistema es uno de los aspectos más importantes de un proyecto de investigación del marco. La regla fundamental debería ser: “enfocarse en el alcance sustantivo y geográfico de las instituciones que estructuran la interacción”. Por ejemplo, cuando Zafonte y Sabatier (2004) trataban de decidir si existía en los Estados Unidos un subsistema de control de contaminación automotriz, en gran medida independiente de un subsistema más amplio de control de contaminación atmosférica, descubrieron que la contaminación automotriz figuraba bajo un título independiente en la Ley de Aire Limpio, tenía un subdepartamento muy grande dentro del Departamento de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos, una subunidad importante dentro del Directorio de Recursos de Aire de California, diferentes grupos de interés del lado de la industria y de alguna manera grupos distintos del lado del medioambiente, una comunidad de investigación muy distinta y una comunidad de políticas bastante diferente en general. Por lo tanto, se sintieron completamente justificados al hacer del control de contaminación automotriz de los Estados Unidos un subsistema independiente del subsistema mayor de control de la contaminación atmosférica de los Estados Unidos.

Casi toda la formulación de políticas ocurre dentro de los subsistemas de políticas y supone negociaciones entre especialistas. Sin embargo, el comportamiento de los participantes dentro de un subsistema se ve afectado por dos conjuntos de factores exógenos, uno bastante estable y otro muy dinámico (véase figura 7.1). Los parámetros relativamente estables incluyen los atributos básicos del problema (por ejemplo, la diferencia entre agua subterránea y agua de superficie), la distribución básica de los recursos naturales, estructura y valores socioculturales fundamentales y estructura constitucional básica. Estos factores exógenos externos y estables, pocas veces cambian dentro de períodos de aproximadamente una década, por lo tanto, rara vez proveen el ímpetu para el cambio de comportamiento o de políticas dentro de

un subsistema de políticas. Sin embargo, son muy importantes para establecer los recursos y restricciones dentro de los cuales deben funcionar los actores. Los factores externos dinámicos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones de políticas de otros subsistemas. Estos también afectan el comportamiento de los actores del subsistema, pero su capacidad de cambiar en forma sustancial en períodos de aproximadamente una década los convierte en factores críticos que afectan los cambios importantes de políticas. De hecho, el marco de las coaliciones promotoras elabora la hipótesis de que el cambio en uno de estos factores dinámicos es una condición necesaria para cambios importantes de políticas. Véase Kübler (2001) para un ejemplo interesante relacionado con la política suiza contra las drogas.

El modelo de individuo y los sistemas de creencias. El marco de las coaliciones promotoras se diferencia de los marcos de elección racional principalmente en su modelo de individuo (Sabatier y Schlager 2000; Schlager 1995). Mientras que los marcos de elección racional suponen actores interesados en sí mismos que buscan en forma racional intereses materiales relativamente simples, el marco supone que las creencias normativas deben determinarse empíricamente y no excluye a priori la posibilidad de un comportamiento altruista. De hecho, de acuerdo con March y Olsen (1996) el marco de las coaliciones promotoras reconoce dos sistemas de razonamiento normativo: Una “lógica de lo apropiado”, en la cual el comportamiento correcto implica seguir las reglas, y una “lógica de consecuencias”, en la cual el comportamiento correcto implica maximizar las consecuencias buenas⁴. Es el conflicto clásico entre sociólogos y economistas. Como cada lógica parte de premisas fundamentalmente diferentes, este es un factor más para exacerbar el compromiso. El marco de las coaliciones promotoras destaca la dificultad de cambiar las creencias normativas y la tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes que son difíciles de modificar (Lord, Ross, y Lepper 1979; Munro y Ditto 1997; Munro *et al.* 2002). Por lo tanto, es probable que los actores de diferentes coaliciones perciban la misma información de modos muy diferentes, lo que lleva a la desconfianza. El marco también toma una proposición clave de la teoría de la perspectiva (Quattrone y Tversky 1988): los actores valoran las pérdidas más que las ganancias. Esto implica que los individuos recuerdan las derrotas más que las victorias. Estas proposiciones interactúan para producir “el recurso del diablo”, la tendencia de los actores a ver a sus adversarios como menos dignos de confianza, más malvados y más poderosos de lo que probablemente sean (Sabatier, Hunter, y McLaughlin 1987; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Esto a su vez aumenta la intensidad de la relación de los miembros dentro de las mismas coaliciones y exacerba el conflicto entre coaliciones en competencia. Los filtros de percepción también tienden a eliminar la información discrepante y a reafirmar aquella que no discrepa, haciendo bastante difícil el cambio de creencias. El modelo del marco de las coaliciones promotoras del individuo es apropiado para explicar la intensificación

y continuación del conflicto de políticas. Como veremos aquí, explicar la reducción de tensión y el acuerdo requiere una mayor modificación.

Siguiendo las publicaciones sobre el sistema de creencias de los participantes (March y Simon 1958; Putnam 1976; Peffley y Hurwitz 1985), el marco de las coaliciones promotoras conceptualiza una estructura jerárquica de tres niveles⁵. En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales (*deep core beliefs*), que abarcan la mayoría de los subsistemas de políticas. Las creencias fundamentales incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales. La tradicional división entre izquierda/derecha funciona en el nivel de creencias fundamentales. Las creencias fundamentales son, en gran medida, el producto de la socialización en la infancia y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar.

En el siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*). Estas son aplicaciones de creencias sobre las políticas que abarcan un subsistema de políticas completo (por ejemplo, las políticas sobre agua de California). Sabatier y Jenkins-Smith (1999) definen once elementos de las creencias sobre las políticas que incluyen la prioridad de diferentes valores relativos a las políticas, el bienestar de quiénes cuenta, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, el papel adecuado del público en general, los funcionarios electos, los funcionarios públicos, los peritos, y la gravedad relativa y causas de los problemas de políticas en el subsistema. El supuesto general es que los participantes tienen mucho conocimiento sobre las relaciones dentro de su subsistema de políticas, y por lo tanto pueden estar dispuestos a realizar el esfuerzo de aplicar ciertas creencias fundamentales para desarrollar creencias sobre las políticas públicas en ese subsistema. Sin embargo, no existe siempre una correspondencia uno a uno entre creencias fundamentales y creencias sobre las políticas. Por ejemplo, mientras que los conservadores por lo general tienen una marcada preferencia por las soluciones de mercado, algunos de ellos reconocen importantes fallas de mercado (por ejemplo, externalidades) en los problemas de contaminación de agua, de modo que están dispuestos a apoyar mucho más la intervención estatal en esta área de políticas que en otras. Como las creencias sobre políticas tienen un alcance que abarca todo el subsistema y tratan con elecciones de políticas fundamentales, son también muy difíciles de cambiar.

Encontramos que con solo operacionalizar dos o tres de estas creencias sobre las políticas se pueden identificar al menos dos coaliciones promotoras. Sin embargo, recomendamos operacionalizar la mayor cantidad posible de elementos de creencias sobre las políticas, porque las subdivisiones dentro de las coaliciones o la posibilidad de una tercera coalición se explican a menudo por el desacuerdo entre otros componentes de las creencias sobre las políticas. Por ejemplo, Weible y Sabatier (2005) encontraron dos coaliciones relacionadas en la política del Área

Marina Protegida (MPA) en California: una coalición pro-Área Marina Protegida y una coalición anti-Área Marina Protegida. La coalición anti-Área Marina Protegida, que estaba formada principalmente por pescadores aficionados y comerciales, estaba estimulada en sus preferencias en contra del establecimiento de áreas marinas protegidas en las aguas de California. Sin embargo, los pescadores aficionados y comerciales no estaban de acuerdo en sus percepciones de las causas del problema, de modo que crearon diferentes patrones de coordinación y una subcoalición se escindió entre estos dos intereses pesqueros.

En algunos subsistemas de políticas, los debates intransigentes entre las coaliciones se basan en preferencias divergentes con respecto a una o más propuestas de políticas que abarcan todo el subsistema (por ejemplo, la expansión o prohibición de realizar perforaciones en el Refugio Nacional de Vida Silvestre del Ártico). El marco de las coaliciones promotoras denominó este tipo de creencia preferencias sobre políticas públicas (*policy core policy preferences*) (Sabatier 1998; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Las preferencias sobre políticas públicas son creencias que "(i) tienen un alcance que abarca todo el subsistema, (ii) son muy notables, y (iii) han sido gran causa de división durante algún tiempo" (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 134). Las preferencias sobre políticas fundamentales son creencias normativas que proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema de políticas, brindan una visión que guía el comportamiento estratégico de coalición y ayudan a unir aliados y a dividir opositores. Cuando se traducen en las creencias instrumentales (*secondary beliefs*), las preferencias sobre políticas fundamentales se convierten en preferencias de políticas relacionadas con instrumentos específicos o propuestas que tratan solo un subcomponente territorial o sustantivo de un subsistema de políticas. Por ejemplo, en la cuenca del lago Tahoe los participantes están mayormente divididos entre quienes están a favor del desarrollo de la tierra y los que están a favor de su preservación (preferencias sobre políticas fundamentales) pero pueden estar de acuerdo en restringir el desarrollo en laderas empinadas donde la erosión es grave (creencias instrumentales). Las preferencias sobre las políticas fundamentales pueden ser lo que une las coaliciones con más fuerza. El nivel final consiste en creencias instrumentales (*secondary beliefs*). Las creencias instrumentales tienen relativamente poco alcance (no abarcan todo el subsistema) y, por ejemplo, tratan las reglas y las aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico en detalle, la gravedad y causas de los problemas en un escenario específico, las pautas de la participación pública dentro de una ley específica, etc. Dado que las creencias instrumentales tienen un alcance menor que las creencias sobre las políticas, cambiarlas requiere menos pruebas y menos acuerdos entre los actores de un subsistema y, por lo tanto, debería ser menos difícil.

