

El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo

Lorena Torres Bernardino

▶ **To cite this version:**

Lorena Torres Bernardino. El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo. GIGAPP Estudios Working Papers, 2021, Número Especial Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, 8 (222), pp.547-562. halshs-03479538

HAL Id: halshs-03479538
https://shs.hal.science/halshs-03479538

Submitted on 4 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

GIGAPP Estudios Working Papers
ISSN 2174-9515. Año (2021), Vol.8. Núm. 222, págs. 547-562

El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo[1]

Torres Bernardino, Lorena
Sciences Po Lyon, France
lorena.torres@ens-lyon.fr.
ORCID ID 0000-0002-1160-5254

Documento recibido: 30 septiembre 2021
Aprobado para publicación: 15 noviembre 2021

Resumen

El conflicto es entendido como el revelador de las nuevas dimensiones de un problema, ya que es un constructor de normas sociales. Más que la existencia de un problema relacionado con el medio físico, el conflicto revela la existencia de una situación que ha sido designada como problema público por un grupo especifico, e incluso por la magnitud de sus impactos se designa como un problema perverso (*wicked problem*). Este artículo busca responder a un primer cuestionamiento: ¿Cómo las coaliciones - implicadas en un conflicto-, inciden en la trayectoria de las políticas públicas? El objetivo es proponer un marco de reflexión, a partir del análisis del conflicto como factor de cambio en la trayectoria de la política pública; y de su reconocimiento metodológico como creador de coaliciones que sostienen, transforman, y alimentan diferentes fases del proceso de una política. Para esto, el texto propone tres momentos de reflexión primordialmente teórica: 1. El conflicto en la trayectoria de las políticas públicas; 2. El cambio en las políticas públicas, y 3. El conflicto y el marco de coaliciones promotoras (ACF por su nombre en inglés).

Keywords

cambio de las políticas, conflicto, marco de coaliciones promotoras, trayectoria de política, aproximación pragmática

1 Una versión preliminar de este documento fue presentada en la mesa temática: Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos, celebrada en el marco del evento llamado "I Semana Virtual GIGAPP" (30 septiembre 2021). https://bit.ly/300Wsdb .

Resumo

O conflito é entendido como revelador das novas dimensões de um problema, visto que é construtor de normas sociais. Mais do que a existência de um problema relacionado ao meio físico, o conflito revela a existência de uma situação que foi designada como problema público por um determinado grupo e, mesmo pela magnitude de seus impactos, é designada como perversa problema (*wicked problem*). Este artigo busca responder a uma primeira questão: como as coalizões - envolvidas em um conflito - afetam a trajetória das políticas públicas? O objetivo é propor um quadro de reflexão, a partir da análise do conflito como fator de mudança na trajetória das políticas públicas; e de seu reconhecimento metodológico como criador de coalizões que sustentam, transformam e alimentam diferentes fases do processo político. Para isso, o texto propõe três momentos de reflexão fundamentalmente teórica: 1. O conflito na trajetória das políticas públicas; 2. A mudança nas políticas públicas, e 3. O conflito e a estrutura de coalizão de advocacy (ACF).

Palavras-chave

mudança de política, conflito, estrutura de coalizões de defesa, trajetória de política, abordagem pragmática

Abstract

Conflict is understood as revealing new dimensions of a problem, since it is a constructor of social norms. More than the existence of a problem related to the physical environment, conflict reveals the existence of a situation that has been designated as a public problem by a specific group, and even by the magnitude of its impacts is designated as a wicked problem. This article seeks to answer a first question: How do coalitions -involved in a conflict- affect the trajectory of public policies? The objective is to propose a framework for reflection, based on the analysis of conflict as a factor of change in the trajectory of public policy; and its methodological recognition as a creator of coalitions that sustain, transform and feed different phases of the policy process. This paper proposes three moments of theoretical reflection: 1. Conflict within the trajectory of public policy; 2. The change in public policy; and 3. Conflict and the Advocacy Coalition Framework (ACF).

Keywords

policy chage, conflict, advocacy coalition framework, policy trajectories, pragmatic approach.

El conflicto en la trayectoria de las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas, la trayectoria escribe los movimientos decisionales de los procesos humanos regulados por instrumentos de acción pública. Entonces nos enfrentamos a un nuevo entendimiento en la producción de las políticas, y por tanto una transformación en los modos de acción del Estado.

Sabemos que las políticas públicas intervienen en todos los modos de la vida cotidiana de cualquier Estado, o al menos así podría pensarse dentro de los parámetros de los sistemas democráticos – aunque actualmente las políticas no se restringen a la condicionalidad de la variable democrática-, sin embargo, la calidad, trayectoria e impacto de éstas, depende en gran medida de los actores y sus implicaciones en los instrumentos de acción pública, para determinar los cambios dentro de los procesos naturales de la política.

