

# ACCIÓN COLECTIVA Y EL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

JUANITA VILLAVECES NIÑO\*

## INTRODUCCIÓN

El gran aporte de Olson y la lógica de la acción colectiva, ha significado un cambio contundente en el análisis de la participación en política y la formación de grupos de interés u organizaciones. Además de hacer evidentes los problemas asociados con las decisiones en que intervienen bienes públicos, la lógica de la acción colectiva es un punto neurálgico en el análisis de la participación de los distintos actores y los resultados que ésta puede traer.

Análiticamente, la lógica de la acción colectiva ha permitido una nueva forma de estudio de las políticas públicas, pues deja en evidencia el rol que juegan los grupos de interés, gremios, asociaciones y organizaciones que se constituyen alrededor de un tema específico, generalmente un bien público. Esta mirada amplía la forma tradicional de ver las políticas públicas desde el Estado como actor principal de toma de decisiones. De ahí que, la teoría de la acción colectiva en las políticas públicas permite identificar la manera como

los individuos forman o no coaliciones capaces de defender, apoyar o derrumbar un determinado programa de política pública.

Se entiende por acción colectiva “la elección por todos y o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor” (Elster, 1985, 137). Esta acción colectiva puede ser espontánea o coordinada en busca de resolver conflictos de asignación o dificultades en la interacción de los agentes. De igual manera, la acción colectiva puede ocurrir una vez o recurrentemente en función del problema que se busca enfrentar (desde marchas o manifestaciones hasta organizaciones a favor de un asunto público). Los resultados de la acción colectiva *la política pública* en este caso, son fruto de la interacción, negociación y convergencia entre distintos actores, algunos más visibles y explícitos que otros.

No obstante el reconocimiento de la acción colectiva, el pilar de los estudios en este ámbito señala que ésta es reducida o poco

---

\* Economista, Universidad Nacional de Colombia; MSc Política Comparada, London School of Economics, candidata a doctor en estudios políticos, Universidad Externado de Colombia. Actualmente es profesora e investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario.

Artículo recibido el 10 de junio de 2009. Aceptado el 25 de junio de 2009. Correo electrónico: mvillave@urosario.edu.co

probable y que propiciarla exige la creación de incentivos selectivos de carácter individual, aunque como dice Ostrom (2000) y Burstein y Sausner (2005), en la vida real abundan los ejemplos de acción colectiva, de cooperación, de organizaciones y movimientos sociales luchando o defendiendo ciertos intereses.

Al tener en cuenta lo anterior, la incorporación metodológica de la acción colectiva al análisis de las políticas públicas es una respuesta tanto a la posición ortodoxa de las políticas públicas centradas en el Estado en una dirección *top-down*, que dejaba aislado a los demás actores de la sociedad; como a la visión reduccionista que describe las decisiones de los actores en un “mundo” de individuos racionales, optimizadores y en competencia continua, lo cual no corresponde a un panorama de la vida real, donde, además de situaciones de racionalidad individual, encontramos multitud de casos de cooperación que no siempre se caracterizan por una lógica racional.

La lógica de la acción colectiva cabe, entonces, desde los enfoques *bottom-up* de la teoría de las políticas públicas hasta los enfoques mixtos. Es decir, la acción colectiva como una congruencia de intereses de distintos actores de la sociedad civil que se movilizan para conseguir un objetivo común, una política pública como acción (es) para enfrentar problemas específicos que han sido considerados asuntos públicos. Desde la visión centrada en la sociedad, los actores serían exclusivamente miembros de la sociedad civil organizados por la política pública. En el caso de los enfoques mixtos, éstos estarían en distintos estadios de la sociedad, incluidos claramente actores

estatales interesados en temas específicos de política pública.

Estos enfoques de políticas públicas han llevado a análisis y estudios de caso que resaltan la importancia de la acción colectiva. Temas como la provisión de servicios públicos, los asuntos ambientales, la densificación urbana, entre otros, encuentran en la teoría de la acción colectiva una justificación para entender el comportamiento del colectivo en pro de una política específica. Sin embargo, subsiste un vacío en términos de qué y cómo se puede entender la acción colectiva en el marco de las políticas públicas.

Lo anterior lleva al siguiente interrogante: *¿cómo se expresa la acción colectiva en el proceso y dinámica de las políticas públicas?* Para dar una respuesta, el presente documento planteará la discusión alrededor de la teoría de la acción colectiva, evidenciando que si bien no ha sido una teoría pensada exclusivamente para las políticas públicas, puede aportar elementos al análisis de la formación de colectivos o coaliciones que defiendan ciertos intereses.

## **EL DEBATE ENTRE ACCIÓN COLECTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

A continuación se abordará la discusión alrededor de la manera como surge la acción colectiva, haciendo hincapié en la revisión de cuatro temas significativos: la teoría de la elección racional y las políticas públicas; los planteamientos que introducen elementos adicionales al cálculo racional, como la reciprocidad y sus efectos igualmente en las políticas públicas; la búsqueda de una moti-

vación o racionalidad colectiva y, por último, la formación de coaliciones de acción de un colectivo en torno a un tema común de política pública.

### 1. ECONOMÍA Y ACCIÓN COLECTIVA

El desarrollo de Olson ha nutrido los análisis economicistas que justifican la acción individual por encima de la acción colectiva. Una corriente fuerte desde la economía acepta la dificultad de encontrar y alcanzar eventos donde el colectivo tome decisiones por encima de los intereses personales. Esta visión justifica la necesidad de dejar actuar a los individuos y, en caso de externalidades negativas, permitir que un sistema de costos y beneficios redirigiera las decisiones individuales para asegurar la provisión de bienes públicos.

El sustento teórico de esta visión es la teoría de la elección racional, que parte de la idea de que toda decisión es acción. En esta, toda decisión individual es estrictamente paramétrica y estratégica (atiende a los parámetros propios de la decisión y es estratégica en la medida que interactúa con otros individuos).

Olson reconocía la dificultad de la acción colectiva y más bien afirmaba que es reducida, pues resulta irracional invertir recursos para ésta, a menos que el tamaño del grupo de que forman parte sea lo suficientemente pequeño, exista coerción o se utilice algún tipo de herramienta que incentive la coerción. El costo de la participación puede reducirse utilizando recursos desarrollados para otros propósitos, si las personas pueden ganar beneficios no materiales como respeto o amistad; tanto si

logran como si no sus metas políticas (Citado en Burstein y Sausner, 2005, 406).

Si se siguen los planteamientos de la elección racional, la política pública se explicaría como una decisión objetiva del agente racional, el Estado. Sin embargo, como sugiere Elster “Sería ingenuo pensar, por ejemplo, que la política pública puede explicarse mediante los objetivos del gobierno y las oportunidades que objetivamente están abiertas para él. Antes bien, los objetivos interactúan con las creencias... acerca de lo que son políticas económicas factibles” (1991, 30).

Es decir, la teoría de la elección racional puede dar elementos para entender la formación de ciertas políticas públicas, pero se queda corta a la hora de pensar en aquellos procesos de políticas públicas que emanan del interés colectivo, de la acción colectiva. No es claro qué produce la cooperación entre individuos, pero en la vida diaria hay innumerables ejemplos de cooperación que se refuerzan debido a distintas motivaciones.

Desde la economía, los individuos fallan al momento de participar colectivamente para un beneficio común si no hay algún mecanismo de coerción que lo obligue, o de ganancias individuales que pueda tomar. Esta mirada no da cuenta de las situaciones en que la acción colectiva se pueda realizar, más bien se enfoca en cómo no ocurre bajo circunstancias normales.

Cómo señala Elster, son hiper-racionales aquéllos que insisten en que toda la acción humana puede ser explicada por medio de la racionalidad, esto sería desconocer que existen otras razones o dinámicas del comportamiento

humano afectado por emociones, pasiones y reglas del entorno social. O como dice Maldonado: “La racionalidad colectiva no puede fundarse única y exclusivamente en la racionalidad de los individuos y en la agregación de individuos” (p. 28).

El tipo de políticas públicas que se desprende de esta visión es aquella pensada desde el Estado como agente racional y, aquella que, como resultado de los incentivos selectivos, permite el surgimiento de la cooperación. El caso de las negociaciones sindicales cabría dentro de esta lógica. Una negociación individuo por individuo puede resultar engorrosa. El beneficio de actuar como colectivo a pesar de tener la certeza de perder algún incremento marginal en el salario de negociar independientemente, puede cambiar la estrategia de los actores individuales. En general, la cooperación entre actores dura mientras se resuelva el asunto común que la hizo surgir.

Para este enfoque, la acción colectiva no es plausible o, de serlo, no mejora la condición con respecto a decisiones individuales, es decir, se defiende el argumento de que la acción humana es esencialmente individual y pensar en la acción social es pensar en el agregado de acciones individuales. Sin embargo, la realidad está expuesta a varias situaciones donde, en efecto, los actores deciden cooperar. En especial, la definición de políticas públicas muestra como actores de distintas naturalezas (empresarios, gobernantes, grupos organizados, individuos de la sociedad civil, gremios, entre otros), resuelven organizarse y sacar adelante una resolución de política pública que, en muchos casos, decide sobre bienes públicos o determina un beneficio para el grupo o para

varios actores de la sociedad (inclusive distintos a los que participaron y cooperaron en la decisión de política pública). Este hecho lleva a pensar las distintas motivaciones que guían a los individuos a actuar cooperativamente para determinar si, como afirmaba Olson, la acción colectiva ocurre esporádicamente o, por el contrario, es un hecho recurrente en el ámbito de los intereses y políticas públicas.

## 2. MÁS ALLÁ DE LA MIRADA ECONOMICISTA: RECIPROCIDAD Y NORMAS SOCIALES COMO FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN COLECTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En el siglo XVIII, autores como Mandeville advertían sobre las motivaciones individuales. *La fábula de las abejas* nos cuenta cómo los individuos son gobernados por varias pasiones, apetitos, inclinaciones o impulsos propios del hombre como ser animal. Esto lleva a la distinción entre los vicios privados y las virtudes públicas. En particular, los hombres actuarán motivados por los vicios a menos que un tercero, el gobierno, entre a concordar las disonancias o regular las pasiones con un objetivo público. Más adelante, en 1759, Smith reconoce la condición egoísta de los individuos como motor excepcional de sus inclinaciones económicas, pero igualmente enfatiza la existencia de virtudes individuales que también afectan sus decisiones, específicamente la simpatía, conmiseración, reciprocidad, solidaridad y benevolencia. Ambos autores plantean un interrogante acerca de las motivaciones del comportamiento individual, sean vicios o virtudes. La tradición de la *Teoría de los sentimientos morales* de Smith no hizo eco en los

postulados económicos, sin embargo, recobra fuerza a la luz de la discusión sobre la acción colectiva y las motivaciones individuales. La discusión, entonces, lleva a repensar las motivaciones de los individuos que puedan salirse de la tradición económica racional, estratégica e individual.

Elster (1999), critica la tradición neoclásica en su postulado de racionalidad individual y profundiza sobre las motivaciones del comportamiento individual con base en las creencias y los deseos. Las creencias como la objetivación de nuestro mundo, con ciertas limitantes, y los deseos como los ideales y elementos subjetivos que también pueden incidir en las decisiones. La crítica de Elster radica en que éstas no están dadas y son cambiantes a lo largo del tiempo. Como señala Kalmanovitz, hay que hacer compatible el comportamiento humano en su condición de individuo con los agregados sociales, "... los individuos toman decisiones en relación con sus preferencias y conocimientos pero no son soberanos pues no escapan de las normas sociales que los rodean y que se van sedimentando históricamente" (2002, 2).

Kahan (2002) se acerca a este enfoque señalando que en un mundo irreal la lógica de la acción colectiva de Olson funciona, pero en la práctica hay razones más fuertes que el cálculo económico que definen los actos de los individuos, elementos más emocionales, de reciprocidad. En este caso, la decisión de cooperar o no, estaría determinada por la percepción que tiene el individuo de su contraparte y de la consistencia en la cooperación. En algunos casos, la falta de consistencia de la contraparte no genera no-cooperación, sino que puede

llevar a conductas guiadas por la venganza y el resentimiento a pesar de ser irracionales.

Si se parte de que no es prioritario el cálculo de costo/beneficio para fomentar la cooperación, el interrogante se traslada a ¿cómo generar confianza? Para Kahan se trata de crear un entorno favorable a la cooperación, es decir, construir la confianza como elemento fundamental para la evaluación recíproca de los individuos. El comportamiento y la acción colectiva sustentada en la reciprocidad hacen menos necesaria una acción basada en un cálculo de costo/beneficio. A la inversa, un ambiente de desconfianza podría hacer ineficiente toda regulación que busque moldear el comportamiento de los individuos.

Al incluir la teoría de la reciprocidad, la acción colectiva se vuelve más compleja y capaz de capturar distintas circunstancias de las decisiones de los individuos. En comparación, la teoría de la acción colectiva convencional establece la existencia de un solo equilibrio como resultado de la cooperación. Al contrario, la teoría de la reciprocidad afirma la posibilidad de múltiples equilibrios derivados del comportamiento colectivo. Esto puede verse frente a decisiones públicas que toman sendas de cooperación en un momento y que pueden sufrir un revés cuando los agentes perciben un comportamiento no recíproco en otros, por ejemplo, los retrocesos en programas de bienestar como el sexo seguro o los espacios libres de humo que, en muchos casos, no son consistentes en el equilibrio sino dinámicos en su comportamiento temporal (Kahan, 2002,6).

No sólo hay reciprocidad que permite la acción colectiva sino también políticas que fomenten la confianza y la veracidad entre los

agentes. Esta búsqueda haría más complejo el diseño de políticas que incluirían aquellas que den un marco de confianza y credibilidad para fomentar la reciprocidad.

Para finalizar, Kahan enfatiza que las decisiones de cooperación no siempre entran en la estrecha lógica de la teoría de la acción colectiva. En casos de externalidades, no siempre una compensación resuelve el problema de los individuos expuestos a la externalidad<sup>1</sup>, es necesario tener en cuenta las motivaciones morales y éticas de las personas. En algunos casos, la idea de compensaciones o recompensas también afecta la visión del mundo que tienen los individuos y puede ser otro obstáculo a la acción colectiva (una compensación puede ser percibida como un soborno y no como una recompensa). Frente a esto, el diseño de políticas públicas que pretenda moldear la acción colectiva de los individuos no debe basarse exclusivamente en un problema de costo/beneficio o recompensa/castigo. El diseño también debe ser capaz de captar motivaciones valorativas de los individuos, donde la reciprocidad juega un papel significativo en el comportamiento y puede ser más estable que las asociadas a costos económicos.

Al ampliar esta perspectiva, Ostrom (2000) analiza entonces los distintos tipos de individuos en función de la cooperación y la reciprocidad para alcanzar los beneficios de la acción colectiva. Dado que existen distintos tipos de individuos, la pregunta sería ¿cómo se establece y refuerza la cooperación? Ostrom

retoma las conclusiones de trabajos anteriores donde se señala el juego de cooperación entre individuos en función de elementos como la reciprocidad y la comunicación. En el caso de juegos iterados<sup>2</sup>, la cooperación puede trascender cuando la confianza ha sido afianzada y puede ocurrir una inversión de recursos propios para “castigar” a los menos cooperativos.

En este marco de reciprocidad la decisión de cooperar o no, no sólo responde a una lógica de individuos racionales. Esta mirada trasciende la racionalidad individual, no la excluye, más bien la hace compatible con la existencia de normas sociales que ofrecen elementos de confianza y credibilidad que permite la cooperación. En este caso, el alcance de la cooperación no estaría dada por el cálculo racional que haga el individuo sino por la credibilidad de la norma social (capacidad de hacerla cumplir o de desviarse de ésta). Por su parte, la existencia de agentes no cooperativos ocurriría por el hecho de que no valoran la norma social, la cual cambia a lo largo del tiempo. El aprendizaje cultural lleva a asimilar las estrategias de los ganadores, cooperadores más que de los egoístas racionales. En este sentido, el cambio en las normas sociales llevaría a reforzar la cooperación como mecanismo viable y real para aumentar los beneficios de los actores.

En este orden de ideas, la acción colectiva es una opción recurrente en toda sociedad que ha ido construyendo normas sociales de confianza, credibilidad y legitimidad. La acción

<sup>1</sup> Como lo afirman los desarrollos de la teoría de Not in My Back Yard (NIMBY).

<sup>2</sup> Juegos iterados hacen referencia a los juegos repetidos donde los participantes tienen la posibilidad de cambiar su decisión a partir del juego pasado y de la percepción que tienen de sus contrincantes o de los demás jugadores.

colectiva es igualmente una acción para resolver problemas de asignación de bienes públicos y generar beneficios sociales. En particular, las políticas públicas serían producto de las normas sociales y de su cambio, siempre y cuando existan sanciones al incumplimiento de la norma y mecanismos para hacerlas legítimas y creíbles a todos los participantes.

Sin embargo, la reciprocidad también tiene límites. Riolo, Cohen y Axelrod (2001), plantean la posibilidad de cooperación bajo un contexto de no-reciprocidad, reconociendo que no siempre existen lazos evidentes y suficientemente claros entre los actores que permitan establecer relaciones de reciprocidad que determinen una senda de cooperación. Frente a situaciones donde no hay parentesco entre la población, la posibilidad de determinar la cooperación se plantea a partir de la donación que hacen algunos agentes a otros similares.

A partir de una simulación computable, los autores muestran que los agentes donan a otros que son suficientemente “similares” en función de aspectos o características arbitrarias que determinarán la donación y la cooperación en distintos momentos, ésta será entonces una donación etiquetada.

Este modelo de donantes (cooperantes) bajo el esquema de etiquetas (características arbitrarias), reduce los requisitos de los organismos participantes en la cooperación potencial. Los donantes potenciales incurren en un costo sólo si la etiqueta del individuo a quien buscan ayudar está dentro del rango de su nivel de tolerancia. Desde esta perspectiva, la cooperación no requiere reconocer a los agentes por pasadas interacciones. La cooperación, en caso de características similares, explica situaciones

donde no se han repetido las interacciones ni tampoco hay establecida una reputación. Los autores sugieren que la cultura juega un papel en esta donación-etiquetada. Elementos como el acento, la vestimenta o alimentación pueden llevar a cooperar entre individuos que nunca antes habían interactuado.

Sin embargo, esta visión de la cooperación dificulta pensar en el proceso de políticas públicas. Puede resultar evidente en comportamientos cooperativos o colaborativos entre extraños que encuentran elementos comunes, en situaciones que no se repetirán, como la entrada a un concierto o la elección de una mesa compartida en un restaurante. Por el contrario, el proceso de políticas públicas exige una identificación o, al menos, un interés compartido que permita encuentros siguientes. La cooperación, en este caso, llevaría a interacciones futuras que afianzarían los vínculos y no sólo serían encuentros esporádicos entre actores sin un pasado que los haga confluír.

### **3. EN BUSCA DE UNA RACIONALIDAD COLECTIVA & POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autores como Maldonado (2000) se distancian de la mirada economicista que dificulta la acción colectiva entre actores que se comportan bajo la racionalidad individual. El problema de la acción colectiva, de las decisiones colectivas y de la política entendida como acción colectiva lleva a pensar en la existencia de una racionalidad colectiva, entendida como “racionalidad social”. De aquí que para pensar la acción colectiva es necesario entender y ver de qué manera actúan y funcionan las decisiones en dos ámbitos, uno el afectado por la

racionalidad individual y, el segundo, por una racionalidad social, colectiva. En particular, el ámbito de toma de decisiones sociales sería un espacio propio de la política de la sociedad civil, con su propia racionalidad al margen de las acciones del Estado que se guiarían por una racionalidad individual o producirían políticas o programas de orden individual y no social.

La visión de Maldonado (2000) es sensible a la luz del proceso de políticas públicas. Desde una mirada *bottom-up*, es posible ver el proceso de políticas públicas desde la sociedad civil en su acción y presión para la definición de políticas que resultan de un problema social, desde este punto de vista, es la acción colectiva y su racionalidad. Sin embargo, el grueso de la formulación de políticas públicas se da en una interacción entre la sociedad, el Estado y los grupos organizados. En este caso, no es tan evidente la existencia de una racionalidad social que subyacen en la acción colectiva. Quizás la decisión de la sociedad civil pueda organizarse alrededor de un tema y sea posible ver una racionalidad social en este consenso pero, al momento de negociar y presionar por una política pública, entran en el escenario otros actores que no necesariamente actuarán bajo la racionalidad social, sino bajo una racionalidad individual que defiende los intereses del grupo al que representan. En este caso, la acción colectiva sería exclusiva del ámbito de la sociedad civil y la política pública estaría en correspondencia con varias racionalidades.

El argumento de Maldonado se distancia de la visión tradicional occidental que sustenta el comportamiento social en actos individuales, "...en el mundo sólo el individuo piensa,

conoce, siente, experimenta, es culpable o inocente, se salva o se condena, es responsable, libre o justo" (Maldonado, 2000, 19); visión que dejaría al margen cualquier acción social y colectiva. Si se toma como cierta esta posición, las decisiones de política pública serían las acciones que emanan de un Estado entendido como agente individual y se enfocarían en la sociedad entendida como una suma de individuos que responden a su racionalidad individual.

Como señala Maldonado, la teoría de la acción colectiva es de origen político "cuyo mérito central es el de distinguir entre las acciones que se definen en función de los bienes públicos y aquéllas que se definen en términos de los bienes comunes" (2000, 37), distinción necesaria para precisar los dominios, las posibilidades, el sentido, las acciones y los límites de la sociedad civil. El desarrollo de esta visión de la acción colectiva de origen político lleva a plantear dos formas en las cuales se expresa: acción colectiva reactiva y acción colectiva efectiva. La acción colectiva reactiva encuentra en la unidad de acción (el colectivo) la necesidad de actuar para superar necesidades comunes, como pueden ser un desastre natural o una política nefasta del gobierno; es reactiva frente a decisiones que atañen a los intereses de la sociedad civil. La acción colectiva reactiva durará hasta que se resuelva el problema por el cual se luchaba, salvo casos de querer mantener el poder de la lucha, que llevaría a los individuos a ser simples medios de poder. Esta forma de acción es del Estado y las políticas gubernamentales, donde, en muchos casos, lo público queda supeditado a los intereses privados, de quienes se han tomado el poder del Estado



y, de alguna manera, moldean la acción y los intereses de la comunidad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no serían más que el diseño desde el Estado, siguiendo una lógica privada que ajusta la acción de los individuos a quienes está dirigida la política.

La segunda, la acción efectiva, la unidad de acción, se establece a partir de sus propios intereses, no reaccionando a situaciones externas. Es decir, se genera una “auténtica decisión colectiva” que sustenta su acción frente a temas en función de las metas y propuestas del grupo de la sociedad civil. Por su parte, la acción colectiva efectiva es una auténtica decisión y ejercicios de acción colectiva. En este caso, individuos y colectivo están decidiendo. No hay individuos subyugados a colectivos *institucionales*<sup>3</sup>. El autor señala una diferenciación adicional: la acción colectiva así, atañe a los asuntos de la humanidad, de los derechos humanos, de la vida, la convivencia y el bienestar individual y social a la vez.

De esto se puede concluir que aquellas políticas públicas que emanen de una acción colectiva auténtica y no moldeada, son reflejo de los intereses de grupo y no están afectadas por intereses privados cooptados. La acción colectiva real, efectiva y positiva, atañe a los valores innatos al individuo: la vida y la dignidad. Con seguridad, el producto de tal acción colectiva sería el de las políticas públicas con criterio colectivo, social y de vida (siendo esta el bien común por excelencia) (Maldonado, 2000, 46).

#### 4. ACCIÓN COLECTIVA Y COALICIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta ahora la discusión no es evidente sobre la manera como la acción colectiva puede inducir a la formación de políticas públicas. ¿Quién ejerce o cómo se logra que la acción de un grupo se convierta en política pública? Cómo dice Maldonado, la acción colectiva responde a una racionalidad colectiva, a los intereses que unen e identifican a los individuos como pertenecientes a un grupo (específico) o al ámbito del ser humano. De ahí que las políticas públicas, resultado de la acción colectiva, estén principalmente enfocadas en la defensa de la condición humana, la vida. Pero pensando en la definición de otro tipo de políticas públicas, la inquietud alrededor de la acción colectiva sigue presente. El enfoque de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), brinda elementos para ver el efecto de las coaliciones de causa (coaliciones que pueden responder a la lógica de la acción colectiva), en la formación y cambio de políticas públicas.

Bajo el nombre de *Advocacy Coalition Framework* o coalición de causa, se plantea que las políticas públicas son el resultado de coaliciones de causa al interior de subsistemas de políticas públicas. El subsistema de política pública consiste en un conjunto de actores diversos, de organizaciones públicas y privadas activamente comprometidos con un problema de política pública. Los actores dentro de un

<sup>3</sup> Para Maldonado, institución es “el nombre genérico que traduce y esconde en realidad una voluntad de poder” (2000, 41).

subsistema de política se agrupan en coaliciones militantes<sup>4</sup> que comparten un sistema de valores y creencias particulares, y que muestran un grado no trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier, 1988, 139).

Este enfoque señala que los individuos se comportan no sólo a partir de una racionalidad instrumental sino que combinan preferencias con creencias (moral y valores), en la toma de decisiones. Esto implica cambios y endogeneidad en la toma de decisión. Adicional a esto, la preocupación de los autores no sólo es enfocarse en la formación de una política pública específica, resultado de una coalición de causa capaz de implementar su visión de mundo a través de una política pública, sino la manera como las políticas públicas cambian el producto del trabajo y la lucha de las coaliciones. En este sentido, el cambio estaría afectado por factores externos -asignación de recursos económicos e institucionales- y por la capacidad de aprendizaje de los actores relevantes dentro de la coalición.

El modelo de Sabatier y Jenkins-Smith permite vincular múltiples actores en la dinámica de la política pública donde los valores y conceptos de vida tienen un peso relevante en el momento de apoyar y hacer parte de una coalición. Como se menciona, los efectos de la coalición de causa sobre una política no son producto exclusivo de un cálculo racional. El entorno social, cultural y los principios y valores logran un efecto más grande que los

incentivos netamente económicos para apoyar una posición. En esta medida, las decisiones no son exclusivas de los gobernantes hacia la sociedad *top-down*. Al contrario, pueden venir de múltiples frentes, donde los actores relevantes de la coalición pueden ser representantes de grupos más pequeños o menos visibles en un diseño de políticas *bottom-up*.

Otro elemento particular de este enfoque es la competencia que puede darse entre distintas coaliciones. Bajo este enfoque, no sólo juega un rol significativo la coalición ganadora, sino todas las coaliciones que compiten a través de sus sistemas de valores e intereses y la capacidad que tienen para convertir éstos en políticas específicas. En situación de competencia, las coaliciones de causa harán uso de una figura conocida como mediador de política *policy brokers*, que media y busca soluciones entre las coaliciones de causa. En este caso, la acción colectiva de cada coalición podría modificarse por un mediador de conflicto.

De lo anterior, se espera que las coaliciones sean más estables frente a cambios políticos (mayorías en el Congreso, gobierno de turno). El apoyo se mantendrá a la coalición, salvo en casos de cambios profundos resultado de modificaciones significativas en las condiciones socioeconómicas o políticas. Si se sigue la lógica de Kuhn, un cambio en el sistema de valores es asimilado a un cambio de paradigma e implica un cambio en la composición y en las creencias de la coalición de causa (que lleva a

<sup>4</sup> Una definición más amplia de coalición de causa señala que son las personas pertenecientes a diferentes posiciones públicas y privadas –académicas y no gubernamentales–, que comparten un sistema similar de creencias, valores y principios fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo

que algunos actores se retiren y otros entren a formar parte de la coalición).

El análisis de políticas públicas bajo este enfoque es extenso<sup>5</sup>. En Colombia, este marco conceptual ha sido trabajado por Roth (2006), para el sistema de valores y cambio en la política ambiental. En particular, los análisis alrededor del marco conceptual de coalición de causa, buscan entender el cuerpo de valores.

Schlager (1996) hace algunas sugerencias metodológicas a la teoría de la *coalición de causa* de Sabatier y Jenkins-Smith. Para Schlager, esta propuesta no deja claro cómo los actores orientan los problemas de acción colectiva y establecen y mantienen relaciones relativamente estables alrededor de sus intereses, propósitos o metas. Es decir, es una propuesta que introduce la acción colectiva como herramienta metodológica, pero no la explica adecuadamente. Es un marco teórico incompleto para analizar los temas de conducta de los actores, algo grave cuando teóricamente se basa en el comportamiento de los actores y, además, se dan las razones para que se establezca la cooperación, simplemente da por hecho la acción colectiva.

Schlager muestra como la acción de los individuos puede estar en tres niveles: (1) operativo, relacionado con acciones directas del individuo en relación con el medio físico;

(2) elección colectiva, nivel en el cual los individuos establecen las reglas que gobiernan su nivel operativo de acción y (3) elección constitucional, nivel en el cual las reglas y los procesos para una toma de decisión autoritativa y colectiva se establecen (1996, 249).

De lo anterior se concluye que la mayoría de las veces los actores se comportan dentro de un conjunto de reglas. Los cambios en las políticas públicas se dan dentro de un cuerpo de reglas existentes, es decir, de restricciones institucionales. De ahí que la cooperación no se puede asumir sino que debe explicarse: “La acción colectiva es considerada problemática” (Ostrom, citado en Schlager, 1996, 249).

La condición mínima para la formación de una coalición es la creencia de que actuando colectivamente para cambiar una política pública, ésta llevará a todos a una posición mejor, es decir, se estaría frente a una decisión afectada por el cálculo racional, teniendo en cuenta los costos de la cooperación y la prevalencia de normas de reciprocidad y confianza.

La crítica que plantea Schlager al *Advocacy Coalition* es que dan por supuesto la formación de la coalición y su cohesión a partir del cuerpo de creencias y valores, lo cual puede ser vago si se tiene en cuenta que una coalición implica la cooperación de los actores motivados por razones internas y externas que involucran

<sup>5</sup> Ver; Elliott, Chris y Schlaepfer, Rodolphe. (2001). “The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden”, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, 4, pp. 642-661; Quaglia, L. (2008). “Completing the single market in Financial Services: Advocacy Coalition Framework”, *SEI Working Paper* No. 102, Schorn, Mavis. (2005). “Emergency Contraception for Sexual Assault Victims: An Advocacy Coalition Framework”, *Policy, Politics and Nursing Practices*, vol. 6, No. 4, pp. 343-353; Richardson, R. (2004). *Marco conceptual para los estudios comparativos de políticas en educación superior*, <http://steinhardt.nyu.edu/iesp.oldel/aiheps/drafts/092004DraftSpanish.pdf>; Mander, Sarah (2007) “Regional Renewable Energy Policy: A Process of Coalition Building”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, No. 2, pp. 45-63, entre otros.

elementos adicionales a las creencias. Es decir, la coalición en la política pública es la acción de distintos actores que puede cambiar no sólo por razones externas (como lo plantea el marco de *coalición de causa*), sino por razones inherentes al grupo y a los intereses individuales.

Otro desarrollo de la teoría de coaliciones de causa lo hace Lubell (2003), quien se pregunta por la manera como los actores perciben la eficiencia de las políticas públicas, tema sensible no sólo para legitimar las políticas públicas, sino como determinante de la cooperación de los individuos.

Lubell busca combinar los planteamientos de la teoría de la elección racional con los de la *coalición de causa*. En el primero, la eficiencia de una política pública se define en función del cálculo de costo/beneficio. En el segundo, la efectividad de la política se percibe cuando es o no consistente con la fundación normativa del sistema de creencias del actor. De esta manera, Lubell define la percepción de la eficiencia como una función de las *creencias de acción colectiva (collective-action beliefs)*, que incluyen la percepción de los costos en situaciones críticas y los costos de transacción asociados a la acción colectiva.

Esta combinación de teorías lleva al autor a determinar la eficiencia de las políticas en función de las instituciones (definen costos de transacción y determinan credibilidad cuando son coherentes con el sistema de creencias). Es decir, la acción colectiva en el ámbito de la política pública no estaría definida por la capacidad de acción de todos los individuos, sino de aquéllos que representan los intereses y el conjunto de valores y creencias de un grupo, introduciendo un elemento excluyente en

la acción colectiva. De esta manera, se podría decir que la efectividad de una política pública sólo podría ser aceptada por los individuos pertenecientes a la coalición de causa.

## 5. LA POLÍTICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

La discusión acepta que la acción colectiva es recurrente y existen distintas razones inherentes a los individuos y al entorno que pueden propiciarla. La duda es si existen políticas que puedan fomentar la acción colectiva. Como se observa, la literatura acepta la importancia de las instituciones (comunicación, capacidad de fiscalizar y sanciones monetarias), al igual que características del grupo como la homogeneidad y los vínculos étnicos, como determinantes de la cooperación; al igual que el tamaño del grupo, la distribución de beneficios, la pertenencia a una clase social o grupo de interés que permite la acción cooperativa.

Autores como Badiera et ál. (2005), se centran en pensar el tipo de políticas que pueden resolver los problemas de acción colectiva, es decir, las políticas que propician la cooperación. Subrayan que, dada la heterogeneidad social, las políticas públicas difícilmente cambian las condiciones sociales que determinan la heterogeneidad del grupo. Entonces, más que buscar políticas públicas que generalicen la identidad del grupo para promover la cooperación, se deben buscar políticas públicas que afecten el vínculo de los individuos con las instituciones creadas para cooperar (vínculo cooperativo). De ahí que el diseño de políticas encaminadas a la cooperación debería centrarse en las diferencias y no necesariamente en la relación de costo/beneficio. Es decir, al tener

evidencia empírica de los buenos resultados al interior de grupos pequeños, las políticas deberían buscar organizar a la comunidad de subgrupos más pequeños para propiciar la cooperación.

Desde una perspectiva política, Bueno de Mesquita et ál. (1999), plantean el éxito de las políticas de un gobierno -políticas públicas de Estado- en función del entorno institucional. Los autores señalan como el entorno institucional define el régimen político y el sistema electoral que, a su vez, determina la formación de coaliciones ganadoras y su apoyo al gobernante. De esta manera, las coaliciones ganadoras, motivadas por una acción colectiva, están formadas por el grupo de electores cuyo apoyo es esencial para mantener al líder en su cargo. Los líderes buscan el apoyo de la coalición ganadora a cambio de la distribución de bienes, ya sea a través de políticas públicas o de la asignación de bienes privados a los miembros de dicha coalición.

En este contexto, el marco institucional juega un papel fundamental. Las coaliciones ganadoras definen sus intereses en función de los bienes que reciba a través de una distribución del ingreso o como beneficios privados para el grupo. En la medida que el líder pueda actuar, a través de sus políticas (económicas, sociales, públicas, etc.), y mantenga los incentivos a la coalición ganadora, “sobrevivirá”. Esta visión deja claro que no siempre las buenas decisiones de los gobernantes son éxitos políticos. La capacidad de mantener la coalición ganadora define dicho éxito. De igual forma, esta coalición se comporta siguiendo una lógica económica asociada a los beneficios privados que obtiene a cambio de su apoyo.

En la misma perspectiva, Burstein y Sauser (2005), señalan que la lógica de la acción colectiva ha sido recurrente en las discusiones académicas sobre el comportamiento de los individuos frente a situaciones en el ámbito político. Sin embargo, subrayan que no hay, dentro de la teoría, un estudio claro de la incidencia y del impacto de la acción colectiva. Para ellos, la teoría ha tomado como un supuesto duro que la acción colectiva tiene impacto sobre las políticas públicas, lo cual debe ser verificado. Al contrario, lo que muestran los autores es que, si bien las organizaciones, movimientos y actos colectivos se han multiplicado, no todos tienen efectos reales, tangibles y visibles sobre las políticas públicas.

Para los autores, la lógica de la acción colectiva debe revisarse nuevamente, no por el hecho de que ocurra en pocas ocasiones, como mencionaba Olson, sino porque no es evidente que tenga un impacto real en el mundo de las decisiones políticas. Para Burstein y Sauser, es fundamental un análisis fuerte de la opinión pública y de los partidos políticos organizados para explicar la formación y el cambio en las políticas públicas.

Bueno de Mesquita et ál. (1995), no descartan los obstáculos que deben enfrentar los gobernantes, especialmente de parte de sus rivales. El juego, para estos dos actores, seguiría asociado a la capacidad de cada bando (gobernante-rival), de ofrecer beneficios a la coalición ganadora para mantener o cambiar el apoyo actual. En particular, mencionan que la capacidad de ofrecer es retórica asociada con credibilidad, teniendo en cuenta que no siempre lo que se ofrece es factible entregarlo una vez se esté en el poder.

Como elementos descriptivos, los autores señalan que, a medida que sea más grande la coalición ganadora en un país, menor serán los recursos privados disponibles para “comprar” la lealtad política. A su vez, el valor de asignar recursos del gobierno a políticas públicas no cambia con el tamaño de la coalición ganadora. A medida que crece la coalición ganadora, es más atractivo para los gobernantes ampliar los recursos para políticas públicas más que para bienes privados. De ser muy grande el mandato institucional para una coalición ganadora, no habrá ningún incentivo para la provisión de bienes privados (Bueno de Mesquita et ál., 1999, 152).

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

El tema del proceso de políticas públicas es sensible, más aún en un mundo dinámico y cambiante. De una idea pretérita de políticas públicas definidas desde el Estado y capaz de moldear las acciones y las decisiones de los individuos, la teoría de políticas públicas ha intentado incluir elementos más fuertes que den cuenta de la construcción de acción a partir de la convergencia de intereses o de metas entre distintos actores, buscando igualmente conciliar la dinámica reciente de la sociedad con la formación de políticas públicas.

Adicionalmente, la teoría de la acción colectiva invita a entender el comportamiento de los individuos cuya lógica puede ir desde la racionalidad individual hasta razones de cooperación, generando conductas genuinas y no controladas por terceros. Al pensar que la política pública puede moldear el comportamiento de las personas, resulta interesante

intentar responder al interrogante *¿existe interrelación entre la política pública y la acción colectiva?*

Los autores revisados muestran la estrecha relación entre las políticas públicas y la acción colectiva. Si bien algunos siguen privilegiando la lógica de la acción colectiva, determinada por los incentivos económicos de cooperar, otros autores ven la capacidad que tienen elementos de cohesión, reciprocidad, creencias e identidades para concebir una cooperación quizás más estable y real que es el resultado de un cálculo económico. En ambos casos, la acción colectiva puede afectar el diseño de las políticas públicas y viceversa.

En cuanto al debate entre acción colectiva y políticas públicas se ve que la predominancia de las ideas presentadas por Olson, que justifican la acción colectiva guiada por una lógica individualista, están siendo cuestionadas vehementemente por autores que muestran otras razones a la formación de la acción colectiva, como son Elster (1999), Kahan (2002) y Ostrom (2000).

Este debate permite pensar en una racionalidad colectiva, más que una racionalidad individual, que necesariamente matizaría las políticas públicas. En este aspecto, se señala la convergencia de los intereses públicos con la racionalidad colectiva donde lo público juega un papel fundamental. Dejaríamos así de hablar de una racionalidad individual detrás de las políticas públicas para afirmar que, ceñida a su sentido público, la política pública deberá guiarse y guiar la racionalidad colectiva.

No obstante, el camino aún es largo. Autores como Schlager (1996) y Lubell (2003), señalan que aquellos intentos metodológicos

por hacer compatible la teoría de la acción colectiva con las políticas públicas aún tienen vacíos explicativos. Se comete un error común en la teorización: dar por hecho una situación o partir del supuesto que existe. En el caso de la teoría de la coalición de causa *Advocacy Coalition* se parte de la importancia de la acción colectiva sin explicar su surgimiento.

Por último, se señala que existe un vínculo estrecho entre el entorno institucional, las políticas públicas y la acción colectiva. Si bien no es claro el impacto real de la acción colectiva en las decisiones políticas, es un análisis relevante que puede complementarse con una revisión a la opinión pública y a los grupos institucionalizados, como los partidos políticos para entender la formación de la política pública en un entorno de acción colectiva.

Para terminar, es importante señalar que el análisis de la decisión de los actores para unirse y cooperar es aún un mundo por descubrir. Han sido más de 40 años intentando entender si los intereses individuales son más fuertes que el interés común y qué interviene en esa decisión casi mística de los individuos por cooperar, si un cálculo racional o si los elementos de benevolencia, credibilidad y apoyo. El dilema continúa. Cooperar para resolver problemas comunes a través de políticas públicas, es parte de un juego institucional, de normas sociales, de vínculos familiares, de identidad o de solidaridad. Igualmente, juega un elemento de cálculo hedonista, de búsqueda del mayor beneficio o de la máxima utilidad frente al hecho de actuar. También se entiende que no es una situación continua y constante; la cooperación parece ser otra pasión individual, que surge repentinamente y

se agota por razones inexplicables, innatas a la condición humana.

De ahí que el vínculo entre acción colectiva y políticas públicas debería ser un estudio casuístico, no un postulado. Depende de los individuos detrás de la acción, de sus intereses, de su entorno, de sus motivos y de cuán lejos o cerca están de alcanzar esa meta. De cualquier manera, es interesante introducir la lógica de la acción colectiva al análisis de las políticas públicas, para entender la formación de los intereses e incentivos de los actores, donde la institucionalidad, en un sentido amplio, sea también tenida en cuenta.

Es posible considerar que la relación entre acción colectiva y políticas públicas no es lineal. No siempre la acción colectiva tiene capacidad de incidir en las políticas públicas, existen factores externos e internos que también son relevantes para ver la incidencia de la acción colectiva. Es decir, si bien es un elemento analítico interesante para ver los procesos y cambios de las políticas públicas, no puede ser utilizado aisladamente, sin tener en cuenta los actores que integran las organizaciones, el clima institucional, el propósito de la cooperación, la capacidad de apoyo de la opinión pública, entre otros.

## REFERENCIAS

- Bandiera, O.; Barankay, I. y Rasul, I. (2005). "Cooperation in Collective Action", *The Economic of Transition*, 13:3, 473-498.
- Bardhan, P y Singh, N. (2004). *Inequality, Coalitions and Collective Action*. Disponible en: <http://>

- econ.ucsc.edu/~boxjenk/wp/Bardhan\_Singh\_Inequality\_504.pdf
- Bueno de Mesquita, B.; Morrow, J.; Siverson, R. y Smith, A. (1999). "Policy Failure and Political Survival: The Contribution of Political Institutions", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 43; 2, 147-161.
- Burstein, P. y Sausner, S. (2005). "The incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views", *Sociological Forum*, 20; 3: 403-419.
- Elster, J. (1985). "Rationality, Morality and Collective Action", *Ethics*, 96, 136-155.
- Elster, J. (1991). *Tuercas y tornillos*, Madrid, Gedisa.
- Elster, J. (1999). *Alchemies of the Mind*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kahan, Dan M. (2002). *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action and Law*. Yale School Law and Public Policy Working Paper Series, paper 281. Disponible en: <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=yale/lepp>
- Kalmanovitz, S. (2002). "Elster para economistas", en *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos. Memorias seminario octubre 2002*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Laver, M. (2000). "Government Formation and Public Policy", en *Political Science and Politics*, vol. 33, No. 1, pp. 21-23.
- Lubell, M. (2003). "Collaborative Institutions, Belief-system, and Perceived Policy Effectiveness", *Political Research Quarterly*, 56: 3, 309-323.
- Maldonado, Carlos Eduardo. (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Universidad Libre.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México, Grupo Noriega Editores.
- Ostrom, E. (2000). "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *Journal of Economic Perspectives*, 20; 3: 137-158.
- Peters, G., Doughtie, J. y McCulloch, K. (1977). "Types of Democratic System and Types of Public Policy. An Empirical Examination", *Comparative Politics*, vol. 9, No. 3, pp. 327-355.
- Riolo, R.; Cohen, M. y Axelrod, R. (2001). "Evolution of Cooperation without Reciprocity", *Nature*, vol. 414, November, 441-443.
- Roth, A.N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (Eds). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Schlager, E. (1995). "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 28, 243-270.