Los investigadores han modelado los sistemas de creencias del marco de las coaliciones promotoras usando tanto métodos cualitativos como cuantitativos. Liften (2000), Elliott y Schlaepfer (2001 a, b), y Green y Houlihan (2004) son ejemplos de modelos cualitativos del sistema de creencias del marco. Herron, Jenkins-Smith, y Silva (2005) y Weible, Sabatier y Lubell (2004) son ejemplos de modelos cuantita-

tivos que utilizan cuestionarios de datos. Chen (2003), Zafonte y Sabatier (2004), y Larsen, Vrangbaek y Traulsen (2006) son ejemplos de modelos cuantitativos que utilizan el análisis del contenido de documentos públicos.

Las coaliciones promotoras. De modo similar a la creciente literatura sobre redes de políticas públicas y al progresivo reconocimiento de la importancia de las relaciones interpersonales para explicar el comportamiento humano (Howlett 2002; Granoveter 1985; Provan y Milward 1995; Schneider *et al.* 2003; Thatcher 1998), el marco de las coaliciones promotoras predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes. El marco supone que los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que sus opositores puedan hacer lo mismo. A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias. Además, el recurso del diablo exagera el miedo de que los opositores ganen, motiva a los actores a alinearse y cooperar con los aliados.

El marco de las coaliciones promotoras sostiene que los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno. Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación, forman una coalición promotora. La coordinación incluye algún grado de trabajo conjunto para alcanzar objetivos de políticas similares. El marco sostiene que las coaliciones promotoras proveen la herramienta más útil para aunar el comportamiento de cientos de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante períodos de una década o más. En cualquier subsistema de políticas dado, por lo general habrá de dos a cinco coaliciones promotoras.

El concepto de coaliciones promotoras es uno de los rasgos distintivos principales del marco, pero también es fuente de muchos debates académicos y críticas. La respetable crítica de Schlager (1995) es que el marco de las coaliciones promotoras ofrece una justificación insuficiente de que los actores con similares creencias sobre las políticas realmente coordinan su comportamiento en coaliciones. En respuesta a la crítica de Schlager, los estudios han analizado datos de redes para verificar la existencia de coaliciones promotoras (Zafonte y Sabatier 1998; Weible 2005; Weible y Sabatier 2005). En este esfuerzo, Weible (2005) pidió a los participantes que identificaran las afiliaciones organizacionales en las que ellos “procuraban coordinar sobre temas relacionados al Área Marina Protegida”. Concluyó que los patrones de coordinación, tal como se espera, se superponen en grupos basados en creencias sobre las políticas públicas.

La investigación empírica reciente no explica aún cómo las coaliciones superan el problema del polizón de la acción colectiva para formar y mantener la condición de miembro de la coalición en el tiempo (Olson 1965). El marco de las

coaliciones promotoras provee tres razones para superar el problema del polizón (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 139-141). En primer lugar, los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo debido a los sistemas de creencias compartidas, altos niveles de confianza y voluntad de distribuir los costos en forma justa. En segundo lugar, los beneficios percibidos por participar en una coalición son exagerados, especialmente cuando los participantes experimentan el recurso del diablo en situaciones de mucho conflicto. Cuando los participantes experimentan el recurso del diablo, exageran el poder y la mala intencionalidad de sus opositores políticos, lo cual amplía la gravedad de las pérdidas hacia una coalición rival y fomenta los beneficios de coordinar con los aliados de la coalición. Para defenderse de un enemigo político poderoso, el recurso del diablo hará que sea más probable que los participantes busquen aliados con ideas similares para combinar sus recursos y mantener aquellas alianzas en el tiempo. Al mismo tiempo, el recurso del diablo hará que sea menos probable que los participantes interactúen con los opositores debido a los conflictos de valores, la desconfianza y el recelo. En tercer lugar, el nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte (por ejemplo, el desarrollo de un plan común y su implementación) a débil (por ejemplo, monitorear las actividades de aliados y responder con estrategias complementarias) (Zafonte y Sabatier 1998; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). La coordinación débil tiene menores costos que la coordinación fuerte y reduce la amenaza del polizón. La coordinación débil probablemente sea una estrategia importante para las coaliciones en las cuales la condición de miembro organizacional enfrenta impedimentos legales que limitan las alianzas formalizadas. Hasta la fecha, ningún estudio empírico ha investigado estas tres razones para la formación y el mantenimiento de coaliciones. Alentamos la investigación en esta área, especialmente contra las hipótesis de coordinación rival de Schlager (1995) y en el contexto de interdependencias organizacionales (Fenger y Klok 2001).

Otro debate que perdura dentro del marco es la influencia relativa de los intereses personales materiales comparada con las creencias sobre las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Parsons 1995; Schlager y Blomquist 1996; Elliot y Schlaepfer 2001 a, b; Nohrstedt 2005). Los estudios previos de Jenkins-Smith y St. Clair (1993) sobre *leasing* de plataformas de petróleo *offshore* indican que el interés personal es más importante para los grupos materiales (organizaciones motivadas por intereses individuales económicos) que para los grupos intencionales (organizaciones motivadas por una posición ideológica). En forma similar, Nohrstedt (2005) encontró que los actores intercambiaban algunas creencias sobre las políticas por intereses estratégicos de corto plazo con respecto a la cohesión del partido y a la maximización de los votantes. Por otro lado, Weible (2005) descubrió que las creencias sobre las políticas son un mejor predictor del comportamiento coordinado que las percepciones de poder. Leach y Sabatier (2005) descubrieron que un modelo estilo marco de las coaliciones promotoras del individuo predice el éxito de las asociaciones de cuencas hidrográficas un poco mejor que el modelo

del marco del análisis y desarrollo institucional de Ostrom. Esperamos que este sea uno de los focos de futuros trabajos de investigación.

Dos caminos críticos hacia el cambio de creencias y de políticas

El modelo del marco de las coaliciones promotoras del individuo tiene importantes consecuencias para el cambio de creencias y de políticas dentro de un subsistema. En particular, la importancia de filtros de percepción y del recurso del diablo exacerba el conflicto y la desconfianza entre las coaliciones y el “pensamiento de grupo” dentro de las coaliciones (Janis, 1972). Por lo tanto, es muy poco probable que los miembros de una coalición cambien de creencias sobre las políticas en forma voluntaria. La información científica y técnica puede facilitar el aprendizaje en el nivel instrumental, pero no la creencia sobre las políticas (Sabatier y Zafonte 2001). Dado que un cambio importante dentro del subsistema es imposible, este debe provenir de una fuente externa.

La versión del marco del año 1999 identificaba dos caminos para el cambio de creencias y de políticas: el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas. Por lo tanto, uno de los precursores del cambio de políticas es un grado de cambio de creencias entre algunos de los participantes o un reemplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria. En esta línea, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) han distinguido entre cambios de políticas importantes (luego de cambios en las creencias relativas a políticas) y cambios de políticas menores (luego de cambios en las creencias instrumentales). A continuación se destacan los efectos del aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas sobre cambios en las creencias y en las políticas.

Aprendizaje orientado a las políticas. El marco de las coaliciones promotoras define el aprendizaje orientado a las políticas como “alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999: 123).

La capacidad del aprendizaje orientado a las políticas para provocar el cambio de creencias y de políticas se ha incluido en distintas hipótesis para que varíe según el nivel del sistema de creencias del marco. Las creencias fundamentales y las creencias sobre las políticas —siendo estas más normativas— son muy resistentes al cambio en respuesta a nueva información. Por otro lado, se ha elaborado una hipótesis sobre las creencias instrumentales que establece que son más susceptibles al aprendizaje orientado a las políticas porque el alcance relativamente menor requiere menos evidencia y un cambio de creencias entre menos individuos. Por ejemplo, es más fácil cambiar las percepciones de las personas acerca de las causas de la contaminación atmosférica en Los Ángeles que en todos los Estados Unidos. Si bien las perturbaciones externas pueden llevar a cambios rápidos en la estructura del subsistema y en las creencias sobre las políticas individuales, el aprendizaje orientado a las políticas puede llevar diez años o más y tener un efecto

mayor en las creencias instrumentales, que son más flexibles a la información que las creencias sobre las políticas (Weiss 1977).

Perturbaciones o shocks externos. El marco de las coaliciones promotoras también ha sostenido que una condición necesaria pero no suficiente para un cambio importante de políticas dentro de un subsistema está dada por las perturbaciones importantes externas a un subsistema de políticas. Las perturbaciones significativas incluyen los cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, repercusiones de otros subsistemas o desastres. Estos shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones. El efecto más importante del shock externo es la redistribución de los recursos o la apertura y cierre de escenarios dentro de un subsistema de políticas, que pueden llevar a reemplazar la coalición que dominaba previamente por una coalición minoritaria (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Los shocks externos podrían también cambiar los componentes de las creencias sobre las políticas de una coalición promotora dominante. Por ejemplo, durante una recesión económica, una coalición a favor de la regulación puede reconsiderar cualquier efecto económico adverso de controles rigurosos sobre poblaciones objetivo (Zafonte y Sabatier 2004). Los vínculos causales entre un shock externo y un cambio de política es un esfuerzo permanente entre algunos académicos del marco (por ejemplo, Nohrstedt 2005).

MODIFICACIONES IMPORTANTES AL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DESDE 1999

Esta sección explora tres agregados importantes al marco desde 1999 en términos de: (1) el contexto dentro del cual funcionan las coaliciones, (2) una tipología de los recursos de las coaliciones y (3) dos nuevos caminos para un cambio importante de políticas.

Estructuras de oportunidad de las coaliciones

Una de las críticas más frecuentes al marco de las coaliciones promotoras es que es un producto excesivamente atado a sus orígenes empíricos en el pluralismo de los Estados Unidos. Establece supuestos muy tácitos sobre grupos de interés bien organizados, organismos con una misión determinada, partidos políticos débiles, múltiples escenarios para la toma de decisiones y la necesidad de mayorías calificadas para sancionar e implementar el cambio importante de políticas. Sin embargo, estos supuestos no se ajustan mucho a los regímenes corporativistas europeos con sus patrones de participación restringida, estructuras de decisión duraderas y reglas de decisión consensuales (Parsons 1995; Kübler 2001; Greer 2002; Luloffs y Hoppe 2003; Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006). También se han planteado preguntas sobre la aplicabilidad del marco en sociedades menos democráticas de Europa del Este y de los países en vías de desarrollo (Parsons

1995; Andersson 1998). Estas inquietudes fueron parcialmente tratadas por Sabatier (1998).