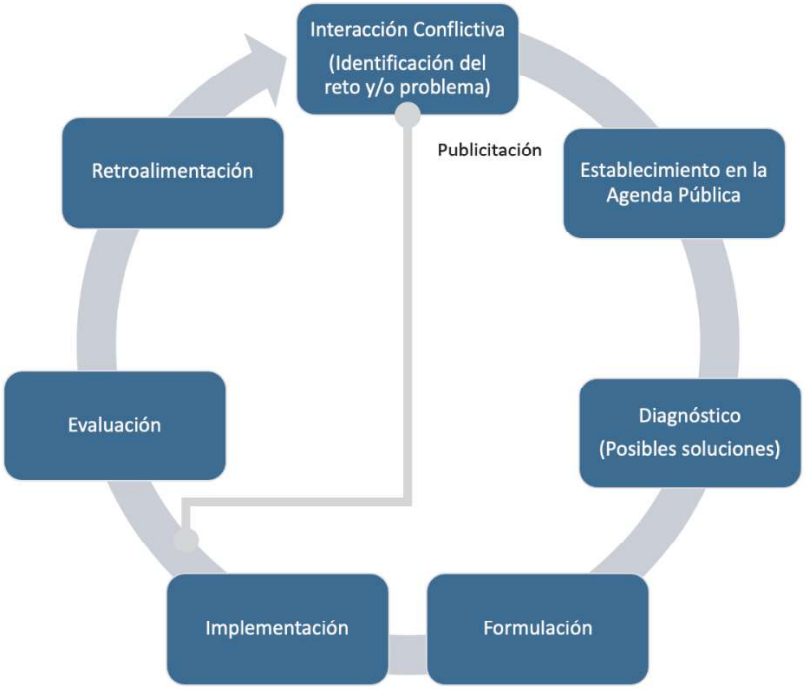
Los instrumentos de política representan también un modo de orientar las relaciones entre la sociedad política (vía la ejecución administrativa) y la sociedad civil. Éstos a su vez, son movilizados para rendir cuentas de las transformaciones en los modos de gobernabilidad /gobernanza de las nuevas articulaciones entre autoridades y actores sociales – económicos, en un contexto internacionalizado de las modalidades de regulación del Estado. En este sentido, surgen dos momentos de análisis: el primero sobre la recomposición del Estado, y el segundo sobre el cambio en las políticas públicas (Lascoumes, Le Galès, 2014). Entonces, vemos al Estado nuevamente cuestionado, pero reorganizado en dinámicas donde ya no es el centro en el proceso de políticas o de la regulación de conflictos. De ahí la pregunta clave de Muller (2015): ¿Pueden las políticas públicas cambiar la Política? O la afirmación de Zittoun (2013), al decir que las políticas públicas son en si mismas Políticas.

Así, desde la aparición formal del análisis de las políticas públicas en 1936, con la obra *"Politics: Who Gets What, When, How"* de Harold Laswell, la disciplina ha encontrado una constante movilización en la forma de entender la realidad pública, y en el propio proceso de las políticas (policy process). En este sentido, Herbert Simon (1945) fue el primer autor moderno que identificó las primeras etapas del proceso, en su libro *Administrative Behavior*. Identificando tres: 1) Inteligencia, 2) Diseño, 3) Decisión. Posteriormente, Laswell, en su obra de 1956 "The Decision Process", distingue siete: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Invocación, 5) Aplicación, 6) Terminación, y 7) Evaluación (Mendez, 2020: 60).

En la obra de Méndez (2020), también se pone en el análisis las aportaciones de Brewer (1974) con su visión de seis etapas: 1) Inicio, 2) Estimación, 3) Selección, 4) Implementación, 5) Evaluación, y 6) Terminación. Y Anderson (1984) que en su obra "*Public Policymaking*" define el proceso, iniciando con el establecimiento de la agenda. Así, para 1995 Howlet y Ramesh también utilizan el mismo término en su percepción del proceso de las políticas públicas. Y por su parte, el propio Méndez (2020) considera un proceso en cinco etapas: 1) Problematización, 2) Diagnostico, 3) Formulación, 4) Ejecución y 5) Evaluación. Incluso otros autores hablan de un ciclo, donde siempre se regresa a la primera etapa de problematización, o en el cual se traslapan las etapas.

En el presente artículo se identifican, además, los procesos de contención y conflicto como parte fundamental del proceso de política. Si bien en los trabajos de Matland (1995) y Lipsky (1980) se enfatiza la ambigüedad y el conflicto en la implementación, sobre todo durante los procesos burocráticos, y de implementación a nivel de calle (*Street level bureaucracy*); el tema de conflicto como factor de cambio ha sido marginalmente considerado en la elaboración de la política pública (*policy making*), incluso en el momento precedente del reconocimiento y acuerdo de un problema público, donde vemos con mayor claridad la figura de los *veto players* (Tsebelis, 2002). Y por supuesto el conflicto que surge por la decisión política, e implementación técnica, y que ambiciona influir en el proceso de la política para crear nuevas soluciones y/o poner en la agenda nuevos problemas públicos, como resultado de los aprendizajes, y negociaciones de coaliciones (Weible, 2018). Así, podríamos vislumbrar de manera general las siguientes etapas de política pública:

Figura 1. Etapas de Política Pública



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, en este artículo se pone en cuestionamiento el "ciclo clásico de políticas", de manera constructiva, argumentando que es necesario alargar el proceso de políticas, para considerar los paralelismos de convergencia con discursos, coaliciones, ideas, instituciones (formales e informales), instrumentos, conflictos, movilizaciones, etc. Es por esto, que los enfoques cognitivos se han colocado en la disciplina con una fundamentada legitimidad científica. Ya Robert Nakamura (1987) argumentaba sobre la dominación del marco clásico de políticas, al decir que este marco estaba convirtiéndose en un "*textbook approach*" (Jacquot, 2019).