El diagrama del marco original tiene dos conjuntos de variables externas al subsistema de políticas: (1) parámetros de sistema estables (por ejemplo, la estructura constitucional y social y los recursos naturales que solo cambian muy lentamente) y (2) eventos externos (por ejemplo, la opinión pública y perturbaciones económicas, que a menudo cambian durante una década y que se supone son una condición necesaria, si bien no suficiente, para un cambio importante de políticas). Ambos conjuntos de factores afectan los recursos y las restricciones de los actores del subsistema, que a su vez afectan la formulación de políticas dentro del subsistema. Proponemos crear una nueva categoría de variables conocida como “estructuras de oportunidad de coalición” para que interceda entre los parámetros del sistema estable y el subsistema.

Hemos tomado muchas ideas de la literatura europea sobre “estructuras de oportunidad políticas” (Kriesi *et al.* 1995; McAdam, McCarthy, y Zald 1996; Kübler 2001). Las estructuras de oportunidad se refieren a las características relativamente duraderas de una política que afectan los recursos y restricciones de los actores del subsistema. En nuestro caso estamos interesados en factores que afectan en buena medida los recursos y el comportamiento de las coaliciones promotoras. Identificamos dos conjuntos de variables en gran parte tomados de Lijphart (1999):

1. *Grado de consenso requerido para un cambio importante en las políticas.* En las formas de gobierno como las de Suiza, Austria y los Países Bajos, hay muchas normas fuertes para el consenso. En países como los Estados Unidos, con muchos puntos de veto que toda reforma importante debe aprobar, son necesarias las mayorías calificadas. También existen los sistemas Westminster, tales como en el Reino Unido y Nueva Zelanda donde la toma de decisiones está muy centralizada y el partido mayoritario del Parlamento pocas veces reúne más del 45% de los votos populares. Por último están los regímenes autoritarios que a menudo incorporan una regla minoritaria. En general, cuanto más alto es el consenso requerido, mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas (en lugar de exclusivas), para procurar el compromiso y compartir información con los opositores, y generalmente para minimizar el recurso del diablo.
2. *Apertura del sistema político.* Esta es la función de dos variables: (1) la cantidad de escenarios para la toma de decisiones por las que cualquier propuesta de políticas importante debe pasar y (2) la accesibilidad de cada escenario. Por ejemplo, los países como los Estados Unidos, con separación de poderes y gobiernos estatales/regionales muy poderosos, crean varios escenarios para la toma de decisiones. Junto con arraigadas tradiciones de burocracias, legislaturas y tribunales accesibles, crean un sistema muy abierto con muchos actores diferentes involucrados en el proceso de las políticas públicas. Dichos sistemas complejos se adaptan muy bien al marco de las coaliciones promotoras en cuanto marco

analítico. Por el contrario, los sistemas corporativistas tienden a ser mucho menos abiertos porque la toma de decisiones es mucho más centralizada y porque la participación está restringida a una pequeña cantidad de autoridades gubernamentales centrales y a los líderes de las principales asociaciones que observan las normas de compromiso y conformidad con las decisiones. El marco puede utilizarse para analizar los regímenes corporativistas, pero las coaliciones promotoras se inclinarán a tener menos actores y las normas de compromiso crearán incentivos para que los moderados logren acuerdos entre las distintas coaliciones. En palabras de Larsen, Vrangbaek y Traulsen (2006) en los regímenes corporativistas se incentiva a las coaliciones a tener “centros sólidos con bordes poco definidos” (es decir, varios actores que desean actuar como mediadores).

En resumen, las estructuras de oportunidad de las coaliciones pluralistas se inclinarán a tener normas de compromiso moderadas y sistemas de decisión abiertos. Las estructuras corporativistas incluyen normas firmes de consenso y compromiso y normas de participación relativamente limitadas. Los sistemas Westminster se inclinarán a tener normas de compromiso débiles y normas de participación relativamente limitadas. Muchos países en vías de desarrollo tendrán normas de compromiso débiles y participación limitada. Aunque el marco de las coaliciones promotoras es probablemente más adecuado para la complejidad de los regímenes pluralistas, puede ser y ha sido utilizado para analizar regímenes corporativistas, sistemas Westminster y regímenes no democráticos o cuasidemocráticos.

CUADRO 7.1 Tipología de las estructuras de oportunidad de coalición

Apertura del sistema político	Grado de consenso necesario para cambios importantes de políticas		
	Alto	Medio	Bajo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Medio	Corporativista reciente	Westminster	
Bajo	Corporativista tradicional		Ejecutivo autoritario

La aplicabilidad del marco de las coaliciones promotoras a los regímenes corporativistas debería aumentar con la creciente apertura de muchos de ellos por vía de la inclusión de más partes interesadas en las negociaciones y la mayor accesibilidad de los tribunales y las burocracias en múltiples niveles del gobierno (Lijphart 1999). Además, al agregar una sección sobre “acuerdos negociados” a los caminos hacia un cambio importante de políticas debería aumentar la importancia del marco para los académicos corporativistas (véase más adelante).

La figura 7.2 muestra un resumen del posible impacto de las estructuras de oportunidad de coalición en el marco conceptual global. El impacto más importante

es a través de la conversión de los parámetros relativamente estables en restricciones y recursos más específicos que afectan la formulación de políticas a largo plazo. Las estructuras de oportunidad de coalición también tienen un impacto en los recursos y restricciones de corto plazo.

Tipología de los recursos de las coaliciones

Desde el inicio del marco de las coaliciones promotoras, los diagramas de flujo que describen el subsistema de políticas y los factores exógenos siempre han representado las coaliciones promotoras como que incluyen (1) creencias de políticas y (2) recursos. Muchas investigaciones posteriores se han centrado en el contenido de los sistemas de creencias, pero prácticamente ninguna lo ha hecho en los recursos de las coaliciones. En su disertación que aplica el marco de las coaliciones promotoras al cambio climático global, Sewell (2005) usa una tipología de recursos de políticas tomada de Kelman (1987). A continuación, presentamos una tipología de recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas. Se superpone aproximadamente un 40% al conjunto de recursos de Kelman y Sewell, y un poco más al de Weible (2006).

- A. *Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas.* El marco de las coaliciones promotoras considera a los actores en posiciones de autoridad legal como miembros potenciales de coaliciones promotoras. Esto incluye a muchos funcionarios de organismos, legisladores y algunos jueces. Cuando eso sucede, es un recurso importante para la coalición (Sabatier y Pelkey 1987). Una de las características más importantes de una coalición dominante es que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias. Las estrategias más importantes para las coaliciones incluyen colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones o designaciones políticas, así como lanzar campañas de lobby para persuadir a funcionarios con autoridad legal.
- B. *Opinión pública.* Las encuestas de opinión que muestran su apoyo a las posiciones de políticas de una coalición son un recurso importante para los participantes. Es más probable que un público adepto elija partidarios de la coalición para cargos legislativos y otros cargos de autoridad legal, y que ayude a persuadir a los funcionarios electos en sus decisiones. Una estrategia clásica de las coaliciones promotoras es dedicar mucho tiempo a tratar de obtener el apoyo del público.

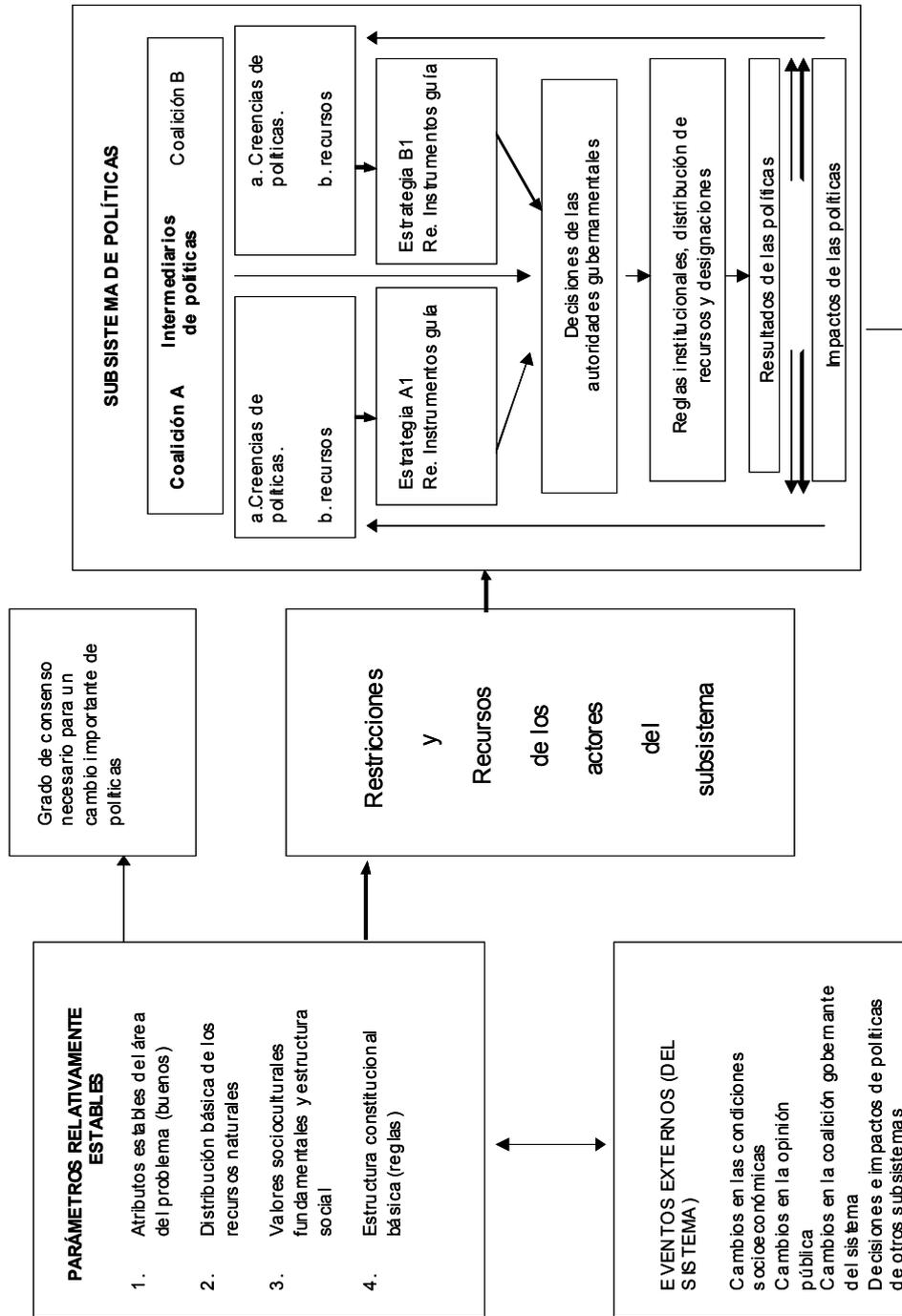


FIGURA 7.2 Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 2005

- C. *Información*. La información relativa a la gravedad y a las causas de un problema, y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas es un recurso importante para una coalición. A menos que haya un empate forzado (véase más adelante), el marco de las coaliciones promotoras supone que la información es un recurso utilizado por los participantes para ganar batallas políticas contra los adversarios. Entre los usos estratégicos de la información están el reforzar la condición de miembro de la coalición, debatir en contra de los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen las propuestas propias, e influir en la opinión pública. Las partes interesadas a menudo tergiversan o distorsionan la información para reforzar su argumento (Mazur 1981; Jenkins-Smith 1990). Esta es una de las razones por las cuales el marco resalta el rol de los investigadores dentro de las coaliciones.
- D. *Grupos movilizables*. Las elites políticas con frecuencia utilizan miembros del público atento que comparten sus creencias para involucrarlos en varias actividades políticas, como manifestaciones públicas, campañas electorales y campañas de recaudación de fondos. Las coaliciones con recursos financieros mínimos, frecuentemente confían ampliamente en las masas movilizables como un recurso poco costoso.
- E. *Recursos financieros*. El dinero puede utilizarse para adquirir otros recursos. Una coalición con amplios recursos financieros puede proveer los fondos para la investigación y organizar grupos de expertos (think tanks) para producir información, financiar candidatos bien dispuestos ganando así acceso interno a legisladores y políticos designados, lanzar campañas mediáticas para obtener el apoyo del público y publicitar sus posiciones políticas a fin de fortalecer la cantidad de activistas movilizables.
- F. *Liderazgo hábil*. Las publicaciones sobre emprendedores de políticas demuestran cómo líderes hábiles pueden crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente, y atraer nuevos recursos para la coalición (Mintrom y Vergari 1996; Muller 1995). Los estudios sobre políticas públicas también explican la forma en que casi todos los antecedentes de cambios de políticas (por ejemplo, los shocks externos) predisponen al sistema político para el cambio, pero se necesitan emprendedores hábiles para provocar cambios concretos en las políticas (Kingdon 1995; Mintrom y Vergari 1996).

Aunque cada uno de estos recursos puede ser fácilmente conceptualizado, ha resultado difícil operacionalizarlos y agruparlos por tipos de recursos. Hasta la fecha, las mayores operacionalizaciones se han encontrado en la medición de las fuentes de información con datos de redes (Weible 2005) y el liderazgo en estudios cualitativos (Mintrom y Vergari 1996).

Caminos alternativos para cambios importantes de políticas: shocks internos

La versión original del marco de las coaliciones promotoras se centraba en los shocks externos al subsistema como una causa necesaria de cambio importante en las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1988). Un ejemplo podría ser el impacto de la revolución iraní de 1979 sobre las políticas de control de la contaminación de la industria automotriz de los Estados Unidos por medio de un embargo petrolero y la elección de Ronald Reagan como presidente. La lógica básica es que un cambio importante dentro de un subsistema es en gran medida imposible debido a las anteojeras de percepción y el recurso del diablo. Un shock externo provee un estímulo para el cambio que por definición está muy lejos del control de los actores del subsistema. Ahora agregamos los shocks internos (por ejemplo, desastres desde dentro de los subsistemas de políticas) como un camino alternativo para el cambio importante de políticas. Por ejemplo, el derrame de petróleo en Santa Bárbara fue un desastre en el que influyeron mucho los actores internos del subsistema del petróleo.

Nuestros argumentos para la importancia tanto de los shocks internos como de los externos siguen parcialmente los razonamientos presentes en la literatura sobre “sucesos que captan atención” (Kingdon 1995; Birkland 1997, 1998, 2004). Por ejemplo, siguiendo los argumentos de Birkland (2004) los sucesos que captan atención atraen la atención pública, resaltan las vulnerabilidades, las fallas o la negligencia de las políticas e introducen nueva información en el proceso de las políticas. Esto tiene la fuerza para inclinar la balanza del poder entre los participantes proporcionando el potencial para el cambio importante de políticas.

Esta nueva revisión del marco reconoce que los shocks internos importantes pueden también ocurrir dentro de un subsistema de políticas y pueden llevar a un cambio importante de políticas. La literatura sobre sucesos que captan atención también destaca muchos de estos hechos. Entre los shocks internos están el derrame de Exxon Valdez (Busenberg 2000) y desastres de la aviación (Birkland 2004). Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras se diferencia de la literatura sobre sucesos que captan atención al continuar haciendo una diferencia entre shocks internos y externos. La diferencia sigue la premisa del marco de que los subsistemas de políticas son la unidad de análisis más útil para comprender y explicar el cambio de políticas. La distinción también ayuda a identificar el tipo de shock, la respuesta de los participantes y los resultados potenciales (es decir, la posibilidad para el cambio de creencias y de políticas)⁶.

En concordancia con el modelo de individuo y los supuestos causales dentro del marco de las coaliciones promotoras, hay dos ramificaciones de los shocks internos relacionados con el cambio de políticas, uno de los cuales se comparte con los shocks externos. Estas ramificaciones suponen, como lo hacemos nosotros, que la mayoría de los subsistemas de políticas están dominados por una coalición promotora con una o más coaliciones promotoras minoritarias⁷.

1. *Los shocks internos y externos redistribuyen los recursos críticos de la política.* En un subsistema de políticas, tanto los shocks internos como los externos ponen la atención pública en problemas y tienen la posibilidad de atraer nuevos recursos críticos o de redistribuirlos (apoyo público, apoyo financiero, etc.). Este cambio en los recursos puede inclinar la estructura de poder del subsistema de políticas desde una coalición promotora dominante y una o más coaliciones minoritarias a dos o más coaliciones promotoras competitivas o, en un cambio total, a una coalición promotora dominante diferente con más de una coalición promotora minoritaria diferente.
2. *Los shocks internos confirman las creencias sobre las políticas en las coaliciones promotoras minoritarias y aumentan la duda dentro de la coalición dominante.* Los shocks internos que indican fallas garrafales de las políticas y de los comportamientos de una coalición promotora dominante, también afectan mucho los sistemas de creencias de los participantes. Para los miembros de la coalición promotora minoritaria, los shocks internos confirman sus creencias sobre las políticas (por ejemplo, con respecto a las causas o la gravedad del problema en el subsistema de políticas). Esto impulsa la condición de miembro de las coaliciones minoritarias. Para la coalición promotora dominante, los shocks internos aumentan la duda acerca de sus creencias sobre las políticas y cuestionan la efectividad de sus políticas.

En resumen, el marco de las coaliciones promotoras mantiene la diferencia entre los shocks internos y externos y reconoce su importancia como causas del cambio de políticas. Los shocks internos y externos difieren en que un shock interno directamente cuestiona las creencias sobre las políticas de la coalición dominante, mientras que la importancia de esas creencias es menos clara en el caso de un shock externo.

Caminos alternativos para cambios importantes de políticas: acuerdos negociados

Claramente existen situaciones como la del Lake Tahoe en la década de los ochenta (Sabatier y Pelkey 1990) en las que las coaliciones que han estado enfrentadas durante décadas llegan a un acuerdo negociado que implica un cambio sustancial del *statu quo*. Si el marco de las coaliciones promotoras ha de ser relevante para el estudio de las instituciones colaborativas y los regímenes corporativistas, debe ser modificado para identificar las condiciones en las cuales —en ausencia de una perturbación externa o interna importante— los acuerdos que involucran cambios sobre políticas son elaborados entre coaliciones anteriormente enfrentadas. Afortunadamente, una solución emerge al combinar (1) las hipótesis del marco relativas al aprendizaje orientado a las políticas de las distintas coaliciones (Sabatier y Jenkins-Smith 1988; Sabatier y Zafonte 2001) con (2) la literatura sobre la resolución alternativa de disputas (ADR) (Bingham 1986; Carpenter y Kennedy 1988; O’Leary y Bingham 2003; Susskind, McKearnan, Thomas-Larmer 1999; Ury 1993). Esta fusión es posible porque muchos teóricos de la resolución alternativa

de disputas, particularmente Carpenter y Kennedy (1988), utilizan un modelo de individuo que enfatiza el rol de los filtros de percepción y de la desconfianza al crear un espiral de conflicto en continuo aumento.

Tanto el marco de las coaliciones promotoras como la resolución alternativa de disputas comienzan con una situación en la cual los individuos de una disputa (1) se agrupan en coaliciones que consisten en individuos con creencias e intereses similares, (2) con frecuencia interpretan la misma información en diferentes formas, (3) desconfían de la capacidad de sus opositores para negociar de manera justa y cumplir sus promesas, y (4) desconfían de la capacidad de sus oponentes para comprender y mucho menos para reconocer como legítimos sus propios objetivos e intereses.