Fue sobre todo en los años noventa cuando el análisis secuencial comenzó a ser cuestionado por su visión simplificadora alejada de los múltiples procesos discursivos en torno a cada etapa de la política pública. Tan sólo, Paul Sabatier (1999), en su primer trabajo sobre *Theory of the Policy Process*, comentaba que el enfoque secuencial ya habia cumplido su tiempo, y que se debia remplazar por nuevos planteamientos teóricos.

Pero, en los últimos años, el análisis secuencial ha retomado legitimidad, sobre todo con los estudios comparativos, ya que permite analizar los procesos en etapas reconocidas, y así generalizar los mecanismos e identificar las características comunes. Para interés particular de este texto, el conflicto permite generar un punto de partida y de retroalimentación dentro del análisis secuencial de las políticas.

El conflicto también se encuentra entre los elementos del cambio de un Estado (Tilly y Tarrow, 2015). Las principales causas de este cambio se pueden observar en tres categorías: 1) una conexión entre la reivindicación y la organización social, por ejemplo cuando una comunidad se organizan para generar una oposición; 2) la creación acumulativa de un sistema de signos generados por el conflicto mismo, por ejemplo las prácticas legales o de movilización social que los actores previamente han construido e implementado para la defensa de su territorio o de una causa de política pública; y 3) el funcionamiento de un régimen, donde las representaciones crean amenazas y sanciones sobre aquellos que cambian las dinámicas de un territorio o irrumpen en alguna etapa del proceso de la política (Torres, 2019).

Para Matlan (1995), el conflicto desempeña un papel fundamental al distinguir entre los modelos de toma de decisiones y los procesos de aplicación. Tanto los modelos de política racional como los de política burocrática de toma de decisiones, asumen que los actores individuales tienen un interés propio racional. Sin embargo, difieren en el grado de congruencia de objetivos que existe. Así, mientras que el modelo racional define la toma de decisiones de forma que no exista el conflicto, el modelo de política burocrática hace del conflicto su principal objetivo. Cuando el conflicto existe, las acciones cambian y los actores recurren a mecanismos de negociación para llegar a acuerdos, y mantener las coaliciones unidas. El proceso de negociación no conduce a un acuerdo sobre los objetivos, sino que se centra en alcanzar un acuerdo sobre las acciones.

Una aproximación pragmática de las políticas públicas

Por su parte, Philippe Zittoun (2013, 2017, 2019) propone una aproximación pragmática de las políticas públicas donde se detiene en los discursos, los conflictos/luchas, y las coaliciones. Y pone de relieve el proceso político de la formulación y el cambio de las políticas públicas, a partir de la producción, difusión, y de las luchas que emprenden los actores implicados en esos procesos. Y señala tres dimensiones en las cuales se debe poner atención cuando se trabajan los procesos de política pública: 1. El esfuerzo de definición de las propuestas para transformar las políticas públicas y dar sentido al Estado en acción; 2. La construcción de coaliciones discursivas para apropiarse y propagar las propuestas; 3. Las pruebas y las luchas que las coaliciones discursivas deben afrontar para imponer su propuesta y asegurar su dominación.

Así, en la primera dimensión se observa la importancia de las prácticas discursivas en la lucha que las personas despliegan, provistos de sus competencias cognitivas y normativas, para definir, calificar, y analizar el mundo en el que se sitúan los problemas públicos inaceptables que quieren denunciar, y defendiendo una alternativa de política pública que desean implementar.

La segunda dimensión, se centra en la formación de coaliciones discursivas a partir de la producción de acuerdos entre actores, en torno a la definición común de una propuesta que se desea posicionar en la agenda gubernamental. Cabe destacar que esta formación es compleja, ya que la formación de estas coaliciones no depende únicamente de los intereses, valores, roles o identidades en común, sino también de la durabilidad de éstos durante la situación de lucha y/o conflicto, y por tanto del compromiso de los actores colectivos para seguir sosteniendo una causa. Muchas veces los intereses en ésta no son compatibles entre los actores o las coaliciones, pero requieren de una fuerza colectiva mayor para visibilizar múltiples causas.

Y una tercera dimensión reafirma la presencia de las coaliciones discursivas en los múltiples espacios de debate de los procesos de políticas públicas, en los cuales requieren imponer sus causas, generalmente con nuevas definiciones de política, de identidades, y de configuración de actores. Esta depende especialmente de las dinámicas de publicitación del conflicto y de las causas que se quieren posicionar en la agenda.

Este enfoque pragmático está en construcción, pero considero que puede realizar aportaciones importantes a la reconfiguración de la trayectoria de la política pública, a partir de las coaliciones que se crean para evidenciar una nueva forma de construir, analizar y redefinir un problema público, donde ahora la centralidad del Estado se comparte hacia la articulación de actores que luchan por posicionar diferentes causas, aparentemente negadas por las estructuras programáticas.

Cabe destacar que, dentro de esta propuesta, los discursos ocupan un lugar central, ya que constituyen un filtro político transgresor de la realidad. Y pone de relieve los conflictos y las luchas entre los actores, hasta la

imposición de una solución y la creación de una decisión y un decisor. El trabajo de convencimiento y persuasión termina, por tanto, con la decisión política. Sin embargo, varios estudios recientes subrayan que, durante el desarrollo de la acción pública, los actores implicados pueden estar de acuerdo con una solución política pública, pero por razones muy diferentes. Los argumentos de unos pueden no haber convencido a otros y, sin embargo, estos actores se han puesto de acuerdo en la adopción de una medida de política pública (Dupuy y Faure, 2014).

A continuación, nos enfocaremos brevemente en la agenda, para mostrar el paso que se da del conflicto hacia el establecimiento de un problema en esta agenda.

El posicionamiento en la agenda

La agenda no es el producto de la expresión espontanea de demandas sociales, o de la libre competencia entre grupos que buscan posicionar un tema. La inscripción sostenida de un problema en la agenda necesita recursos, movilizaciones, coaliciones y transacciones entre grupos, y es necesariamente el producto de relaciones de poder. Con base en Philippe Garraud (2015:59), existen numerosos modelos de posicionamiento en la agenda:

1. Modelo de la movilización externa, cuando grupos organizados consiguen transformar su problema en "una causa", y la imponen en la agenda pública para forzar a las autoridades a colocarla en la agenda de gobierno;

2. Modelo de anticipación, cuando las autoridades gubernamentales juegan un rol de iniciador en el proceso de posicionamiento en la agenda. Debido a que comportamientos individuales tienen un costo colectivo fuerte pero difuso, entonces las autoridades son incitadas a intervenir proponiendo reformas, en este caso la agenda gubernamental precede a la agenda pública; y

3. Modelo de movilización interna, cuando los grupos externos tienen suficientes recursos relacionales y políticos para poder acceder directamente a la agenda gubernamental posicionando un problema particular, sin publicitación, ni mediatización.

Y la realidad es que estos modelos terminan mezclándose en el trayecto de la política, debido a la diversidad de dispositivos políticos accionados por los actores; ya sea en coaliciones, actores individuales, grupos de expertos, o elites políticas y/o económicas. También pone en evidencia el impacto que los conflictos y movilizaciones, tienen sobre la definición del proceso de "publicitación", ya sea desde la toma de conciencia y la designación de un problema, la imputación de la responsabilidad, o la formulación de una reivindicación ante autoridades (Hassenteufel P., 2010).

Cabe destacar que el establecimiento de un problema público en la agenda responde también a una aproximación secuencial de la política pública. Sin embargo, este posicionamiento (*agenda setting*) ya no es linear si se analiza, por un lado, desde las interacciones de la acción individual y los ordenes locales, y por otro, desde los retos políticos en común, los discursos sobre los proyectos, la legitimidad de poderes, y de la autoridad (Massardier, 2008).

El cambio en el análisis de políticas públicas

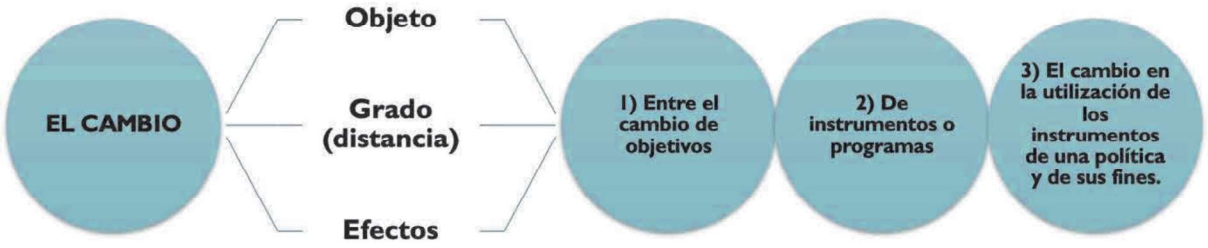
Una política pública es definida con respecto al *cambio* (Muller, 2015). Existen trabajos importantes sobre esta idea, los que van desde los análisis funcionalistas y sistémicos (Easton, 1974; Parsons, 1951), los trabajos sobre la implementación (Wildavsky, 1979), sobre las herencias de política (Hogwgood y Peters, 1983), o sobre la noción del reciclaje (Lascoumes, 1994).

El *cambio* en el análisis de políticas públicas se refiere a caracterizar lo que cambia dentro de la política, es decir estudiar el objeto, pero también el grado de cambio y sus efectos. El objeto puede incluir diferentes secuencias de la acción pública (colocación de un nuevo problema social en la agenda, decisión diferenciada, transformación en la implementación con respecto a modelos anteriores); otros trabajos se interesan más por en el cambio institucional o de los actores, mientras otros se han concentrado en el estudio de los instrumentos de la acción pública y de las ideas (Boussaguet et.al., 2019).

El grado o nivel (*degré*) del cambio es la distancia que separa el elemento que ha cambiado con respecto a la situación inicial. El modelo de los tres orenes de cambio de Peter Hall (1993) distingue: 1) entre el cambio de objetivos, 2) de instrumentos o programas, y finalmente 3) el cambio en la utilización de los instrumentos de una política y de sus fines. Es decir, vemos que el cambio puede ir desde la adaptación de instrumentos, hasta el cambio total de la política.

Los efectos (*effets*) del cambio corresponden a las repercusiones en las instituciones y en los programas públicos (outpouts), o en la sociedad (outcome). En este sentido, definir el marco temporal resulta fundamental, por ejemplo, en la contestación realizada en contra de afectaciones al medioambiente, se pueden observar cambios relevantes desde el inicio de la movilización, hasta la puesta en agenda de la causa especifica, ya sea el agua, bosques, humedales, etc.

Figura 2. Tres órdenes de cambio



Fuente: Elaboración propia con base en Peter Hall (1993).