En una situación tal, tanto la literatura de la resolución alternativa de disputas y el debate del marco acerca de las características de los “fueros profesionales” llegan a fórmulas muy similares relativas al diseño de las instituciones para negociar e implementar acuerdos⁸. A continuación se destacan nueve de estas fórmulas:

1. *Incentivo para negociar seriamente: un empate forzado.* La precondition básica para que ocurran negociaciones exitosas es una situación en la cual todas las partes de la disputa consideran como inaceptable la continuación del *statu quo*. El marco se refiere a esto como un “estancamiento de política”, mientras que los trabajos de la resolución alternativa de disputas se refieren a “un empate forzado” (Zartman 1991). El supuesto es que los individuos satisfechos con el *statu quo* tienen poco incentivo para renunciar a algo en las negociaciones; por lo tanto, negociar con ellos es probablemente una pérdida de tiempo.
2. *Composición.* Ambos marcos destacan la necesidad de incluir representantes de todos los grupos importantes de interesados, aun aquellos etiquetados como “difíciles” (siempre y cuando representen un grupo importante de partes interesadas). Esto supone que, al menos en los Estados Unidos, existen tantos escenarios para que los actores excluidos de las negociaciones apelen, que es mejor incluirlos desde el principio en lugar de perder tiempo en negociaciones que probablemente se declaren nulas o se eviten debido a las apelaciones de las partes interesadas excluidas.
3. *Liderazgo.* Sabatier y Zafonte (2001) sostienen que la presidencia del foro profesional convocado para resolver disputas entre científicos de coaliciones opositoras debe ser respetable y “neutral”. Su rol es recordar las normas profesionales a los participantes. La literatura sobre la resolución alternativa de disputas destaca la importancia de mediadores neutrales y expertos (Bingham 1986) y de facilitadores experimentados en el manejo de las reuniones.
4. *Regla de decisión de consenso.* Esta es la característica definitoria de muchas de publicaciones sobre la resolución alternativa de disputas (Carpenter y Kennedy 1988; Susskind, McKernan, Thomas-Larmer 1999). Si bien no

está explícitamente mencionado en Sabatier y Zafonte (2001), la lógica básica detrás del consenso es la misma que para la inclusión: dados los innumerables escenarios de apelaciones en la mayoría de los sistemas políticos occidentales, una parte insatisfecha puede arruinar la implementación de cualquier acuerdo. Por lo tanto, este modelo recomienda incluirlos en las negociaciones y otorgarles poder de veto.

5. *Financiamiento.* Dado que el marco de las coaliciones promotoras considera a la mayoría de los organismos administrativos como pertenecientes a coaliciones, asume que el financiamiento para un proceso de consenso debe provenir de fuentes que sean miembros de diferentes coaliciones (Sabatier y Zafonte 2001).
6. *Duración y compromiso.* Teniendo en cuenta la complejidad de las negociaciones de los interesados, el tiempo que lleva resolver los temas técnicos y mucho más encontrar soluciones beneficiosas para ambas partes, probablemente la cantidad mínima es de unas seis reuniones por año. Además de acceder a participar durante un período prolongado de tiempo, debería existir una continuidad en la participación de los representantes de una organización dada. La rotación de personas destruye la construcción de la confianza, porque la confianza específica es producto de las relaciones personales. Finalmente, debe requerirse a los participantes de un foro/asociación que informen en forma regular a quienes representan a fin de evitar que acuerden compromisos que en última instancia sean inaceptables para su grupo.
7. *La importancia de temas empíricos.* El marco de las coaliciones promotoras y la resolución alternativa de disputas coinciden en que fundamentalmente para los temas normativos (ejemplo, el aborto) no es el momento oportuno para negociar porque prácticamente no existe la posibilidad de cambiar el punto de vista de un opositor. Por lo tanto, una parte sustancial del conflicto debe tratar con temas empíricos —principalmente la gravedad y las causas del problema— que, con tiempo y esfuerzo, puedan por lo menos ser resueltos parcialmente por los investigadores y otras partes interesadas de diferentes coaliciones.
8. *La importancia de construir confianza.* Ambas publicaciones suponen que las negociaciones comienzan con una enorme desconfianza entre los opositores. Una condición necesaria para alcanzar un acuerdo es que los participantes lleguen a confiar en sus adversarios para escuchar cuidadosamente sus puntos de vista, buscar compromisos mutuamente aceptables y cumplir sus promesas. Esto lleva tiempo, esfuerzo y reglas de proceso cuidadosamente elaboradas para promover el tratamiento justo y respetuoso de todos los participantes (Leach y Sabatier 2005).
9. *Escenarios alternativos.* Aunque el sistema político estadounidense ofrece generalmente varios escenarios de apelación para las partes disconformes, los acuerdos son más fáciles de alcanzar y de implementar cuando hay

relativamente menos escenarios alternativos o son poco atractivos. En las publicaciones de la resolución alternativa de disputas (Ury 1993), esto se conoce como mejor alternativa a un acuerdo negociado (BATNA por su sigla en inglés). Es más probable que las partes negocien seriamente si sus alternativas para la negociación son relativamente poco atractivas (Leach y Sabatier 2005).

En resumen, la resolución alternativa de disputas y el marco de las coaliciones promotoras son muy complementarios. Ambos tienen modelos de individuo similares e hipótesis parecidas. Desde el marco de las coaliciones promotoras, las predicciones de la resolución alternativa de disputas se ubican en un marco conceptual más amplio del proceso de formulación de políticas públicas. Desde la resolución alternativa de disputas, el marco es más adaptable a las instituciones colaborativas y otra fuente importante de cambio de creencias y de políticas.

CONCLUSIONES

Desde 1988, el marco de las coaliciones promotoras se ha convertido en uno de los marcos de políticas públicas más prometedores (Schlager 1995; Parsons 1995; Schlager y Blomquist 1996; Johns 2003). Existen más de 100 trabajos realizados por investigadores de todo el mundo sobre temas tan diversos como políticas deportivas, políticas ambientales, violencia doméstica, políticas sobre drogas y políticas nucleares. Ha sido útil para los investigadores que utilizaron los métodos cuantitativos, cualitativos o ambos. El objetivo de este artículo fue resumir brevemente las publicaciones desde Sabatier y Jenkins-Smith (1999) para aclarar algunos de los términos y argumentos causales del marco, y presentar algunas innovaciones recientes.

El marco de las coaliciones promotoras tiene sus limitaciones. En primer lugar, algunos sostienen que el marco declara lo que es obvio. Cualquier profesional con experiencia en políticas públicas puede identificar los lados de un debate político. Aunque algunas aplicaciones del marco meramente identifican los lados opuestos de un debate político, el objetivo del marco de las coaliciones promotoras es mucho mayor: explicar el cambio de creencias y el cambio de políticas a lo largo de períodos extensos. Este capítulo identifica cuatro caminos para un cambio importante de políticas dentro del marco de las coaliciones promotoras: (1) aprendizaje orientado a las políticas, (2) shocks externos, (3) shocks internos, (4) empate forzado. Además, el marco ofrece una guía teórica a los investigadores para comprender las complejidades del conflicto político y de la movilización. Comienza por identificar las propiedades de los subsistemas de políticas, los parámetros estables e inestables del sistema de políticas más amplio, y los diferentes componentes de las creencias sobre las políticas. Este capítulo se suma a la lista de variables claves enumerando categorías de recursos de coaliciones.

En segundo lugar, una creciente crítica al marco es que este se revisa y modifica continuamente y, por lo tanto, resulta un “blanco móvil” para la crítica. Sin em-

bargo, una rápida lectura del material literario indica que obviamente el marco no se está moviendo demasiado rápido como para evitar una dosis saludable de análisis escéptico. Para nosotros, la capacidad de revisar el marco de las coaliciones promotoras aproximadamente cada seis años (por ejemplo, en 1993, 1999, 2006) es una fortaleza del marco y un camino productivo para la ciencia. Por eso insistimos en conceptos claros e hipótesis falsables (véase apéndice 7.3). Queremos ser suficientemente claros para que nos demuestren que estamos equivocados. Pero cuando nos demuestran que estamos equivocados, como en los supuestos pluralistas en las versiones anteriores del marco de las coaliciones promotoras, nos reservamos el derecho de revisar el marco en respuesta a esas críticas, siempre y cuando esas revisiones concuerden con los principios básicos del marco. Esos principios básicos no han cambiado desde 1988, pero se han ampliado:

1. El modelo de individuo ha quedado arraigado en la psicología social, pero sus atributos han sido aclarados por Edella Schlager.
2. El foco de la formulación de políticas siempre ha sido el subsistema de las políticas públicas, pero ahora tenemos un método más claro para identificarlo.
3. El actor político clave siempre fue la coalición promotora, y el análisis de redes ha confirmado que las coaliciones se mantienen juntas principalmente a través de creencias compartidas.
4. Ha continuado el interés por el papel de la ciencia en las políticas, estímulo central para el desarrollo del marco de las coaliciones promotoras en primer lugar, pero ahora tenemos más idea de cómo utilizar los foros profesionales para facilitar un aprendizaje que incluya a todas las coaliciones.

De las revisiones recientes del marco de las coaliciones promotoras, delimitar una lista de recursos y estructuras de oportunidad de coalición es claramente llenar vacíos que han estado en el diagrama básico del marco de las coaliciones promotoras desde 1988. Los dos nuevos caminos del cambio importante de políticas se relacionan con la importancia de los subsistemas y el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras.

En tercer lugar, una crítica del marco de las coaliciones promotoras de larga data es que no trata el problema de la acción colectiva (Schlager 1995). Esperamos que la integración continuada del análisis de redes para la identificación de coaliciones continúe tratando este tema (Zafonte y Sabatier 1998; Smith 2000; Fenger y Klok 2001; Weible 2005; Weible y Sabatier 2005) y recomendamos firmemente el examen de los tres razonamientos para la acción colectiva en el marco de las coaliciones promotoras, que idealmente deberían ser comprobadas frente a las hipótesis de coordinación rival de Schlager.