Entonces para explicar "el cambio", podemos recurrir a dos tipos de enfoques/aproximaciones que han logrado estructurar el debate reciente de las políticas públicas: 1. Aquel que pone atención en los cambios rápidos y radicales, enfatizando sobre las dimensiones cognitivas de la acción pública, y el 2. Los enfoques institucionales que revisan las transformaciones marginales de las políticas.

En los análisis que refieren a la acción pública, la estructura cognitiva y normativa que enmarca a los actores en un sector tiende a quedar invalidadas por los nuevos sistemas de creencias, con respecto a las primeras

motivaciones. Actualmente se aprecia un cambio entre un referente sectorial y un referente global, que se explica por los enfrentamientos entre diferentes entre diferentes regímenes constitutivos de un ciclo de acción pública, en este sentido "el cambio" no es reversible en términos de afectaciones socio-humanas, o sociopolíticas (Hoeffler, Ledoux, Prat, 2019).

Así, la visión por las coaliciones de causa o coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework) de Paul Sabatier, explica los cambios rápidos e importantes de las políticas públicas poniendo en evidencia el rol de esas coaliciones en la desestabilización de los sistemas de creencias y por la irreversibilidad del cambio. Con base en Sabatier y Jenkins (1993) el sistema de creencias se puede ordenar en tres niveles:

1. Los *deep core beliefs* (creencias fundamentes), que se aplican a todas las políticas públicas;
2. Los *policy core beliefs* (creencias específicas) que conciernen la aprensión de una política particular, y
3. Los *secondary beliefs* (creencias secundarias) que permiten pensar la operacionalización de las políticas públicas.

Así que cada nivel de creencias es permeable a los cambios, sin embargo, los valores fundamentales son los más difíciles a evolucionar. En esta perspectiva, el cambio de una política pública se debe más a la llegada de nuevas coaliciones que defiendan sus intereses, que a un cambio de creencias (Boussaguet et.al., 2019).

Existe una segunda visión sobre el cambio en las políticas, y se refiere a la continuidad institucional, postura que se recupera principalmente de las corrientes neo-institucionalistas, Uno de los elementos que se señalan en esta, es la debilidad y rigidez institucional (path dependence) para generar mecanismo de reforzamiento de las decisiones y priorización de los problemas públicas con los actores (Policy feedback) (Boussaguet et.al., 2019). Entonces, vemos que el cambio se debe fundamentalmente al resultado de crisis exógenas en el sistema institucional, las cuales desestabilizar el orden hasta ese momento establecido. Los trabajos sobre las coyunturas criticas (critical junctures) también ayudan a analizar esos desajustes, conflictos, y cambios de un camino al otro, en términos de política pública.

Actualmente, existen nuevos trabajos tratando de ir más allá del análisis clásico entre la dicotomía de cambios estables (path dependence) y los cambios radicales. Una primera pregunta puede dirigirse en torno a ¿Cómo rompemos con el monopolio de la política pública? Ese monopolio compuesto por tres elementos: el dispositivo institucional, la atención de lo público, y el lugar de decisión de las políticas públicas. Así, también tenemos como instrumento de transformación, el modelo de las tres i (ideas, instituciones e intereses) de Palier y Surel (2007), donde el cambio inicia en una de estas tres variables.

En los trabajos sobre la instrumentación de la acción pública, los instrumentos son analizados como "los reveladores" del cambio (Lascoumes y Le Galès, 2005). Los instrumentos de acción pública tienen sus propias lógicas de cambio y pueden tener efectos sobre las políticas públicas, incluso al margen de grandes reformas.

Por su parte Wolfgang Streeck y Kathleen Ann Thelen (2005) elaboran una tipología de los cambios, desde la visión institucional. Primero mencionan aquellos que son graduales pero transformadores, lo interesante es que distinguen el cambio por: a) el desplazamiento de practicas en las instituciones ya existentes (displacement), b) por la acumulación de políticas públicas o la estratificación de éstas (layering), c) por desviación de las instituciones al no tomar en cuenta la realidad socioeconómica (drift), y d) por agotamiento institucional (exhaustation). Así estos tipos de cambios graduales también permiten el desarrollo de tipologías de los actores de

acuerdo con el tipo de cambio en la acción pública. Y en los últimos años, el método del "policy tracing" ha tenido gran resonancia en el seguimiento del cambio de las políticas públicas.

Comunidad epistémica en el cambio de las políticas públicas

Designa los canales por los cuales las nuevas ideas circulan de las sociedades hacia los gobiernos, y/o de unos países a otros. Según Peter Haas (1992) son definidas como "redes de profesionales" teniendo un expertise y una competencia reconocida en un dominio particular de las políticas públicas, dependiendo del tema en cuestión. Su desarrollo responde a la necesidad de conocer mejor la acción pública en sus transformaciones actuales que incorporan tanto dinámicas de internacionalización y transnacionalización de políticas nacionales y/o locales, y una complejidad creciente de la decisión, tanto a nivel de los problemas a resolver, así como de las interacciones de los actores y los niveles de gobierno. También Haas (1992), reconoce elementos que los miembros expertos de una comunidad epistémica comparten: 1. Un conjunto de creencias normativas e ideológicas, 2. Creencias causales sobre el origen del problema y las soluciones a aportar, 3. Criterios de validez respecto a los saberes comprometidos en el tratamiento del reto a afrontar, 4. Las propuestas de acción públicas basadas sobre las prácticas comunes asociadas al problema que hace el objeto de su expertise.