En cuarto lugar, uno de los aspectos menos desarrollados del marco de las coaliciones promotoras es la ausencia de variables institucionales claramente

conceptualizadas y operacionalizadas que estructuran la formación y el comportamiento de las coaliciones, como en el marco del análisis y desarrollo institucional (Ostrom 2005). Este capítulo avanza en esa dirección al introducir estructuras políticas de oportunidad; sin embargo, se requiere más, especialmente en el nivel del subsistema de políticas.

Finalmente, a pesar de los intentos de ser claros y explícitos en los conceptos y procesos causales dentro del marco de las coaliciones promotoras, quedan muchas preguntas sin responder y sin tratar. Para nosotros esto no es una limitación del marco sino una gran oportunidad que esperamos que genere futuras investigaciones. Entre las preguntas importantes están las siguientes:

1. ¿Cuáles son las propiedades de red de los participantes del subsistema y de las coaliciones promotoras (Smith 2000; Fenger y Klok 2001; Weible 2005)? ¿Qué tan inclusivas y exclusivas son las coaliciones? ¿Tienen las coaliciones “centros sólidos con bordes poco definidos” (Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006)? ¿Cómo forman y mantienen su condición de miembros de la coalición los participantes a lo largo del tiempo (Schlager 1995)?
2. ¿Cómo afectan las estructuras políticas de oportunidad a las creencias, los recursos, la estabilidad y las estrategias de las coaliciones (Zafonte y Sabatier 2004; Kübler 2001)?
3. Luego de un shock externo o interno, ¿cuáles son los procesos causales que llevan al cambio de políticas (Nohrstedt 2005)?
4. ¿Cuál es el rol del poder, de los recursos, de los líderes/emprendedores de políticas y de la interdependencia funcional en la condición de miembro de la coalición, el comportamiento, la estabilidad y las estrategias (Mintrom y Vergari 1996; Fenger y Klok 2001; Green y Houlihan 2004; Weible 2005; Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006)?
5. ¿Cuál es la importancia relativa del individuo y del interés por el bienestar organizacional (interés personal material) comparada con otras creencias sobre las políticas en la formación y el mantenimiento de la coalición (Elliot y Schlaepfer 2001 a, b; Nohrstedt 2005)?
6. ¿Cómo afectan las rápidas innovaciones de la tecnología y la ciencia la estructura de los subsistemas de políticas (Chen 2003)?
7. ¿En qué medida los participantes moldean los acontecimientos, especialmente los shocks externos e internos, para respaldar las metas de las coaliciones (Dudley y Richardson 1999; Green y Houlihan 2004)?
8. ¿Hasta qué punto puede aplicarse el marco de las coaliciones promotoras a los subsistemas de políticas globales (Liftin 2000)?
9. ¿Hasta qué punto puede el marco de las coaliciones promotoras utilizarse como herramienta práctica de quienes formulan políticas (Weible 2006)?

Esperamos que se retomen estas preguntas en la próxima ola de análisis del marco de las coaliciones promotoras.

Este capítulo estudia en qué medida el marco de las coaliciones promotoras generaliza más allá del pluralismo de los Estados Unidos y promueve nuestra comprensión de los cambios de políticas y de las actividades de la coalición. Alentamos a los investigadores interesados en el marco de las coaliciones promotoras a que exploren las ramificaciones de comportamiento y de políticas de los supuestos de este marco y que prueben, apliquen y amplíen sus hipótesis.

NOTAS

1. La cantidad real de publicaciones es mayor porque por lo general hay más de una publicación por estudio de caso.
2. Entre las autoridades judiciales que son miembros de subsistemas e incluso de coaliciones promotoras están las siguientes: (1) el rol de los tribunales federales, particularmente del Tribunal de Apelaciones de la Quinta Jurisdicción, al aplicar las políticas de abolición de la segregación racial en las escuelas (Rodgers y Bullock, 1976); (2) el rol del Juez Boldt (Consejo de Investigación Nacional 1996) (cambiando sustancialmente la política de la industria pesquera en el noroeste del Pacífico); y (3) el rol del Tribunal Federal del Distrito de Fresno, California, para la protección de los derechos al agua de los agricultores del Valle de San Joaquín (Hundley 2001).
3. Por ejemplo, si quisiéramos saber si había un subsistema en “las políticas sobre agua de California” nos preguntaríamos si había organismos, grupos de interés e instituciones de investigación cuyo alcance (o el alcance de subunidades importantes) fuese el agua de California. La respuesta es claramente afirmativa. Pero la respuesta también es claramente afirmativa para las políticas sobre agua de Los Ángeles y de Modesto. Las políticas sobre agua de Putah Creek están en transición entre incipientes y desarrolladas. Los organismos de subunidades con este alcance han existido por algún tiempo. Sin embargo, el grupo de interés y la infraestructura de investigación tiene solo de cinco a ocho años de antigüedad.
4. De hecho, durante mucho tiempo los filósofos han diferenciado dos sistemas de ética: la deontológica (basada en las reglas) y la utilitaria/teleológica (basada en las consecuencias) (Frankena 1963).
5. Véase en Sabatier y Jenkins-Smith (1999, pág. 133) un listado completo de los componentes del sistema de creencias de las elites de políticas.
6. Esperamos desarrollar una tipología de shocks internos y ramificaciones de políticas en un futuro.
7. Trataremos los shocks internos y externos sobre diferentes estructuras de subsistemas de políticas en otro momento.
8. Este es verdaderamente un caso de “descubrimiento paralelo”. Pelkey le presentó a Sabatier la literatura sobre la resolución alternativa de disputas aproximadamente en 1999 o 2000; luego, en breve, comenzaron a trabajar juntos en el Proyecto de Asociaciones de Cuencas Hidrográficas. Sin embargo, Sabatier y Zafonte habían trazado sus argumentos básicos para el éxito de los foros profesionales en artículos entregados en Rotterdam, en el verano de 1995, y en las reuniones del AAAS en Seattle en febrero de 1997. Estos artículos eventualmente se publicaron en Sabatier y Zafonte (2001).

BIBLIOGRAFÍA

ABRAR, S., J. Lovenduski y H. Margetts (2000) “Feminist ideas and domestic violence policy change” *Political Studies*, 48, págs. 239-262.

- AMERINGER, C. F. (2002) "Federal antitrust policy and physician discontent: Defining moments in the struggle for congressional relief". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 27 (4) págs. 543-574.
- ANDERSSON, Magnus (1998) "An Advocacy Coalition Approach to Long-term Environmental Policy Change in Poland". Disertación de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Free University of Amsterdam, Países Bajos.
- BEVERWIJK, J. (2005) *The Genesis of a System: Coalition Formation in Mozambique Higher Education, 1993-2003*. Enschede, Países Bajos: University of Twente, Center for Higher Education Policy Studies.
- BEYERS, J. y B. Kerremans (2004) "Bureaucrats, politicians, and societal interest—How is European policy making politicized?" *Comparative Political Studies*, 37 (10) págs. 1119-1150.
- BINGHAM, Gail (1986) *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- BIRKLAND, Thomas A. (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____ (1998) "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". *Journal of Public Policy*, 18 (1) págs. 53-74.
- _____ (2004) "Learning and Policy Improvement after Disaster: The Case of Aviation Security". *American Behavioral Scientist*, 48 (3) págs. 341-364.
- BRYAN, T. (2002) "Role of Knowledge in Public Health and Health Promotion Policy Change". *Health Promotion International*, 17 (1) págs. 89-98.
- BURNETT, M. y C. Davis (2002) "Getting out the Cut: Politics and the National Forest Timber Harvests". *Administration and Society*, 34 (2) págs. 202-228.
- BUSENBERG, George J. (2000) "Innovation, Learning, and Policy Evolution in Hazardous Systems". *American Behavioral Scientist*, 44 (4) págs. 679-691.
- CARPENTER, S. L. y W. J. D. Kennedy (1988) *Managing Public Disputes*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CARVALHO, G. O. (2001) "Metallurgical Development in the Carajas Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation in Brazil". *Society and Natural Resources*, 14, págs. 127-143.
- CHEN, P. (2003) "Advocating Online Censorship". *Australian Journal of Public Administration*, 62 (2) págs. 41-64.
- COMPSTON, H. y P. K. Madsen (2001) "Conceptual Innovation and Public Policy: Unemployment and Paid Leave Schemes in Denmark". *Journal of European Social Policy*, 11 (2) págs. 117-132.
- 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". *Policy Studies Journal*, 31 (2) págs. 209-236.
- DUDLEY, G. y J. Richardson (1999) "Competing Advocacy Coalitions and the Process of 'Frame Reflection': A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy". *Journal of European Public Policy*, 6 (2) págs. 225-248.
- ELLIOT, C. y R. Schlaepfer (2001a) "The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden". *Journal of European Public Policy*, 8 (4) págs. 642-661.
- _____ (2001b) "Understanding Forest Certification Using the Advocacy Coalition Framework". *Forest Policy and Economics*, 2, págs. 257-266.