Por ejemplo, para Haas (1992) una comunidad epistémica es capaz de formar ecologistas y científicos especializados en las cuestiones marítimas, debido a la influencia ejercida sobre los Estados, y la emergencia de un régimen internacional de lucha contra la contaminación del agua. Así, contrariamente a otros actores que intervienen en el proceso de decisión, las comunidades epistémicas combinan un conjunto de elementos compartidos (consensos normativos y analíticos, saberes e intereses comunes), que las distinguen de los legisladores, funcionarios públicos, e incluso de la comunidad científica (Bossy, Évrard, 2019). Su fuerza reside en la pluralidad de opiniones, por lo cual logran conjugar sus capacidades a involucrar a una gran diversidad de actores (políticos, mediáticos, etc.).

En este sentido vemos una primera aproximación del enfoque de Haas (1992), con el de coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), la diferencia es que en el primer enfoque solo se concibe una gran coalición, mientras que el segundo enfoque considera un subsistema de política pública compuesto por varias coaliciones en competencia. Es decir, las comunidades epistémicas únicamente consideran a la coalición ganadora, sin profundizar en los procesos de negociación (Bossy y Évrard, 2019). Esta situación se nota claramente en los movimientos ambientalistas, ya que en éstos las expertas y expertos no establecen una relación bilateral con los tomadores de decisión, sino que se insertan en una configuración más difusa y larga de actores, a pesar de que otros actores, especialmente los grupos de interés clásicos pueden entrar en el proceso de de política pública.

Cabe destacar que las comunidades epistémicas también son útiles para reforzar la legitimidad de las coaliciones promotoras, sobre todo en problemáticas de carácter ambiental, ya que éstas privilegian las síntesis cognitivas ante las controversias para impulsar la capacidad de las redes poco formalizadas a influir en las actividades institucionales clásicas (Bossy y Évrard, 2019: 146). Aquí la comunidad epistémica, considera a los actores dentro de la coalición ganadora, es decir, aparentemente la que logra posicionar su causa en la agenda pública, o la que logra "desestabilizar" el statu quo en alguna etapa del proceso de la política pública.

El conflicto y el marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*)

El marco de coaliciones promotoras (MCP), o de coaliciones de causa (ACF Advocacy Coalition Framework), apareció como planteamiento teórico en los trabajos de Paul A. Sabatier, de 1981 y 1988. Y a partir de mediados de los años ochenta este modelo teórico ha sido desarrollado junto con Hank C. Jenkins-Smith, a través de trabajos como el libro *Policy Change and Learning An Advocay Coalition Framework (1993),* y *Theories of the Policy Process (1999)*. Desde la primera aparición del modelo, éste se ha ido co-construyendo, innovando, y reinventando gracias a trabajos empíricos de varios científicos que han desarrollado estudios de política pública a partir de este marco.

También cabe recordar que en el libro de *Theory of the Policy Process* de 2007, Paul Sabatier retoma varios estudios de caso con aproximaciones al enfoque de coaliciones promotoras desde varias aristas (institucional, de elección racional…) en este documento hay trabajos de Elinor Ostrom, Christopher Weible, Edella Shlager, entre varios otros.Y en la edición más actualizada de 2018, Paul Sabatier junto con Christopher Weible, replantean el marco de coaliciones promotoras, bajo la lupa del proceso de política (*policy process*). Y reconocen el avance extraordinario del enfoque, y sus aplicaciones como parte del proceso de políticas, pero también su alcance en otras teorías como la del estilo de política (*policy style*), fundamentalmente en los estudios comparativos.

Así, el marco de oaliciones promotoras, tiene como objetivo explicar los cambios de la acción pública en periodos de diez años o más, y postula que el proceso de construcción de la política pública se produce primero por los especialistas en determinada política que buscan influir en el subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Su principio básico es que los actores se reagrupan en una o varias coaliciones promotoras, donde los miembros comparten un conjunto de creencias normativas y de percepciones del mundo, a fin de traducir sus creencias en una política pública. El marco permite comprender y manejar los problemas perversos (*wicked*), es decir aquellos que implican conflictos en términos de objetivos, controversias técnicas y de múltiples actores procedentes de diferentes niveles de gobierno (Sabatier, 2019), de ahí el surgimiento de las coaliciones multinivel.

El modelo de coaliciones promotoras se compone de dos elementos fundamentales: 1) La concepción de subsistemas de política pública anidados al interior de un sistema político más amplio; 2) El modelo de actor individual de política pública (*individual Policy actor*) (Jenkins-Smith y Sabatier, en Sabatier, 1999). Un subsistema de política está compuesto por actores provenientes de instituciones de diferentes niveles gubernamentales, de líderes de grupos de interés, científicos, y periodistas que intentan influenciar las decisiones políticas en un tema determinado. Los actores que comparten un sistema de creencias ligadas a la acción pública y coordinan sus comportamientos de cierta medida pueden ser reagrupados en una o varias coaliciones promotoras. Cada coalición desarrolla un conjunto de estrategias, incluyendo la utilización de sus recursos políticos (dinero, información, autoridad legal, etc.) en el objetivo de controlar la política pública. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestarias) producen resultados (*outputs*) e impactos, que provocan reacciones (*feedback*) en las estrategias y los sistemas de creencias de cada coalición (Sabatier, 2019:48).