- ELLISON, B. A. (1998a) "Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics". *Publius: The Journal of Federalism*, 28 (4) págs. 35-49.
- _____ (1998b) "The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics". *Policy Studies Journal*, 26 (1) págs. 11-29.
- FARQUHARSON, K. (2003) "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-tobacco Global Advocacy Coalitions". *Australian Journal of Public Administration*, 62 (4) págs. 80-92.
- FENGER, M. y P. KLOK (2001) "Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences*, 34, págs. 157-170.
- FINSTERWALD, D. (2004) *Managed Care: La Suisse pionniere*. Berna, Suiza: Swiss Society for Health Policy.
- FRANKENA, William (1963) *Ethics*, 2d. ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- FREUDENBURG, W. R. y R. Gramling (2002) "How Crude: Advocacy Coalitions, Offshore Oil, and the Self-Negating Belief". *Policy Sciences*, 35, págs. 17-41.
- GRANOVETER, Mark (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91 (3) págs. 481-510.
- GREEN, M. y B. Houlihan (2004) "Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom", *International Review for the Sociology of Sport*, 39 (4) págs. 387-403.
- GREENAWAY, J. y A. Grantham (2000) "Transport Policy Paradigms at the Local Level: The Norwich Inner Ring Road". *Public Administration*, 78 (4) págs. 815-833.
- GREER, Scott (2002) "When Does Devolution Cause Divergence? Health Agendas and Policy Debates Before and After Devolution". Artículo presentado en la Reunión Anual de APSA, Boston.
- HECLO, H. (1978) "Issue Networks and the Executive Establishment", págs. 87-124 en Anthony King, ed., *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- HERRON, K. G., H. C. Jenkins-Smith y C. L. Silva (2005) "Scientists, Belief Systems, and Advocacy Coalitions in Environmental Policy", en P. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, en revisión.
- HOPPE, Robert y Aat Peterse (1993) *Handling Frozen Fire*. Boulder, CO: Westview Press.
- HOWLETT, MICHAEL (2002) "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000". *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2) págs. 235-267.
- HOWLETT, Michael y M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- HUNDLEY, N. (2001) *The Great Thirst, reved*. Berkeley: University of California Press.
- JANIS, I. (1972). *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- JENKINS-SMITH, H. (1990) *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- JENKINS-SMITH, H., G. K. ST. Clair y B. Woods (1991) "Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection Over Time". *American Journal of Political Science*, 35 (4) págs. 851-880.
- JENKINS-SMITH, Hanky Gilbert ST. Clair (1993) "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework", en P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 149-176. Boulder: Westview Press.

- JOHNS, Paul (2003) "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, 31 (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". *Public Administration*, 76, págs. 669-694.
- KELMAN, Steven (1987) *Making Public Policy*. Nueva York: Basic Books.
- KIM, Seoyong (2003) "Irresolvable Cultural Conflicts and Conservation/Development Arguments: Analysis of Korea's Saemangeum Project". *Policy Sciences*, 36, págs. 125-149.
- KINGDON, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed. Nueva York: Harper Collins.
- KRIESI, H. y M. JEGEN (2001) "The Swiss Energy Policy Elite". *European Journal of Political Research*, 39, págs. 251-287.
- KRIESI, H., R. Koopmans, J. Duyvendak y M. Giugni, eds., 1995. *New Social Movements in Western Europe*. Londres: UCL Press.
- KÜBLER, D. (2001) "Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an Application to Swiss Drug Policy". *Journal of European Public Policy*, 8 (4) págs. 623-641.
- LARSEN, J. B., K. Vrangbaek y J. M. Traulsen (2006) "Advocacy Coalitions and Pharmacy Policy in Denmark". *Social Science and Medicine*, 63 (1) págs. 212-224.
- LEACH, W. D. y N. W. PELKEY (2001) "Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature". *Journal of Water Resources Planning and Management*, 127 (6) págs. 378-385.
- LEACH, William D. y Paul A. Sabatier (2005) "To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking". *American Political Science Review*, 99, págs. 491-503.
- LEHMBRUCH, Gerhard y Philippe Schmitter, eds, 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making* London: Sage.
- LIFTIN, K. T. (2000) "Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy". *Policy Studies Journal*, 28 (1) págs. 236-252.
- LIJPHART, Arend (1968) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.
- _____ (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- LORD Charles, Lee Ross y Mark Lepper (1979) "Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence". *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, págs. 2098-2109.
- LUBELL, M., M. Schneider, J. T. Scholz y M. METE (2002) "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions". *American Journal of Political Science*, 46 (1) págs. 148-163.
- LULOFFS, Chris y Robert HOPPE (2003) "ACF on the Other Side of the Atlantic". Unpublished paper, Department of Public Administration, University of Twente, los Países Bajos.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1996) "Institutional Perspective on Political Institutions". *Governance*, págs. 247-264.

- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization*, 52 (4) págs. 943-969.
- MAZUR, Allen (1981) *The Dynamics of Technical Controversy*. Washington, DC: Communication Press.
- MCADAM, D., J. D. McCarthy y M. D. Zald, eds. (1996) *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- MEIJERINK, S. V. (2005) "Understanding Policy Stability and Change: the Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1956-2003". *Journal of European Public Policy*, 6.
- MINTROM, Michael y Sandra Vergari (1996) "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal*, 24, otoño, págs. 420-434.
- MULLER, Pierre (1995) "Les Politiques Publiques Comme Construction d'un Rapport au Monde", en A. Faure, G. Pollet, y P. Warin, eds., *La Construction du Sens Dans les Politiques Publiques*. París: L'Harmattan.
- MUNRO, G. D. y P. H. Ditto (1997) "Biased Assimilation, Attitude Polarization, and Affect". *Personality and Social Psychology Bulletin*, 23, págs. 636-653.
- MUNRO, G. D., et al (2002) "Biased Assimilation of Sociopolitical Arguments: Evaluating the 1996 U.S. Presidential Debate". *Basic and Applied Social Psychology*, 24, págs. 15-26.
- MUNRO, John (1993) "California Water Politics: Explaining Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 105-128. Boulder, CO: Westview Press.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1996) *Salmon and Society in the Pacific Northwest*. Washington, DC: NRC.
- NOHRSTEDT, Daniel (2005) "External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy". *Journal of European Public Policy*, 12 (6) págs. 1041-1059.
- O'LEARY, R. y L. Bingham, eds. (2003) *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, DC: Resources for the Future Press.
- OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OSTROM, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OWENS, S. (2004) "Siting, Sustainable Development and Social Priorities". *Journal of Risk Research*, 7 (2) págs. 101-114.
- QUATTRONE, G. y A. Tversky (1988) "Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice". *American Political Science Review*, 82, págs. 719-736.
- PARSONS, Wayne (1995) *Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- PEFLEY, Mark y Jon Hurwitz (1985) "A Hierarchical Model of Attitude Constraint". *American Journal of Political Science*, 29, págs. 871-890.
- PFEFFER, J. y G. Salancik (1978) *The External Control of Organizations*. Nueva York: Harper and Row.
- PROVAN, Keith G. y H. Brinton Milward (1995) "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems". *Administrative Science Quarterly*, 41 (1) págs. 1-33.
- PUTNAM, Robert (1976) *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- RADAELLI, C. M. (1999) "Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions". *Journal of Common Market Studies*, 37 (4) págs. 661-682.

- RODGERS, H. y C. S. Bullock (1976) *Coercion to Compliance*. Lexington: Lexington Books.
- SABATIER, P. A. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6, págs. 21-48.
- SABATIER, P. A. y A. Basher (1993) "From Vague Consensus to Clearly-Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985", en P. A. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 149-176. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A., W. Focht, M. Lubell, Z. Trachtenberg, A. Vedlitzy M. Matlock, eds. (2005) *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- SABATIER, P. A. y S. Hunter (1989) "The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems". *Western Political Quarterly*, 42, septiembre, págs. 229-261.
- SABATIER, P. A., S. Hunter y S. McLaughlin (1987) "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents". *Western Political Quarterly*, 41, págs. 449-476.
- SABATIER, P. A. y H. Jenkins-Smith (1988) "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein". *Policy Sciences*, 21, págs. 129-168.
- _____ (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- _____ (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", págs. 117-166 en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A. y N. W. Pelkey (1990) *Land Development At Lake Tahoe, 1960-84: The Effects of Environmental Controls and Economic Conditions on Housing Construction*. Fort Lauderdale, FL: FAU/FIU Joint Center for Environmental and Urban Problems.
- SABATIER, P. A. y M. Zafonte (2004) "Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem" en P. A. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, under review.
- SABATIER, Paul (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5, marzo, págs. 98-130.
- SABATIER, Paul A. y Neil Pelkey (1987) "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking: An Advocacy Coalition Framework". *Administration and Society*, 19 (2) págs. 236-263.
- SABATIER, P. A. y Neil Pelkey (1990) *Land Development at Lake Tahoe, 1960-84*. Davis, CA: Institute of Ecology.
- SABATIER, Paul A. y Edella Schlager (2000) "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Americaines". *Revue Francaise de Science Politique*, 50, abril, págs. 209-234.
- SABATIER, Paul A. y Matthew Zafonte (2001) "Policy Knowledge, Advocacy Organizations", en Niel Smelser y Paul Bates, eds., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Vol. 17, págs. 11563-11568. Amsterdam, Nueva York: Elsevier.
- SATO, H. (1999) "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan". *Policy Studies Journal*, 27 (1) págs. 28-44.
- SCHLAGER, E. (1995) "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions Within the Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences*, 28, págs. 242-270.
- SCHLAGER, E. y W. Blomquist (1996) "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". *Political Research Quarterly*, 49, págs. 651-672.
- SCHNEIDER, M., J. Scholz, M. Lubell, D. Mindruta y M. Edwardsen (2003) "Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program". *American Journal of Political Science*, 47 (1) págs. 143-158.
- SCHOFIELD, J. (2004) "A Model of Learned Implementation". *Public Administration*, 82 (2) págs. 283-308.

- SEWELL, G. C. (2005) "Actors, Coalitions, and the Framework Convention on Climate Change". Unpublished dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- SIMON, H. (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *American Political Science Review*, 79, junio, págs. 293-304.
- SMITH, A. (2000) "Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Policy?" *Environmental Planning C: Government and Policy*, 18, págs. 95-114.
- SOBECK, J. (2003) "Comparing Policy Process Frameworks: What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development?" *Administration and Society*, 35 (3) págs. 350-374.
- SUSSKIND, L., S. McKearnan y J. Thomas-Larmer, eds. (1999) *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- THATCHER, Mark (1998) "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4) págs. 389-416.
- URY, W. L. (1993) *Getting Past No: Negotiating Your Way from Confrontation to Cooperation*. Nueva York: Bantam.
- WASSERMAN, S. y K. Faust (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- WEBER, E. P. (1998) *Pluralism by the Rules: Conflict and Cooperation in Environmental Management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- WEIBLE, Christopher M. (2005) "Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition framework approach to policy networks". *Political Research Quarterly*, 58, págs. 461-475.
- WEIBLE, C. M., P. A. Sabatier y M. Lubell (2004) "A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California". *Policy Studies Journal*, 32 (2) págs. 187-208.
- _____ (2005) "Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California". *Policy Studies Journal*, 33, págs. 181-202.
- WEISS, C. (1977) "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research". *Policy Analysis*, 3, otoño, págs. 531-545.
- WOLSINK, M. (2003) "Reshaping the Dutch Planning System: A Learning Process?" *Environment and Planning A*, 35, págs. 705-723.
- ZAFONTE, M. y P. Sabatier (1998) "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4): 473-505.
- ZAFONTE, M. y P. A. Sabatier (2004) "Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process". *Policy Studies Journal*, 32 (1) págs. 75-107.
- ZARTMAN, W. I. (1991) "Conflict and Resolution: Contest, Cost and Change". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 518, págs. 11-22.