Sin embargo, si el 90% de los procesos del *policy-making* pasan al interior de los subsistemas, dos series de variables externas afectan igualmente las políticas públicas: 1. Factores tales como la distribución de los recursos naturales, los valores culturales fundamentales o las reglas constitucionales, que aparentemente quedan estables en el tiempo, pero que pueden afectar las limitaciones y los recursos de los actores de un subsistema; 2. Los cambios que se producen en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, los partidos políticos dominantes o las productividades de otros subsistemas (Sabatier, 2019). En este sentido, los actores

provenientes de coaliciones diferentes son llevados a percibir la misma información de forma muy diferente, lo cual conduce a la desconfianza mutua.

Así, el MCP se interesa también en el cambio de política pública a través del tiempo, y en el rol que el aprendizaje de la política, entre las coaliciones promotoras, juega en este proceso de cambio. En los trabajos recientes bajo este modelo se ha puesto en evidencia la posibilidad de un segundo camino de cambio en las políticas públicas, el cual concierne a las condiciones en las que las coaliciones en conflicto, durante varios años, pueden llegar a un posible acuerdo sobre los problemas principales de una política pública.

Es aquí donde resulta importante combinar las hipótesis del MCP (ACF) sobre el aprendizaje entre coaliciones, con lo referente a la resolución de conflictos en materia de soluciones políticas (alternative dispute resolution). Y las principales condiciones son: a) una situación sin salida (hurting stalemate), en la cual todos los actores perciben la continuidad del statu quo como inaceptable; b) La participación de todos los actores implicados (stakeholders); c) Las reglas de decisión fundadas en el consenso; d) El tiempo (un año o más); e) Un mediador de políticas competente (policy broker); f) La instauración de una confianza mutua; g) El aprendizaje entre coaliciones. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestarias) producen resultados (outputs) e impactos, que provocan reacciones (feedback) en las estrategias y los sistemas de creencias de cada coalición (Sabatier, 2019).

Figura3. Aprendizaje entre coaliciones



Elaboración propia con base en Paul Sabatier, 2019.

Hasta ahora, pudimos reflexionar a nivel teórico sobre la creación de las coaliciones en situaciones de conflicto, y cómo éstas influyen en el cambio de política, a partir del despliegue de diversos instrumentos, herramientas, y discursos de política pública. Cabe destacar que en un principio el MCP consideraba a las coaliciones que se formaban en los ámbitos locales, como espacio donde los actores intercambian intereses, valores y creencias. Sin embargo, la aproximación ampliada hacia las coaliciones multinivel permite también considerar la circulación de políticas, discursos e instrumentos a nivel global. En trabajos más recientes que consideran al MCP como una primera entrada para entender el proceso de políticas, se estructuran trabajos desde la circulación de discursos y construcción de saberes a partir de tres trayectorias fundamentales: 1. La de política pública, 2. La de los discursos, y 3. La de las propias coaliciones en escalas multinivel.

Entonces, las coaliciones en un conflicto meten en cuestionamiento lo local y lo global como elementos complementarios. De esta manera, no solo las estructuras globales influyen en el micro nivel de lo local, sino que los actores locales también participan en las transformaciones de las constelaciones globales (Robertson,

1992). Y se observa que los actores locales se apropian de tecnologías y símbolos que circulan globalmente para negociar.

Por ejemplo, en el medioambiente, como problema público, la determinación de acciones públicas se debe en gran medida a la movilidad de discursos y actores. Pero el establecimiento en la agenda pública, de un problema socio ambiental, responde a varios procesos secuenciales dentro de la política pública pre-establecida; por lo tanto, la emergencia y la promoción de un problema es inseparable de los procesos cognitivos y normativos de definición y de calificación (o problematización).

Una coalición se estructura a través de las regularidades en las interacciones entre los actores que la componen y por los diversos recursos que estos actores son capaces de movilizar o intercambiar tales como financiamientos, afiliaciones institucionales o conocimientos prácticos. Para los actores individuales, la pertenencia a una coalición es un recurso que permite participar en las relaciones de poder.

Finalmente, y como una posible agenda teórica para continuar este trabajo, se menciona la irrupción del conflicto y las coaliciones en el proceso de implementación de la política. Para P. Hall (2016) en la implementación se deben reconocer los contextos, las estructuras sociales, tanto económicas, sociales y políticas, la interacción de sus actores, considerando la variable de tiempo y espacio donde se generan. Mazmanian y Sabatier (1980) también hablan de este proceso en diferentes etapas, donde en la formulación de una política se establece el problema, se definen los objetivos y al final se elabora una categorización para llevar a cabo el proceso de implementación.

D. Darbon (2018) profundiza en su interpretación diciendo que la implementación de las políticas públicas está condicionada a un orden cronológico en el que las intenciones expresadas preceden a la acción; una lógica causal lineal por la que los objetivos determinan los instrumentos, y los instrumentos determinan los resultados; y una jerarquía dentro de la cual la formación de políticas es más importante que la implementación de estas (Hill y Hupe, 2014). Es en este momento de implementación donde se ubica también un momento de fuerte conflictividad, y donde por lo regular las coaliciones reaparecen para reivindicar sus causas, pero de forma incremental, debido a la experiencia y aprendizaje con el que ya cuentan.

Conclusión

El presente texto representa un esbozo propositivo de "alargamiento del ciclo de políticas", en el cual el conflicto y las coaliciones permiten devolver a las políticas públicas su esencia básica: la construcción democrática de las decisiones. Reafirmando "al cambio" como algo inherente a las políticas. Si bien las tres trayectorias que se dejan anotadas requieren una profundización amplia. También se considera que el trazado de éstas depende del contexto especifico de tratamiento, donde en algunos territorios las trayectorias constataran los grados de comunicación y publicitación de las políticas; mientras que en otros ya estamos observando un acortamiento de las políticas, a partir de la no concertación, y la única implementación de "políticas por proyectos". O incluso, en algunas regiones donde las constricciones del espacio público dejan la duda de si podemos hablar legítimamente de políticas públicas, en el sentido conceptual más básico desde su aparición.

Por su parte, la consideración de una aproximación pragmática en el análisis de políticas públicas permite comparar el discurso en el que los actores despliegan sus dispositivos para transformar un problema en posibles soluciones. Asimismo, el Modelo de Coaliciones Promotoras propone mecanismos causales para el cambio de políticas en relación con el comportamiento de las coaliciones, y trata de explicar los cambios en la acción

pública durante períodos de diez años o más, lo cual permite accionar distintos mecanismos de política. Desde el *policy tracing*, hasta la consideración del estilo de política (*policy style*). Este texto destaca las acciones que los actores realizan para mantener o transformar las políticas públicas durante un tiempo determinado, a partir de los dispositivos desplegados durante los conflictos, al interior de las coaliciones, y su interrelación.

Por último, el enfoque de coaliciones promotoras se ha encontrado con una actualización, reformulación e innovación constante de sus postulados. Y esto ha permitido que su aplicación como teoría y metodología sea de gran utilidad para el análisis de políticas públicas, a partir de los estudios comparativos. Por lo que este artículo, y la continuidad de las ideas que plantea, pretenden contribuir al marco de coaliciones, a través del alargamiento del ciclo de políticas públicas, y la apertura del proceso político de las políticas, donde vemos que el sistema de creencia es rebasado por los intereses, los discursos y los contextos. Incluso vemos un cambio en el significado mismo del aparato del Estado.

Referencias

Boussaguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. (2019). Dictionnaire de politiques publiques, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.

Bossy thibault y Évrard Aurelien. (2019). Communauté épistémique, En: Dictionnaire de politiques publiques, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.

Darbon, Dominique & Provini, Olivier. (2018). «Penser l'action publique» en contextes africains: Les enjeux d'une décentration. Gouvernement et action publique, OL7, 9-29.

Dupuy C., Faure A., (2014). Philippe Zittoun: La fabrique des politiques publiques, Gouvernement & Action Publique, juillet- septembre 2014, vol. 3 n°3, p. 129-132.

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization, 46(1), 1–35.

Hassenteufel, Patrick «Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics », Informations sociales, 2010, vol. 157, no 1.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, 25(3), 275–296

Hall, Peter. (2016). Politics as a Process Structured in Space and Time» In The Oxford Handbook of Historical Institutionalism, eds Orfeo Fioretos, Julia Lynch, Adam Steinhouse New York: Oxford University Press, p. 31-50.

Hoeffler C., Ledoux C., Prat P. (2019). Changement, Dictionnaire de politiques publiques, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po.

Hill, M., and P. Hupe. (2014). Implementing Public Policy. 3rd ed. London: Sage.

Jenkins Smith Hank y Sabatier Paul. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, dans Paul A. Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process, Boulder, Westview Press, p. 117-166.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po.

Massardier Gilles. (2003). Politiques et action publiques, Paris: Armand Colin, collection « U », 302p.

Méndez José Luis. (2020). Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina, México: Fondo de Cultura Económica, 364p.

Palier Bruno, Surel Yves (dir.), (2007) L'Europe en action, l'européanisation dans une perspective comparée, L'Harmattan, Paris, 357 p

Robertson, Roland. (1992). Globalization: Social Theory and Global Culture. Londres: Sage.

Sabatier Paul, Mazmanian, Daniel. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis, Policy Studies Journal, Volume 8, Issue 4.

Sabatier Paul, Jenkins Smith Henri. (eds.). (1993) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework, Boulder (Colo.), Westview Press.

Sabatier Paul. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. En: Gornitzka Å., Kogan M., Amaral A. (eds) Reform and Change in Higher Education. Higher Education Dynamics, vol 8. Springer, Dordrecht.

Sabatier Paul. (2019). Advocacy Coalition Framework, En: Boussaguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. Dictionnaire de politiques publiques, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po., p. 46-53.

Streeck wolfgang y Thelen Kathleen Ann (Eds.). (2005). Beyond Continuity: institutional Change in Advanced Political Economics, Oxford, Oxford University Press.

Tilly Charles and Tarrow Sidney. (2015). Contentious Politics, 2nd Edition, Oxford University Press.

Tsebelis George. (2002). Veto Players. How Political Institutions Work, Nueva York: Princeton University y Russell Sage Foundation.

Weible Christopher M., Sabatier Paul A. (2018). Theories of the Policy Process, Fourth Edition, Routledge, 416p.

Zafonte Matthew y Sabatier Paul, short term versus Long-term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control (1963-1989), Policy Studies Journal, 32 (1), 2004, p. 75-107.

Zittoun Philippe. (2013). La Fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique, Paris: Presses de Sciences Po, 329p.

Zittoun Philippe. (2017). La fabrique pragmatique des politiques publiques, Anthropologie & développement [Online], 45.

Zittoun Philippe. (2019). Approche pragmatique, en: Boussaguet Laurie, Jacqot Sophie y Ravinet Pauline. Dictionnaire de politiques publiques, 5ed, Paris: Presses de Sciences Po., p. 74-80.