Apéndice 7.1				
Aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras por autores y estudiantes 1998-2006				
Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
1. Zafonte y Sabatier	UC, Davis	1999, 2004	EE.UU	Contaminación atmosférica
2. Weible, Sabatier y Lubell	UC, Davis	2004, 2005	California, EE.UU	Áreas marinas protegidas
3. Leach y Sabatier	UC, Davis y Centro de Políticas Colaborativas	2005	California y Washington, EE.UU.	Asociaciones de cuencas hidrográficas
4. Weible y Sabatier	UC, Davis y Georgia Institute of Technology	2006	California y Nevada, EE.UU.	Políticas sobre agua del Lago Tahoe
5. Herron, Jenkins-Smith y Silva	U. de Nuevo México y U. de Texas A&M	2002, 2005	EE.UU.	Seguridad nuclear

Apéndice 7.2				
Aplicaciones por otros académicos, 1998-2006				
Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en Australia, el Canadá y países europeos				
Berggren	Umeå Univ.	1998	Suecia	Uso de la tierra
Dudley y Richardson	Universidad de Oxford	1999	Unión Europea	Políticas del acero
Greenway y Grantham	Universidad de East Anglia y Universidad de Brighton	1999	Reino Unido	Políticas de transporte y carreteras
Jordan y Greenaway	Universidad de East Anglia	1998	Reino Unido	Políticas sobre aguas costeras
Radaelli	Universidad de Bradford	1999	Unión Europea	Política impositiva
Abrar, Lovenduski y Margetts	Birkbeck College, Universidad de Cambridge	2000	Reino Unido	Violencia doméstica
Liftin	Universidad de Washington	2000	Canadá	Política sobre cambio climático
Smith	Universidad de Sussex	2000	Reino Unido	Política sobre contaminación industrial

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en Australia, el Canadá y países europeos				
Compston y Madsen	Universidad de Cardiff y Universidad de Copenhagen	2001	Dinamarca	Licencia con goce de sueldo
Kübler	Universidad de Zurich	2001	Suiza	Política contra las drogas
Bryant	Universidad de Toronto	2002	Canadá	Salud pública
Chen	Universidad de Melbourne	2003	Australia	Censura
Wolsink	Universidad de Amsterdam	2003	Los Países Bajos	Planificación de tierras
Beyers y Kerremans	Universidad de Leiden y Universidad <i>Katholieke</i>	2004	Unión Europea	Políticas económicas / de desarrollo
Finsterwald	The Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik	2004	Suiza	Salud
Loeber y Grin		2004	Los Países Bajos	Calidad del agua
Owens	Universidad de Cambridge	2004	Reino Unido	Política de transporte y minerales
Schofield	Universidad de Aston	2004	Reino Unido	Política de salud
Wellstead, Davidson, y Stedman	Centro Forestal del Norte del Servicio Forestal Canadiense.	2004	Canadá	Política forestal
Ladi	Universidad de Scheffield	2005	Grecia	Política ambiental
Meijerink	Universidad de Nijmegen	2005	Los Países Bajos	Política sobre inundaciones costeras
Nohrstedt	Universidad de Uppsala	2005	Suecia	Política nuclear
Saint-Pierre	Institute National de la Recherche Scientifique	2005	Quebec, Canadá	Política cultural
Breton, Richard, Gagnon, Jacques y Bergeron	Universidad de Deakin	2006	Quebec, Canadá	Salud pública / Política antitabaco
Larsen, Vrangbaek, y Traulsen	Universidad Danesa para las ciencias farmacéuticas	2006	Dinamarca	Política farmacéutica

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en los EE.UU.				
Ellison ^{a,b}	Universidad del Estado de Missouri	1998	EE.UU.	Ley sobre especies en peligro de extinción y políticas sobre agua
Fenger y Klok	Universidad Erasmus y Universidad de Twente	2001	EE.UU.	Plataformas de petróleo y gas <i>offshore</i>
Ameringer	Universidad de Wisconsin, Oshkosh	2002	EE.UU.	Políticas federales antimonopólicas
Burnett y Davis	Departamento de Protección Ambiental de California y Universidad del Estado de Colorado	2002	EE.UU.	Políticas forestales
Freudenburg y Gramling	Universidad de Wisconsin y Universidad de California	2002	EE.UU.	<i>Leasing</i> de plataformas de petróleo <i>offshore</i>
Dolan	Universidad de Florida Central	2003	EE.UU.	Política económica
Leschine, Lind y Sharma	Universidad de Washington, Servicio Nacional de Pesca Marina y Comisión de Pesca Intertribal del Río Columbia	2003	Estado de Washington EE.UU.	Política de agua
Sobeck	Universidad del Estado de Wayne	2003	EE.UU.	Política contra las drogas
Toavs	Instituto Politécnico de Virginia y Universidad estatal (disertación)	2004	EE.UU.	Manejo de recursos de información
Fischhendler y Zilberman	Universidad Hebrea de Jerusalén	2005	California, EE.UU.	Políticas sobre agua
Mavis y Shorn	Universidad Vanderbilt	2005	Tennessee, EE.UU.	Salud de la mujer
Nicholson-Crotty	Universidad de Missouri, Columbia	2005	Colorado, EE.UU.	Manejo de recursos naturales
Davis	Universidad de Colorado	2006	EE.UU.	Política forestal/ vida silvestre

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Layzer	Instituto Tecnológico de Massachusetts	2006	Nueva Inglaterra, EE.UU.	Administración de la industria pesquera
Aplicaciones en países asiáticos				
Sato	Universidad de Tokio	1999	Japón	Política antibacano
Kim	Universidad de Corea	2003	Corea	Políticas sobre agua
Hsu	Universidad del Estado de Colorado	2005	Taiwán	Política nuclear
Aplicaciones en África y países de sudamérica				
Carvalho	Centro de Investigación de Woods Hole	2001	Brasil	Desarrollo metalúrgico
Arnold	Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo	2003	Chile	Política forestal
Beverwijks	Universidad de Twente	2004	Mozambique	Política de educación
Aplicaciones que comparan varios países				
Elliott y Schlaepfer, ^b	WWF <i>International</i> (Fondo Internacional para la Vida Silvestre) y el Instituto Federal Suizo de Tecnología	2001	Canadá, Indonesia, y Suecia	Política forestal
Farquharson	Universidad de Melbourne	2003	Internacional	Política de tabaco
Sewell	Instituto Tecnológico de Massachusetts (disertación)	2005	EE.UU., Japón y los Países Bajos	Política de cambio climático
Green y Haulihan	Universidad de Loughborough	2004,2	Canadá y Reino Unido	Política deportiva

Apéndice 7.3

Hipótesis en la versión 1999 del marco de las coaliciones promotoras

HIPÓTESIS RELATIVAS A LAS COALICIONES PROMOTORAS

Hipótesis 1: En las polémicas principales dentro de un subsistema de políticas cuando las creencias sobre las políticas están en discusión, la alineación de aliados y opositores tiende a ser algo estable durante períodos de una década aproximadamente.

Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial en temas relativos al núcleo de las políticas, aunque lo harán menos sobre aspectos secundarios.

Hipótesis 3: Un actor (o una coalición) renunciará a aspectos instrumentales de su sistema de creencias antes de reconocer debilidades en las creencias sobre políticas.

Hipótesis 10 (nueva en 1993): Las elites de los grupos con propósitos definidos están más restringidas en sus expresiones de creencias y posiciones de políticas que las elites de los grupos materiales.

Hipótesis 11 (nueva en 1993): Dentro de una coalición, los organismos administrativos por lo general abogan por posiciones más moderadas que sus aliados de grupos de interés.

HIPÓTESIS RELATIVAS A LOS CAMBIOS DE POLÍTICAS

Hipótesis 4 (revisada en 1993): Los atributos del núcleo de las políticas de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no se revisarán en forma significativa siempre que la coalición promotora del subsistema que ha instituido el programa permanezca en el poder dentro de esa jurisdicción, salvo cuando el cambio esté impuesto por una jurisdicción de jerarquía superior.

Hipótesis 5 (1997): Las perturbaciones importantes externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las coaliciones de gobierno de todo el sistema o resultados de políticas de otros subsistemas) son causas de cambio necesarias, pero no suficientes, en los atributos del núcleo de políticas de un programa de gobierno.

HIPÓTESIS RELATIVAS AL APRENDIZAJE DE LAS POLÍTICAS, PARTICULARMENTE ENTRE COALICIONES

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 una tenga los recursos técnicos para involucrarse en el debate; y que
- B. el conflicto sea entre los aspectos instrumentales de un sistema de creencias y los elementos centrales del otro, o bien entre los aspectos instrumentales importantes de los dos sistemas de creencias.

Hipótesis 7: Los problemas para los cuales existe información cuantitativa y teoría aceptada son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos o ni siquiera existen.

Hipótesis 8: Los problemas que involucran sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos que involucran solamente sistemas sociales o políticos, porque en los primeros muchas de las variables críticas no son en sí mismas estrategias activas y porque la experimentación controlada es más factible.

Hipótesis 9: 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 diferentes coaliciones a participar; y
- B. está dominado por normas profesionales.

Hipótesis 12 (nueva en 1993): aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas.