



**HAL**  
open science

## ¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas? Un análisis comparado

Rodolphe Gouin, Jean-Baptiste Harguindéguy

### ► To cite this version:

Rodolphe Gouin, Jean-Baptiste Harguindéguy. ¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas? Un análisis comparado. *Revista de estudios políticos*, 2008, 142, pp.43-68. halshs-00385722

**HAL Id: halshs-00385722**

**<https://shs.hal.science/halshs-00385722>**

Submitted on 5 Jun 2019

**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.

# ¿QUÉ PUEDEN APORTAR LAS CIENCIAS COGNITIVAS AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?: UN ANÁLISIS COMPARADO (\*)

RODOLPHE GOUIN

Institut d'Études Politiques de Burdeos

JEAN-BAPTISTE HARGUINDÉGUY

Universidad de Valencia/Universidad de Montpellier I

INTRODUCCIÓN.—1. EL AUGE Y LA DIFUSIÓN DE LAS CIENCIAS COGNITIVAS EN CIENCIAS SOCIALES: 1.1. *Los modelos cognitivos en ciencias sociales*. 1.2. *Los diferentes tipos de integración del concepto de cognición a las ciencias sociales*.—2. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE COGNICIÓN «SOFT» Y «HARD»: 2.1. *Los «paradigmas de políticas públicas»: ¿un modelo postincrementalista?*. 2.2. *El PEM: ¿un giro behaviourista del análisis de las políticas públicas?*. 2.3. *El ACF: ¿un producto de la psicología social y de la cognición «hard»?*. 2.4. *Sesgos de percepción en política exterior: ¿los jefes de Estado están prisioneros de sus creencias?*.—CONCLUSIÓN.—REFERENCIAS.

## RESUMEN

Desde la década de 1980, el análisis cognitivo de las políticas públicas conoce un éxito creciente. Este artículo se interroga sobre esta corriente de las políticas pú-

---

(\*) Este artículo es una versión revisada de una ponencia presentada durante las *Joint Sessions* del ECPR en Helsinki en 2007. Los autores quieren dar las gracias a los participantes del taller sobre los determinantes de cambio en las políticas públicas, y en particular a G. CAPANO, M. HOWLETT y J. RAYNE, por sus comentarios, completados en su momento por los evaluadores anónimos de la *Revista de Estudios Políticos* y de Francisco SÁNCHEZ (Universidad de Valencia).

blicas y sus relaciones con el resto de las ciencias cognitivas como la neurocirugía, la psicología cognitiva o la inteligencia artificial. Nos preguntamos aquí qué tipos de transferencia teórica han sido realizados entre estos conjuntos hasta ahora. Por ello, proponemos clasificar cuatro teorías de análisis de políticas públicas en función de su contenido cognitivo. De esta forma aparece que, en general, los análisis de las políticas públicas no suelen aplicar los conceptos de las ciencias cognitivas en su propio campo de forma real, sino de forma metafórica. Sin embargo, en algunos casos existe un verdadero interés para construir teorías completas de las políticas públicas sobre las bases establecidas por las ciencias cognitivas. Dichos casos son muy interesantes ya que proporcionan un nuevo enfoque del concepto de racionalidad y del desarrollo/cambio de las políticas públicas.

*Palabras clave:* Cognición, ciencias cognitivas, análisis de políticas públicas, cambio en las políticas públicas, racionalidad.

#### ABSTRACT

Since the 1980s, cognitive analysis of public policies has become increasingly fashionable. This paper examines this current in public policy and its relationship to other cognitive sciences such as neurosurgery, cognitive psychology and artificial intelligence. We ask what kinds of theoretical transfer have taken place between these to date. After defining four theories of public-policy analysis as a function of their cognitive content cases of integration of these cognitive sciences within social sciences, we argue that, in most of cases, such analysis does not tend to apply the concepts if cognitive sciences to their field in any real way but rather uses them as metaphors. Nevertheless, in some cases, assumptions of cognitive sciences are used to explain the development of public policy. These cases are extremely interesting since they shed a new light on rationality by proposing an alternative vision of policy change.

*Key words:* Cognition, cognitive sciences, public policy analysis, policy change, rationality.

#### INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1980, el número de artículos y libros de ciencias sociales dedicados al concepto de cognición ha aumentado considerablemente (1). Este fenómeno ha sido particularmente notable en el campo del análisis

---

(1) Así por ejemplo en economía WALLISER (2000); en comportamiento político KUKLINSKI (2001), LUPIA y McCUBBINS (1998); en sociología BOUDON, BOUVIER, CHAZEL (1997); en antropología BOYER (2001).

sis de las políticas públicas donde esta nueva perspectiva se erigió como alternativa intelectual frente a los estudios funcionalistas. En consecuencia, en la época actual el análisis de las políticas públicas está dividido en dos corrientes: por un lado, los análisis tradicionales «secuencialistas» basados en los ciclos de políticas públicas inspirados en la obra de Lasswell (1956) y Jones (1970) (2) y, por el otro, los llamados análisis cognitivos que consideran las representaciones, las ideologías, los paradigmas o la cultura, como variables independientes capaces de influir sobre los resultados de la acción pública.

Este artículo consiste justamente en comparar estos diferentes modelos cognitivos de las políticas públicas para examinar qué tipo de «cognición» usan y de qué modo. Desde un punto de vista sustantivo, las propuestas teóricas de los autores cognitivistas difieren mucho entre sí, y ello impide hablar de una verdadera «escuela cognitivista». Sabatier y Schlager (2000: 209-234) dividen este campo en tres categorías según la importancia que un autor otorga a las ideas, a los intereses y a las instituciones como variables independientes. Siguiendo esta taxonomía la categoría de los «cognitivistas equilibrados» (todas las variables cuentan por igual) integraría por ejemplo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999: 117-168), Kingdon (1997), Baumgartner y Jones (1993: 1044-1074), la de los «cognitivistas minimalistas» (las ideas cuentan menos que el resto) englobaría a King, Keohane y Verba (1994) y la de los «cognitivistas maximalistas» (las ideas lo son todo —o casi—) incluiría a Wildavsky (1987: 3-22), Radaelli (1995: 159-183) y Muller y Jobert (1987).

A pesar de estas variaciones, los análisis cognitivos de las políticas públicas comparten tres conjeturas comunes (Surel 2004: 78-86). Primero, el discurso de los actores no es considerado como una simple descripción de hechos positivos ya que las palabras tienen también un valor performativo que permite expresar construcciones mentales que trascienden las conciencias individuales y co-construyen la realidad social. Segundo, las políticas públicas son reguladas por ideas que las estructuran. Tercero, la creación —o el cambio— de una política pública supone siempre un debate (o un conflicto) entre diferentes conjuntos de ideas.

Sea cual sea el sentido que se atribuya al término cognición (3), cualquier análisis de políticas públicas que reivindique el título de «cognitivo»

---

(2) JONES (1970) define cinco secuencias: identificación del problema, elaboración de un programa, implementación del programa, evaluación del programa y finalización.

(3) En un sentido estricto, «las ciencias cognitivas se refieren al estudio interdisciplinar del proceso de adquisición y uso del saber desde una perspectiva naturalista. Incluye la inteligencia artificial, la psicología cognitiva, la lingüística, la filosofía de la mente y las neurociencias» (THAGARD, 2007).

está basado en un supuesto según el cual un cambio de mentalidad de los responsables de una política puede explicar las modificaciones ocurridas en la formulación y desarrollo de dicha política. Antes de estudiar este mecanismo es preciso estar conciente de que esta creencia se sostiene en dos hipótesis relacionadas.

La primera hipótesis supone que los cambios cognitivos siempre generan modificaciones de comportamiento. Se trata de una relación causal y existen dos opciones para lidiar con ella. Primera posibilidad, el investigador puede aceptar dicha hipótesis sin necesidad ninguna de demostración científica, tal como lo plantea la perspectiva racionalista «instrumental» de la política. Segunda posibilidad, el investigador puede pensar que esta hipótesis es probablemente cierta pero que necesita algún tipo de demostración —en tal caso, el investigador debería usar teorías y resultados provenientes del campo de las ciencias cognitivas para incorporarlos a sus propios análisis y proporcionar así unos fundamentos sólidos a esta hipótesis.

La segunda hipótesis plantea que un cambio en el comportamiento de los dirigentes provoca obligatoriamente un cambio de política. Esta equivalencia lógica es una cuestión fundamental a la que la ciencia política se enfrenta desde sus orígenes: ¿Un cambio en la mente de un gobernante provoca necesariamente un cambio en el curso de su acción política? O, ¿sólo se trata de una variable entre muchas otras, quizás necesaria pero en ningún caso suficiente? Desde nuestro punto de vista, el cambio que implica una política pública es un proceso muy complejo, que incluye instituciones e interacciones sociales entre varios actores motivados y socialmente situados que no puede ser explicado de forma exclusiva por el cambio de las ideas de los gobernantes. Sin embargo, si aceptamos la idea según la cual el pensamiento de los actores es un factor relevante, podemos también incluir al estudio de la cognición en el análisis de las políticas públicas y de su cambio.

Este artículo se centra en la primera hipótesis —la que supone un efecto de las ideas sobre el comportamiento— y en las preguntas que se derivan de esa conjetura, para poder entender la base epistemológica que sustenta las actuales teorías cognitivas de las políticas públicas. Se trata de un asunto de máxima importancia ya que el modo en que los análisis de las políticas públicas integran los elementos procedentes de las ciencias cognitivas determina en gran parte las interpretaciones de los investigadores, y por extensión, la implementación de las futuras políticas públicas producidas por el Gobierno.

Así, nos preguntaremos, ¿qué tipo de «cognición» usan los autores cognitivos en sus análisis de las políticas públicas?, Y, finalmente, ¿qué más aportan las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas y cambio

de la acción pública en comparación con otras teorías como, por ejemplo, la elección racional o el neoinstitucionalismo? Estas dos preguntas nos sugieren las hipótesis siguientes:

— A primera vista, una dicotomía separa a los autores que usan los conceptos provenientes de las ciencias cognitivas en dos grupos. Por una parte estarían los que usan estos conceptos como metáforas y por la otra los que aplican directamente dichos postulados a sus propias investigaciones —intentando transferir experimentos realizados en laboratorio a la realidad social—. Éste es el punto de vista de Sperber (1997: 123-136) que distingue entre «cognición *soft*» —refiriéndose sobre todo a la corriente constructivista cuyas subcorrientes estructuralista, neomarxista y neofeminista cosecharon un gran éxito entre 1960 y 1980— y «cognición *hard*» —haciendo referencia a los científicos sociales interesados en enriquecer su campo gracias a la aportación de los avances en biología del cerebro o psicología social—. Desde nuestro enfoque, esta división es particularmente relevante ya que va más allá del clásico debate entre ciencias físicas y ciencias sociales o, entre determinismo y racionalismo (4). No obstante, consideramos también que estas categorías formales pueden ser útilmente completadas por nuevas subdivisiones basadas en las diferentes formas de transferencia intelectual entre ciencias cognitivas y ciencias sociales. Por ello hemos definido tres tipos de integración: terminológica (integración de una palabra proveniente de las ciencias cognitivas pero sin su trasfondo intelectual), metodológica (integración de un método cognitivo pero sin que ello desemboque en una explicación puramente cognitivista) y teórica (integración completa del vocabulario, metodología y teoría de las ciencias cognitivas), que detallaremos a continuación.

— La racionalidad tal como nos la presentan las múltiples variaciones de las teorías de la elección racional no deja de ser un modelo *in abstracto* que tiene poco que ver con las condiciones sociales reales. En el mundo de las políticas públicas —donde las relaciones de poder multilaterales son la norma— los individuos no siempre siguen su propio interés, se suelen enfrentar a la asimetría de la información, y no tienen preferencias estables y perfectamente jerarquizadas. Por esta razón, en lugar de optar por la solución contraria adhiriendo a una concepción relativista de la racionalidad suponemos que el uso de las ciencias cognitivas puede ayudar —y de hecho ya ha ayudado como lo demuestran los estudios pioneros de Simon (1957) sobre la racionalidad limitada— a analizar y prever el comportamiento de los actores en de-

---

(4) En la época actual, numerosos estudios filosóficos han debilitado esta oposición combinando estas dos dimensiones (DENNETT, 1984).

terminadas situaciones complejas sin tener que renunciar al postulado de la racionalidad.

Nuestro estudio consiste en comparar diferentes estudios de casos representativos de la variedad de usos de las ciencias cognitivas en el análisis de las políticas públicas. Esta muestra se compone del «modelo de equilibrio puntual» (*punctuated equilibrium model*, PEM) elaborado por Baumgartner y Jones (1991: 1044-1074), el análisis de los «paradigmas de políticas públicas» (*policy paradigms*) desarrollado por Hall (1993: 275-296), el «modelo de coaliciones de expertos» (*advocacy coalitions framework*, ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith (1999: 117-168), y la «teoría de la percepción sesgada» (*misperception theory*) establecida por Jervis (1976) (5). La selección de estos casos se basa primero en el hecho de que son buenos ejemplos de la progresiva integración cualitativa de las ciencias cognitivas por los expertos en políticas públicas. Segundo, las teorías que presentamos están entre las más populares en el «mercado académico» (Shoup, 2001) y suelen ser consideradas como estudios cognitivos por la comunidad de los analistas de políticas públicas —aunque sea por razones muy variadas.

Este artículo consta de dos partes. En la primera presentamos el desarrollo sociohistórico de las ciencias cognitivas y su vínculo con las ciencias sociales, mientras que en la segunda comparamos las cuatro teorías que sirven de estudios de casos antes de concluir con algunas consideraciones teóricas.

## 1. EL AUGE Y LA DIFUSIÓN DE LAS CIENCIAS COGNITIVAS EN CIENCIAS SOCIALES

Presentamos a continuación los diferentes procesos de transferencia de las ciencias cognitivas al campo de las ciencias sociales, es decir los cuatro tipos-ideales de relaciones (sin referencia, terminológico, metodológico y teórico) que permiten precisar la categorización dual establecida por Sperber entre cognición *soft* y *hard*.

---

(5) La selección de estos cuatro casos ha sido difícil debido a la gran variedad de teoría en el campo del análisis de las políticas públicas. Entre las teorías que hemos barajado para constituir nuestra muestra están las paradojas de políticas públicas de Stone, el análisis estratégico de Crozier, el análisis sistémico de Thoenig, el proceso de aprendizaje de Hecló, la teoría culturalista de Wildavsky, el institucionalismo racional de Ostrom, los marcos de Rein y Schon, el neoinstitucionalismo histórico de Pierson, las corrientes de Kingdon, los referenciales de Jobert and Muller, el neoinstitucionalismo de March y Olsen, las narraciones de Radaelli y Rhodes, los regímenes internacionales de R. Keohane, las comunidades epistémicas de Haas, sin olvidar los cuatro casos presentados en este artículo.

### 1.1. *Los modelos cognitivos en ciencias sociales*

Según Gardner (1993), el auge de las ciencias cognitivas empieza al final de los años 1940 con los progresos realizados en el campo de la cibernética. Durante aquellos años, los investigadores intentan, sobre todo, reproducir los mecanismos de la actividad cerebral. Sus principales hallazgos (en concreto el llamado proceso de «retracción-simulación-información») pasan inmediatamente a formar parte del bagaje intelectual de los científicos sociales de la época que intentan aplicarlos a los fenómenos de autorregulación de los sistemas sociales. Sin embargo, estos usos del concepto de cognición no dejan de ser meramente metafóricos.

En este sentido, las «Clases de Invierno del Dartmouth College» celebradas en el 1957 —punto de partida de la investigación sobre inteligencia artificial— marcan una inflexión respecto al período anterior ya que los investigadores abandonan progresivamente los modelos basados en las impulsiones cerebrales para centrarse mayoritariamente en los mecanismos psíquicos y en particular en las actividades relacionadas con el saber. Este nuevo programa genera una gran expectación ya que los científicos creen posible reproducir las funciones cognitivas del cerebro humano con la ayuda de máquinas (percepción, memoria, lenguaje, razonamiento, etc.). En aquel momento, la informática, la psicología cognitiva y la filosofía se consolidan como los nuevos pilares de este «giro cognitivo» (Gardner, 1993). Dejándose llevar por esta corriente, algunos investigadores sociales establecen los primeros modelos cognitivos «*hard*» para intentar analizar las funciones mentales y los comportamientos, principalmente en el campo de la antropología. Con todo, los años ochenta celebran la vuelta de las neurociencias como vanguardia del movimiento cognitivo gracias a los avances tecnológicos en materia de resonancia magnética.

A pesar de los enormes progresos realizados por estas ciencias, es importante destacar que se ha abierto una brecha que dificulta los intercambios entre ciencias sociales y ciencias cognitivas ya que la antropología, la sociología, la economía y la lingüística siguen dominadas por el paradigma precedente del procesamiento de la información. Por lo tanto, no han podido —o sabido— beneficiarse de estos adelantos tanto como durante el período precedente. Cincuenta años después de las primeras experiencias, los investigadores han reducido muchas de sus pretensiones aunque algunos centros de investigación públicos y privados siguen dedicándose al estudio de la cognición.

Considerando el balance de los intercambios realizados entre ciencias cognitivas y ciencias sociales es preciso plantearse la pregunta siguiente: ¿A

pesar del entusiasmo de los científicos sociales por las ciencias cognitivas, existe realmente un fenómeno de transferencia interdisciplinar de un campo a otro? (Jervis, 1976; Eyerman y Jamison, 1991; Boudon *et al.*, 1997; Lupia *et al.*, 1998; Kuklinski, 2001; Walliser, 2000; Boyer, 2001; Renwick Monroe, 2002). En otros términos, la recopilación de datos sobre la literatura en ciencias sociales que trata del fenómeno de la cognición tiende a demostrar que dichas transferencias son más bien reducidas. La mayoría de los estudios sociales que usan el término «cognición» no suele hacer ninguna referencia a los resultados, conceptos o teorías elaborados por los especialistas en ciencias cognitivas. Entre dichos estudios el concepto de cognición se refiere generalmente al proceso de «construcción social de la realidad» (Berger y Luckmann, 1966). Por supuesto, se trata de un uso totalmente legítimo del término cognición ya que los investigadores se interesan también por los mecanismos mentales de los actores sociales, sin embargo, no deja de ser meramente metafórico. Pero entonces, ¿cuál es la lógica subyacente que estructura los diferentes usos del término cognición en ciencias sociales?

Al distinguir los cognitivismos «*hard*» y «*soft*», Sperber reconoce que ambos usan el concepto de cognición como término genérico refiriéndose a los procesos de acumulación del saber, de reflexión y de implementación. Aun así, solamente la vertiente «*hard*» se basa en postulados biológicos y mecánicos: primero considera la cognición como un fenómeno natural cuyos mecanismos son supuestamente válidos para cualquier cerebro humano sin ningún factor patológico que le afecte (6); segundo se trata de una perspectiva que intenta descubrir regularidades y explicar determinados fenómenos por sus causas; tercero sigue un método basado en protocolos experimentales que constituyen una diferencia importante con la psicología popular.

Como consecuencia, el hecho de que algunos científicos sociales pretendan integrar las hipótesis, los resultados o los conceptos elaborados por las ciencias cognitivas a su propia argumentación constituye un uso «*hard*» del concepto de cognición. En el caso contrario estaríamos frente a un uso «*soft*» de dicho concepto. Sin embargo, en algunos casos, la multiplicación de referencias a las ciencias cognitivas por parte de las ciencias sociales no es suficiente para poder hablar de cognición «*hard*». Por ello, más allá del simple criterio de presencia/ausencia de referencias a teorías o conceptos elaborados por las ciencias cognitivas, distinguimos a continuación entre

---

(6) El concepto de cognición «natural» no significa que sólo se puede describir un fenómeno cognitivo en términos físicos o biológicos. Por ejemplo, los investigadores en psicología o en lingüística llevan a cabo experimentos cognitivos sin centrarse específicamente en el cerebro como órgano.

tres sub-categorías de uso del concepto de cognición por parte de los investigadores sociales.

## 1.2. *Los diferentes tipos de integración del concepto de cognición a las ciencias sociales (7)*

El primer tipo de integración al cual nos podemos enfrentar es un uso *terminológico*. Aquí no se trata de transferir ni un concepto, ni una teoría sino una simple palabra perteneciente al campo semántico de las ciencias cognitivas: «heurístico», «sesgo cognitivo», «prototipos», «disonancia cognitiva», «racionalidad limitada»... son ejemplos frecuentes de este tipo de integración. A menudo, algunos autores cognitivistas son nombrados también pero el sentido que los investigadores sociales otorgan a sus palabras suele ser diferente de su sentido original.

El segundo tipo de integración es *metodológico*. Ocurre cuando un autor integra a su propio trabajo un esquema lógico, un método proporcionando pruebas, o una herramienta para procesar datos derivados de las ciencias cognitivas pero sin ninguna referencia a dicho contenido cognitivo. El uso que hace Cicourel del esquema de la gramática generativa de Chomsky constituye un buen ejemplo de este tipo de uso (Cicourel, 1979; Chomsky, 1965). Aquí Cicourel aplica el esquema de la lógica transformacional-generativa al ámbito de la sociología para explicar cómo los individuos —como seres «preformateados» desde su nacimiento— adquieren y usan el sentido de las estructuras sociales. Pero pese a la naturaleza de la obra «transferida», Cicourel incorpora a su propia sociología sólo una arquitectura lógica sin ninguna referencia a su contenido lingüístico-cognitivo original. Se trata pues de una integración *metodológica*.

Finalmente, el último tipo de integración posible es el de integración *teórica* (o completa) que se refiere a los casos en que se usa una teoría o un concepto provenientes de las ciencias cognitivas para resolver un problema específico a las ciencias sociales. En otras palabras, se trata de explicar de forma total o parcial un fenómeno social gracias a una teoría extraída del ámbito de las ciencias cognitivas. El programa de investigación antropológica de Sperber (1996) titulado «análisis epidemiológico de las representaciones» es quizás el mejor ejemplo de integración *teórica*. Aquí, el objetivo del autor es el de construir una teoría de la cultura basada en postulados natura-

---

(7) Para más detalles sobre los diferentes tipos de integración leer GOUIN y HARGUINDÉGUY (2007: 369-393).

listas (Sperber y Hirschfeld, 1999: 111-132), es decir conseguir explicar cómo y por qué las representaciones que forman una cultura son transmitidas de un individuo a otro o de una generación a otra. De esta forma, la memorización, la habilidad metarrepresentacional, los filtros cognitivos producidos por la evolución son potentes factores psicológicos que tenemos que tener en cuenta cuando las representaciones que forman una cultura se transmiten. De esta forma, este programa permite explicar por qué los mitos demasiado complejos no se pueden transmitir sin alteraciones en las sociedades donde predomina la transmisión oral o, al contrario, por qué los cuentos tienden a adoptar esquemas narrativos convergentes.

Por supuesto, el tercer tipo de integración es el único que permite hablar de cognición «*hard*» ya que es el único en el que el contenido de una teoría en ciencias cognitivas contribuye a explicar los fenómenos sociales. Los tres tipos de integración que acabamos de definir —más el cuarto de «ausencia total de referencia» al ámbito de las ciencias sociales— nos van a permitir ahora clasificar nuestros cuatro estudios de caso (ver cuadro 1).

CUADRO 1. *Tipos de relaciones entre ciencias sociales y ciencias cognitivas*

Cognición « <i>soft</i> »	Cognición « <i>hard</i> »
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ninguna referencia</li> <li>— Integración terminológica</li> <li>— Integración metodológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Integración teórica</li> </ul>

Fuentes: GOUIN and HARGUINDÉGUY (2007: 369-393).

## 2. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE COGNICIÓN «*SOFT*» Y «*HARD*»

La noción de cognición aparece en muchos programas de investigación en la época actual, pero los casos de integración «*hard*» constituyen todavía una excepción. Los casos estudiados aquí intentan reflejar las diferentes facetas de la integración del concepto de condición en el análisis de las políticas públicas.

### 2.1. *Los «paradigmas de políticas públicas»: ¿un modelo postincrementalista?*

Aunque resulte paradójico, el profesor Hall (1986) de la Universidad de Harvard nunca ha reivindicado el título de autor cognitivista a pesar de estar considerado uno de los líderes de este movimiento. Su trabajo en relación con las políticas públicas se ha centrado sobre todo en los mecanismos de transición ideológica en los países continentales. En concreto, ha investigado el cambio de las teorías macroeconómicas en Gran Bretaña.

En esta serie de estudios, Hall considera la política económica del Gobierno británico desde el enfoque paradigmático elaborado por Kuhn (1975). Hall (1993: 275-298) delimita a los paradigmas de políticas públicas como conjuntos de ideas y normas que definen los objetivos, los instrumentos y la naturaleza de los problemas que una determinada política tiene que resolver. Centrándose en el caso de la transición de la política económica británica del keynesianismo al monetarismo ocurrida a finales de la década de 1970, Hall intenta demostrar que este cambio paradigmático se desarrolló en tres fases distintas. Para empezar, en el contexto intelectual de la época — dominado por los ideólogos del Estado de bienestar — el primer cambio consistió en modificar los instrumentos del Gobierno británico para frenar la crisis industrial. Pero el déficit presupuestario y el descontento social provocado por este «cambio de primer orden» («*first order change*») pronto favorecieron la adopción de una nueva estrategia gubernamental a través de la modificación de las técnicas de aplicación de la política macroeconómica («cambio de segundo orden», «*second order change*»). El «cambio de tercer orden» («*third order change*») ocurrió cuando los líderes políticos decidieron sustituir los objetivos keynesianos por objetivos monetaristas. Esta transición se completó y acabó con la renovación total de la política económica (instrumentos, técnicas y objetivos) bajo el mando de los conservadores elegidos en 1979 (Hall, 1992: 90-113).

Como lo demuestran las referencias y las citaciones realizadas por Hall a las corrientes clásicas del análisis de las políticas públicas, el modelo de los paradigmas de políticas públicas ambiciona renovar la teoría del «aprendizaje social» creada por Hecló (1974). Inspirándose de las consideraciones epistemológicas de Kuhn, Hall limita su estudio a los conceptos de aprendizaje, *policy-making* e ideologías e ignora de forma deliberada los desarrollos ocurridos en psicología cognitiva, en cibernética o en economía cognitiva. Sin embargo, no deja de estar plenamente consciente de las novedades en dichos campos como lo demuestran sus alusiones frecuentes al estudio «cognitivo» de las relaciones internacionales (Hall, 1997: 174-207).

Consideradas bajo el ángulo de la cognición, sus investigaciones tratan ante todo de la noción de «aprendizaje social». Hall plantea claramente la cuestión de la reacción de una comunidad política (aquí Gran Bretaña) frente a la acumulación de incoherencias intelectuales respecto a su marco mental tradicional (¿por qué el keynesianismo ya no funciona?). Como lo demuestra Hall, abandonar un marco conceptual representa una tarea difícil y costosa. Se trata, pues, de un proceso incremental que empieza al rechazar los márgenes intelectuales de un paradigma (sus herramientas y sus técnicas) mientras su núcleo se mantiene firme. Al fin y al cabo, los mecanismos mentales que impedían desertar aquella primera posición intelectual acaban cediendo ante la acumulación de pruebas empíricas negativas. Ello constituye el último paso antes de la «conversión» al nuevo paradigma (cuando se adoptan nuevos objetivos). El papel de los líderes políticos y de los medios de comunicación es fundamental en este proceso de interacción social ya que suelen ser los agentes que difunden y consolidan el nuevo saber legítimo. Sobre este último asunto, es conveniente saber que Hall no mantiene ninguna duda en cuanto a los determinantes de los cambios paradigmáticos ya que las ideas son el fruto de la práctica —y no al revés—. A diferencia de otros autores constructivistas como Jobert y Muller (1987), que consideran las ideas como variables exógenas cuyo éxito depende solamente de la capacidad persuasoria de los agentes sociales, Hall defiende una posición neopositivista argumentando que las ideas modifican las políticas públicas sólo porque «funcionan» o no en la realidad. Dicho de otro modo, el neoliberalismo se impuso en Gran Bretaña en los ochenta porque las recetas keynesiana eran incapaces de resolver la crisis.

Más allá del debate entre constructivismo y neopositivismo, algunos signos parecen indicar que Hall no sólo utiliza los paradigmas kuhnyanos sino que aplica también elementos de la teoría de la disonancia cognitiva —popularizada por Festinger (1957)— pero extrapolándola del nivel individual al nivel colectivo. Según el famoso psicólogo social, la disonancia cognitiva puede ser definida como una tensión (disonancia) generada por una contradicción intelectual. Dicha tensión obliga a la mente a encontrar una solución para reducir el nivel de disonancia. Una posible solución puede consistir en adquirir nuevas creencias existentes, inventar nuevas ideas o modificar sus propias opiniones (Aronson, 1992: 303-311; Goethals, 1992: 328-345). En el proceso de cambio de políticas públicas descrito por Hall, los actores intentan encontrar una nueva coherencia luchando contra las «inconsistencias» políticas del keynesianismo. No obstante —y aquí viene la diferencia con Festinger— en la teoría de la disonancia cognitiva, los actores son los juguetes de sus propios mecanismos cognitivos sin tener la más mínima conscien-

cia de ello. En cambio, los actores descritos por Hall parecen estar en todo momento plenamente conscientes de su estrategia.

En definitiva, para Hall y para Hecló la política es un proceso de adaptación consciente y progresiva al medio. La gran innovación introducida por Hall consiste en demostrar que los macrocambios no son incompatibles con la teoría incremental de Hecló; pero a pesar de su considerable interés, consideramos que se trata de un caso de ausencia total de referencias a la noción de cognición.

## 2.2. *El PEM: ¿un giro behaviouralista del análisis de las políticas públicas?*

El modelo de PEM desarrollado por Baumgartner y Jones constituye nuestro segundo estudio de caso. Creado en principio para explicar el proceso de diferenciación entre especies, el PEM es ahora un modelo de análisis de las políticas públicas muy popular (True *et al.*, 1999: 97-115).

En las sociedades democráticas liberales, las políticas públicas suelen ser reguladas por arreglos diarios entre un número limitado de actores, y por lo tanto, tienden a seguir una evolución relativamente estable. Dichas tendencias dan a veces la impresión de que algunos subsistemas de políticas públicas evolucionan de forma autárquica siguiendo sus propias reglas internas como si estuvieran desconectados del resto de la sociedad. Esta tendencia al inmovilismo es la razón por la que la mayoría de los autores pluralistas defiende una explicación en términos de incrementalismo para describir y predecir la evolución de las políticas públicas. Sin embargo, ¿cómo explicar los cambios bruscos de trayectoria que conocen ciertas políticas públicas?

Siguiendo las explicaciones de Baumgartner y Jones (1991: 1044-1074), un único proceso podría explicar esta sucesión de estabilidad y giros extremos. Para el autor, dicho proceso consiste en «[...] la interacción entre las creencias y los valores cristalizados en torno a una política pública —aquí llamada imagen de política pública— con el conjunto de instituciones políticas implicadas en ello —los escenarios de la acción pública—». Por una parte, la *imagen de una política pública (policy image)* es una mezcla de informaciones empíricas y de emociones relacionadas con valores políticos muy arraigados. Por otra parte, los *escenarios de una política pública (policy venues)* son espacios institucionales que agrupan a los actores de una política y que permiten controlarla. Todo ello explica porque algunos asuntos políticos (energía nuclear, tabaco, etc.) son monopolizados por una red estable de actores durante largos períodos. Pero una sociedad pluralista proporciona una

multitud de espacios políticos —desde el Congreso hasta los mercados financieros pasando por las asociaciones de la sociedad civil— que pueden ser utilizados como *vías de acceso* (*policy avenues*) al poder por los ciudadanos que sufren los efectos negativos de una determinada decisión. Moraleja: ningún asunto político está a salvo de cambios profundos.

En el modelo de Baumgartner-Jones (1991: 1044-1074), los actores políticos suelen utilizar una doble estrategia que consiste en «[*intentar*] controlar la imagen que prevale en una cierta área de políticas públicas a través del uso de la retórica, de los símbolos y del análisis racional», y «[*alterar*] la lista de los actores que participan en dicha política buscando el escenario más propicio para presentar sus quejas». Evidentemente, la estabilidad de una política pública varía de un caso a otro. En general, la imagen y el escenario se autorrefuerzan: cuando la imagen y los escenarios son inestables, el cambio es más fácil de conseguir; al contrario, esta relación favorece la estabilidad cuando la imagen y los escenarios no han variado desde hace tiempo. Así pues, un subsistema constituido por los actores de una política pública suele conocer varias *épocas* de estabilidad basadas en determinadas imágenes y escenarios, bordeadas por crisis históricas.

Desde una perspectiva cognitivista, el modelo de Baumgartner y Jones es extremadamente interesante ya que integra numerosísimas referencias a científicos cognitivistas, lo que demuestra su interés por este campo de investigaciones. En particular, Jones (2002: 269-284) hace explícitamente referencia al concepto de racionalidad limitada de Simon (1957) al considerar a los individuos como seres «previsiblemente racionales». De esta forma, Jones da por entendido que rechaza los axiomas de los defensores de la elección racional (en particular: los de información perfecta y preferencias jerarquizadas y estables). En cambio, el comportamiento humano se enfrenta a «límites de procedimiento» (atención y emoción) y a «límites sustantivos» (los individuos no siguen necesariamente su interés propio). A causa de su capacidad limitada de memorización a corto plazo y tomando en cuenta el contexto de incertidumbre, el ser humano se enfrenta a serias dudas a la hora de planificar secuencias largas de comportamiento; asimismo estas limitaciones no sólo afectan a los resultados de la acción individual, sino también a la definición misma de los problemas que resolver. Por ende, los individuos tienden a tratar sus asuntos de forma secuencial más bien que de forma simultánea. En resumen, los individuos deben ser considerados como actores que buscan algún tipo de satisfacción razonable respecto a unas metas más o menos definidas y no como actores que maximizan su posición de forma absoluta.

En un capítulo muy interesante, Jones (2001: 269-284) advierte que la relación que vincula el comportamiento del ser humano individual al de un

colectivo de hombres es una relación de causalidad —y no una metáfora— ya que, según él, las organizaciones humanas siguen las mismas rutinas que los individuos que actúan dentro de ellas. A partir de esta convicción, Jones aplica sus postulados al Congreso de los Estados Unidos. Dicha organización debe procesar miles de asuntos a la vez cuando, en realidad, sólo es capaz de tratar un número reducido de asuntos *en paralelo*. En estas condiciones la única solución consiste en repartir este *stock* de asuntos entre los diferentes miembros de los comités parlamentarios, agencias externas y otros grupos de presión que insisten para hacerlo. Estos actores, al formar un subsistema de políticas públicas regulado por una dinámica incremental, establecen generalmente arreglos que les aseguran una cierta estabilidad a medio plazo. A pesar de todo, cuando un subsistema entra en una fase de colapso por las razones a las cuales hemos aludido con anterioridad, suele atraer la atención del Congreso quien, en última instancia, no tendrá otra opción que la de reorganizar el conjunto del sub-sistema. Dicho esto, es preciso tener claro que por falta de tiempo el Congreso no puede dedicar más atención a esta reorganización y que debe centrarse en otros problemas urgentes. Por lo tanto, nuevos actores entran a formar parte de la red entorno a una nueva imagen. Tal como lo hemos podido comprobar, el uso del concepto de cognición que realizan Jones y Baumgartner es interesante ya que propone una interpretación basada en la psicología social al intentar generalizar procesos cerebrales a un grupo de individuos tan amplio como el Congreso norteamericano.

Su reflexión sobre cómo la memorización a largo plazo afecta a las políticas públicas va también en este sentido. En adecuación con los resultados obtenidos por el grupo de Cohen, March y Olsen (1972: 1-25) en sus investigaciones sobre el modelo de toma de decisión del «cubo de basura», Jones asegura que las organizaciones disponen también de una memoria organizacional y que esta capacidad permite explicar porqué cualquier organización actúa de forma rutinaria e inercial cuando se enfrenta a problemas conocidos de sobra, y sigue recurriendo a estas mismos viejos patrones cuando se enfrenta a problemas totalmente nuevos... aunque dichos patrones hayan demostrado ser totalmente ineficaces.

La manera en que el PEM desarrolla el concepto de *imagen* sigue la misma línea cognitivista. Según este modelo, las representaciones de un problema político se componen de pruebas tangibles y de emociones. Eso significa que los sentimientos y los instintos desempeñan también un papel en el *policy-making*. Primero porque la identificación de los individuos con la organización a la que pertenecen no se puede entender sin recurrir a las emociones (el «espíritu de equipo»). Segundo, porque el proceso de «contagión

emocional» que opera durante el colapso de un subsistema —especialmente después de un evento traumático (catástrofe nuclear, ataque terrorista...)— tiende a acelerar la transición de la imagen central que estructuraba esta comunidad de política pública hacia una nueva imagen (Jones, 2003: 395-412).

Visto así, todos estos elementos parecen esbozar una teoría social completa basada en la integración *teórica* de las ciencias cognitivas al campo de las políticas públicas. Sin embargo, el PEM recurre también a estudios que tienen más que ver con la fenomenología de Husserl que con la cognición «hard» de Sperber. Para convencerse de ello basta recordar que en el PEM la fuerza de las imágenes de políticas públicas depende también de la habilidad de los actores para imponer su propio proyecto a los demás. Esta visión racionalista de los actores luchando para poder tomar el control de un sub-sistema formado entorno a una política pública usando las ideas como recursos estratégicos tiene más que ver con los trabajos de Stone (2001) o Elder y Cobb (1983) sobre la manipulación y la retórica que con los experimentos de la psicología social. El PEM no deja de ser interesante por ello ya que no sólo constituye un caso de integración *teórica* sino también de integración *terminológica*.

### 2.3. *El ACF: ¿un producto de la psicología social y de la cognición «hard»?*

El caso del ACF es particularmente interesante aquí ya que el profesor Sabatier (Universidad de California) intenta proponer una teoría apta para estudiar cambios a medio plazo y en casos muy localizados. El origen de su modelo remonta a la década de 1980 cuando empezaba a analizar las políticas medioambientales en los Estados Unidos. Desde entonces, el ACF se ha convertido en una obra colectiva difundida a través toda la comunidad científica internacional (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 117-168).

Según Sabatier (1998: 98-130), un subsistema de políticas públicas se compone de diferentes tipos de actores del gobierno y de la sociedad civil. Dicho subsistema se forma cuando un asunto se convierte en problema y que un movimiento organizado nace para que entre en la agenda política. Estos actores se suelen dividir y organizar en varias coaliciones. Cada coalición defiende una posición ideológica diferente de las demás.

Sabatier, al igual que Baumgartner y Jones (1993: 1044-1074), rechaza la perspectiva economicista de la racionalidad instrumental. Según Sabatier, las preferencias y las estrategias de las coaliciones de actores dependen de tres círculos concéntricos. El primer círculo, o círculo de «las creencias de

base» («*deep core beliefs*»), concentra las convicciones más arraigadas de los actores (autonomía/seguridad, libertad/igualdad, etc.); dichas creencias son prácticamente inalterables ya que se cristalizan durante la primera fase del proceso de socialización. En segundo lugar y a un nivel más superficial, encontramos las «creencias sobre el núcleo de la política» («*policy core beliefs*») que están relacionadas con una política particular y que suelen ser bastante estables. Por fin, los actores comparten también «creencias secundarias» («*secondary beliefs*») superficiales sobre temas muy concretos aplicables a la política en cuestión —por ejemplo las reglas de nombramiento de una comisión de especialistas— que son usualmente mucho más inestables que las de los dos primeros círculos. Todo el interés de este modelo radica en el hecho de que las coaliciones se enfrentan y cooperan teniendo en cuenta el *background* ideológico que nutre su acción política. Todo ello forma un proceso de aprendizaje colectivo canalizado por «corredores de políticas públicas» («*policy brokers*») encargados de representar a su propia coalición y de negociar con las demás para encontrar soluciones satisfactorias.

Llegado a este punto, varios elementos parecen demostrar que este autor utiliza un esquema de interpretación de la realidad social basado en un uso de las ciencias cognitivas de tipo «*hard*». Esta intuición queda ampliamente confirmada por los hechos siguientes. Así, en el pasado Sabatier colaboró con frecuencia con autores relacionados con la psicología cognitiva (Massad *et al.*, 1983: 95-116; Sabatier y Hunter, 1998: 229-261). Además, suele utilizar una literatura heterogénea donde las obras y las revistas fundamentales de las ciencias cognitivas ocupan un espacio importante. Un análisis sistemático de su bibliografía confirma, en efecto, que Sabatier usa varios elementos originarios de las ciencias cognitivas en su descripción de los actores y de sus interacciones como lo podremos comprobar a continuación.

Ante todo Sabatier afirma que «si bien es cierto que el modelo del ACF supone que los actores siguen las pautas generales de la racionalidad instrumental —por ejemplo al intentar usar informaciones y otros recursos para conseguir sus objetivos— también es cierto que este modelo debe más a la psicología social y cognitiva que a la economía» (Sabatier, 1998: 98-130). Por consiguiente, durante los últimos cinco años, este autor se ha negado a incluir postulados relacionados con la elección racional y ha preferido precisar sus afirmaciones sobre las creencias de los actores. Como en el caso de Jones y Baumgartner, Sabatier cree firmemente que los actores sociales sufren muchas limitaciones a la hora de actuar de forma racional. El tiempo, la asimetría de la información o la imposibilidad de establecer una clasificación definitiva de las preferencias individuales y colectivas distan mucho del modelo racional puro. Por ello, en términos

generales, Sabatier adopta el modelo de racionalidad limitada de Simon arriba mencionado.

En segundo lugar, al reintegrar las teorías de la disonancia cognitiva y de la atribución en su análisis, Sabatier (1998: 129-168) considera que los actores sociales interpretan la realidad según sus creencias previas. Para apoyar su tesis, cita los resultados de una experiencia realizada por los psicólogos sociales Lord, Ross y Lepper (1979: 2098-2109) con individuos a favor y en contra de la pena de muerte. Después de haberles proporcionado informaciones relacionadas con la pena capital, Lord, Ross y Lepper demostraron que sus «cobayas» sólo habían memorizado las informaciones compatibles con sus opiniones personales previas. Al igual que en la teoría de la disonancia cognitiva de Festinger, un sesgo psicológico constreñía a los actores haciéndoles ignorar sus propias inconsistencias para poder evitar cualquier tipo de disonancia. En el caso de las políticas públicas, ello significa que los actores que sufren una derrota prefieren generalmente atribuir su fracaso a la superioridad de sus adversarios que a su propia incapacidad para resolver problemas, ya que de lo contrario significaría que sus creencias no tienen ninguna relevancia y les abocaría a abandonarlas (Sabatier, 1998: 129-168).

Finalmente, Sabatier transfiere varios elementos cognitivos identificados por Quattrone y Tversky (1988: 719-736) a su propio modelo. Estos dos psicólogos sociales demostraron en 1988 que los individuos —en este caso un grupo de electores que debía decidir a quién votar entre un panel de candidatos— identificaban mejor las pérdidas que las ganancias. Dicho de otro modo, los actores sociales recuerdan mejor los aspectos negativos (derrota en una guerra, déficit público, corrupción...) que los positivos (organización de eventos internacionales relevantes, victorias militares...). En un artículo fundamental para los futuros desarrollos del modelo ACF, Sabatier, Hunter y McLaughlin (1987: 449-476) intentaron verificar empíricamente la validez de estos resultados en el ámbito de las políticas públicas. El caso elegido fue un conflicto medioambiental a propósito de la gestión de las aguas del lago Tahoe en los Estados- Unidos. Sabatier y sus colegas consiguieron demostrar que la teoría de Quattrone y Tversky era una herramienta extremadamente útil para analizar las políticas públicas. En términos generales el debate político favorece la desconfianza entre actores y la constitución de coaliciones enfrentadas; cada coalición tiende a percibir a sus oponentes como más poderosos y más malvados de lo que son en realidad; este «sesgo maléfico» (*devil shift*) explica por qué la confrontación entre coaliciones suele favorecer la integración de cada grupo —como entidades unidas en torno a unas creencias comunes y en contra de las de las demás coaliciones—; permite entender también los mecanismos de escalada de la violencia

tan física como simbólica cuando los diferentes actores critican las *deep core beliefs* de la coalición adversa, es decir el corazón de su sistema de creencias.

Como conclusión parcial, podemos afirmar que la contribución del grupo de investigadores constituido por Sabatier realiza un uso original de las ciencias cognitivas. Se trata, pues, de un tipo de cognición «*hard*», es decir de un caso de integración teórica en el que el autor intenta elaborar una teoría social completamente nueva a partir del vocabulario, de la metodología y de los resultados de los experimentos provenientes de las ciencias cognitivas —en particular de la psicología cognitiva.

#### 2.4. *Sesgos de percepción en política exterior: ¿los jefes de Estado están prisioneros de sus creencias?*

A pesar de haber sido uno de los máximos especialistas internacionales del análisis de la política exterior durante los treinta últimos años desde la Universidad de Columbia, Jervis no deja de ser un autor poco leído por los especialistas en políticas públicas. Sin embargo, este trato —esencialmente debido a la división funcional/departamental de la ciencia política— es injusto ya que el campo de la política exterior ha sido probablemente uno de los más ricos en experimentación teórica durante los cincuenta últimos años (Kelman y Bloom, 1973: 263; Rosati, 1995: 53).

Jervis es un autor influenciado por la sociología y la psicología y que intentó aplicar este saber al estudio de la política exterior. En sus artículos (Jervis, 1968) y sobre todo en su obra *Perception and Misperception in International Politics* (Jervis, 1976: 3), Jervis intentó demostrar que los responsables de la política exterior de un Estado no perciben obligatoriamente el mundo tal como es. Es más, con frecuencia la imagen que perciben los jefes de Estado de la realidad es una imagen deformada. Es pues la tarea de los científicos la de analizar el grado de divergencia entre dicha imagen y la realidad así como las causas de esta percepción sesgada. Por ello, Jervis utiliza varios recursos como las teorías de la consistencia cognitiva, la literatura sobre los cambios de actitudes y la teoría de la disonancia cognitiva de Festinger.

El primer ejemplo de uso de las ciencias cognitivas realizado por Jervis concierne la teoría de la disonancia cognitiva (según la cual los individuos buscan siempre algún tipo de justificación para explicar sus actos *a posteriori*) (Brehm y Cohen, 1962; Aronson, 1992; Goethals, 1992). Cuando aparece una disonancia, varias posibilidades se abren al individuo. Puede intentar

minimizar el conflicto añadiendo elementos «consonantes» que justifiquen sus actos o alterar/excluir los elementos «disonantes». Una de las formas más frecuentes para reducir este desfase es la que los psicólogos llaman «el distanciamiento entre alternativas» («*spreading apart of the alternatives*») basada en la percepción de un alejamiento progresivo entre las ventajas de la opción elegida y las de la opción rechazada. Jervis aplica esta teoría al ejemplo de la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de no intervenir en Vietnam en 1954. En aquella época, Dulles y Eisenhower querían intervenir porque creían firmemente en la teoría del dominó (según la cual si un país caía bajo dominio comunista, los demás seguirían poco después); pero la falta de apoyo interno y externo hacía de la intervención unilateral una opción demasiado arriesgada. Para reducir la disonancia, los dirigentes norteamericanos prefirieron entonces alterar sus percepciones quitando peso a la teoría de los dominós y autoconvenciéndose de que la caída de Vietnam no implicaría necesariamente la de los países vecinos (Jervis, 1976: 391). En este caso, la teoría de la disonancia explica por qué los individuos modifican sus representaciones de la realidad y por qué sus acciones futuras difieren tanto de las del pasado. En otras palabras, alterando sus propias creencias, los individuos cambian los fundamentos de sus decisiones futuras.

Pero a menudo este mecanismo produce el efecto contrario y la reducción de la disonancia ayuda a mantener la política en curso. Como lo escribe Jervis (1976: 393): «[en muchos casos] la mayor inversión en recursos en una determinada política incrementa la presión para creer que dicha política está siendo exitosa». O sea, cuando una política tiene un coste elevado, los jefes de Estado tienden a pensar que sus resultados son suficientemente buenos como para merecer los sacrificios previos. La evaluación de los resultados está sesgada —ignorando deliberadamente determinado tipo de información— por miedo a que los esfuerzos realizados no hayan servido para nada.

En estos casos, como en el de Sabatier o Jones y Baumgartner, el análisis cognitivo de Jervis reposa sobre los mecanismos de equilibrio o consistencia psicológica. El núcleo de este paradigma se basa en la tendencia de los individuos en interpretar y asimilar las informaciones a partir de sus creencias previas. A partir de ello, Jervis insiste en que estas creencias son difíciles de modificar... pero que no se trata tampoco de una tarea imposible como lo demuestran los cambios de actitudes de los líderes que analiza. Como principio general, la literatura sobre los cambios de actitud afirmarían que los individuos modifican sus creencias lo menos posible, y que cuando lo hacen prefieren cambiar sus creencias menos importantes, cuya base es la más frágil y que están poco relacionadas con sus otras creencias (Jervis, 1976: 291). Desde un punto de vista cognitivo, uno de los mayores logros de Jervis consiste

en haber desarrollado un esquema general de análisis de la política exterior a partir de esta teoría psicológica. De esta forma, su tipología de las ocho posibles causas de la «percepción sesgada» en relaciones internacionales es todo un clásico: problemas para observar nuevos datos, rechazo de la validez de las informaciones discrepantes, aumento de la confusión por culpa de la nueva información colectada, descrédito de las fuentes de información discrepante, empeño en buscar informaciones acorde con sus creencias previas, desestabilización de los informadores críticos, división de las informaciones nuevas en aspectos acordes y discordantes respecto a las creencias previas, clasificación de los datos nuevos dentro de expedientes donde no discreparán tanto.

No cabe duda de que este autor realiza una integración teórica completa a partir de la psicología social. Como él mismo lo reconoce, el potencial heurístico de este tipo de transferencia es enorme pero puede llevar a cometer graves errores ya que el mundo de la psicología y de las relaciones políticas internacionales son dos cosas bien distintas. Primero porque el mundo real no responde a las mismas pautas que los experimentos en laboratorio debido a la dificultad de aislar las variables independientes entre sí. Segundo porque la formación académica y profesional de los líderes políticos es obviamente muy diferente de la de los participantes en los experimentos psicológicos (Jervis, 1976: 4). Para evitar las equivocaciones, el politólogo debe usar el sentido común, contrastar diferentes teorías psicológicas y aplicarlas a diferentes ámbitos para identificar la que consigue mayor validez (Jervis, 1993: 359).

#### CONCLUSIÓN

Comparando las diferentes facetas cognitivas de estas cuatro teorías hemos podido comprobar que el modelo del actor que presentan es ligeramente diferente según el autor de referencia. Así, el actor racional de Hall se enfrenta al actor social de Jervis mientras que Sabatier, Jones y Baumgartner prefieren recurrir al modelo de racionalidad limitada de Simon. Lo mismo pasa con las instituciones: simples lugares de intercambio de ideas para Hall, se trata sin embargo de potentes filtros cognitivos que impiden a los actores percibir la realidad tal como es según Jervis. En este caso, Jones, Baumgartner y Sabatier se quedan en una posición intermedia donde las instituciones no son nada más que agrupaciones de actores individuales pero con un poder importante a la hora de imponerles rutinas físicas y mentales. La concepción de las ideas que comparten estos autores sigue la misma línea. Si todos acep-

tan que existe una realidad social concreta, divergen en cambio sobre el modo en que los actores se ubican en ella. Hall es el más claro en este asunto al considerar que las ideas son ante todo recursos estratégicos creados por los individuos en función de sus necesidades mientras que Jervis las entiende más como filtros que sesgan las decisiones de los líderes. Por su parte, Jones Baumgartner y Sabatier prefieren insistir sobre el aspecto procesal y los mecanismos de elaboración/enfrentamiento/cambio de las ideas que en su origen o efectos. Basándonos en estos elementos podemos ahora volver a nuestras dos hipótesis:

— Las cuatro teorías que hemos analizado demuestran la gran variedad de las relaciones entre ciencias sociales y cognitivas. Por un lado, Hall ignora de forma deliberada los avances de las ciencias sociales. Por otro, Jones, Baumgartner, Sabatier y Jervis han intentado enriquecer el análisis de políticas públicas con el vocabulario, o los modelos o las teorías (o todo a la vez) elaborados por los científicos cognitivistas. Todo ello demuestra que las transferencias de conceptos de un campo a otro pueden ser de varios tipos ya que muchos aspectos de las ciencias cognitivas pueden interesar a los analistas de políticas públicas: la percepción y la interpretación de la información, la capacidad de memorización, etc. Evidentemente, las ciencias cognitivas no representan ninguna excepción y las luchas entre sus investigadores son tan intensas como en las ciencias sociales (Andler, 1992). Sin embargo, las ciencias cognitivas parecen constituir una base científica suficientemente sólida en que las teorías más constructivistas se podrían apoyar para poder competir con el paradigma de la elección racional sin detenerse ante la «caja negra» que representa el proceso político.

— En efecto, la gran aportación de las ciencias cognitivas en el campo de las políticas públicas radica en el modelo alternativo de racionalidad que proponen al considerar que los axiomas más recientes de la elección racional no han esclarecido en nada este concepto desde que lo expresara Aristóteles a través del silogismo siguiente (Boudon, 1986; Gouin, 2007):

$$\text{creencias} + \text{deseos} = \text{comportamiento}$$

donde el signo « $\Rightarrow$ » significa «explica» o «produce». A la luz de los resultados obtenidos por las ciencias cognitivas (por los estudios de Simon por ejemplo), este modelo debe ser reconsiderado en función del individuo, de sus creencias, sus deseos y el comportamiento que se espera de él. Es lo que intentaron hicieron a partir de la década de 1950 varios especialistas de las relaciones internacionales (Holsti, 1962: 244-252; Shapiro y Bonham, 1973: 147-174; Larson, 1985; Khong, 1992) apoyándose en la psicología social (Lupia *et al.*, 2000;

Kuklinski, 2002). Para simplificar, podemos afirmar que en un contexto de libertad relativa, los postulados de la racionalidad pura pueden sin demasiados problemas permitirnos entender por qué un actor hace lo que hace; pero en un mundo donde las decisiones individuales tienen que seguir múltiples pautas legales, psicológicas, económicas y suelen limitarse a una rutinas preestablecidas, los modelos como el la racionalidad limitada pueden ser de una gran ayuda (Jones, 2002: 269-284.). Como lo subrayábamos al final del capítulo sobre Jervis, este uso conlleva la obligación de «penetrar» a fondo en la personalidad de los actores integrando más variables a nuestros modelos.

#### REFERENCIAS

- ANDLER, DANIEL (1992): *Introduction aux sciences cognitives*, París, Folio.
- ARONSON, ELLIOT (1992): «The Return of the Repressed: Dissonance Theory Makes a Comeback», *Psychological Inquiry*, vol. 3, núm. 4, págs. 303-311.
- BAUMGARTNER, FRANCK R. y BRYAN D. JONES (1993): «Agenda Dynamics and Policy Subsystems», *The Journal of Politics*, vol. 53, núm. 4, págs. 1044-1074.
- BERGER, PETER y THOMAS LUCKMANN (1966): *The Social Construction of Reality*, New York, Penguin.
- BOUDON, RAYMOND (1986): *L'idéologie. L'origine des idées reçues*, París, Fayard.
- BOUDON, RAYMOND, ALBAN BOUVIER y FRANÇOIS CHAZEL (eds.) (1997): *Cognition et sciences sociales. La dimension cognitive dans l'analyse sociologique*, París, Presses Universitaires de France.
- BOYER, PASCAL (2001): *Religion Explained: The Human Instincts that fashion Gods, Spirits and Ancestors*, London, Vintage.
- BREHM, JACK W. y ARTHUR R. COHEN (1962): *Explorations in Cognitive Dissonance*, New York, Wiley.
- CHOMSKY, NOAM (1965): *Aspects of the Theory of Syntax*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- CICOUREL, AARON V. (1979): *La sociologie cognitive*, París, Presses Universitaires de France.
- COHEN, MICHAEL D., JAMES G. MARCH y JOHAN P. OLSEN (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, págs. 1-25.
- DENNETT, DANIEL C. (1984): *Elbow Room. The Varieties of Free Will Worth Wanting*, Oxford, Clarendon Press.
- ELDER, ROGER y CHARLES COBB (1983): *The Political Use of Symbols*, New York, Longman.
- EYERMAN, RON y ANDREW JAMISON (1991): *Social Movements: A Cognitive Approach*, Cambridge (ENG), Polity Press.
- FESTINGER, LEON (1957): *Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, Row and Peterson.

- GARDNER, HOWARD (1993): *Histoire de la révolution cognitive: la nouvelle science de l'esprit*, Paris, Payot.
- GOETHALS, GEORGE R. (1992): «Dissonance and Self-Justification», *Psychological Inquiry*, vol. 3, núm. 4, págs. 328-345.
- GOUIN, RODOLPHE (2007), «Dispositions», en VINCENT BOURDEAU y ROBERTO MERRILL, (eds.), *DicoPo, Dictionnaire de théorie politique*, 2007 <<http://www.dico-po.org/spip.php?article45>>
- GOUIN, RODOLPHE y JEAN-BAPTISTE HARGUINDÉGUY (2007): «De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques», *Swiss Political Science Review*, vol. 13, núm. 3, págs. 369-393.
- HALL, PETER A. (1986): *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- HALL, PETER A. (1992): «The Movement From Keynesianism to Monetarism. Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970'», en SVEN STEINMO, KATHLEEN THELEN y FRANK LONGSTRETH (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, págs. 90-113.
- HALL, PETER A. (1993): «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-Making in Britain», *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, págs. 275-296.
- HALL, PETER A. (1997): «The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations», en MARK I. LICHBACH y ALAN S. ZUCKERMAN (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 174-207.
- HECLO, HUGH (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.
- HOLSTI, OLE R. (1962): «The Belief System and National Images: A Case Study», *Journal of Conflict Resolution*, núm. 6, págs. 244-252.
- JERVIS, ROBERT (1968): «Hypotheses on Misperception», *World Politics*, vol. 20, núm. 3, págs. 454-479.
- JERVIS, ROBERT (1976): *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- JERVIS, ROBERT (1993): «The Drunkard's Search», en SHANTO IYENGAR y WILLIAM J. MCGUIRE (eds.), *Explorations in Political Psychology*, Washington, Duke University Press, págs. 338-360.
- JOBERT, BRUNO y PIERRE MULLER (1987): *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France.
- JONES, BRYAN D. (2001): *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press.
- JONES, BRYAN D. (2002): «Bounded Rationality and Public Policy: Herbert Simon and the Decisional Foundation of Collective Choice», *Policy Sciences*, vol. 35, págs. 269-284.

- JONES, BRYAN D. (2003): «Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, núm. 4, págs. 395-412.
- JONES, CHARLES O. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- KELMAN, HERBERT y ALFRED BLOOM (1973): «Assumptive Frameworks in International Politics», en JEANNE KNUTSON (ed.), *Handbook in Political Psychology*, San Francisco, Jossey-Bass, págs. 261-295.
- KHONG, YUEN FOONG (1992): *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press.
- KING, GARY, ROBERT O. KEOHANE y SIDNEY VERBA (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- KINGDON, JOHN W. (1997): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Pearson Education.
- KUHN, THOMAS (1975): *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago, University of Chicago Press.
- KUKLINSKI, JAMES H. (ed.) (2001): *Citizens and Politics. Perspectives from Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KUKLINSKI, JAMES H. (2002): *Thinking about Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LARSON, DEBORAH W. (1985): *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- LASSWELL, HAROLD D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.
- LORD, CHARLES, LEE ROSS y MARK R. LEPPER (1979): «Biased Assimilation and Attitude Polarization: the Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence», *Journal of Personality and Social Psychology*, núm. 37, págs. 2098-2109.
- LUPIA, ARTHUR y MATHEW D. MCCUBBINS (1998): *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?*, New York, Cambridge University Press.
- LUPIA, ARTHUR, MATHEW D. MCCUBBINS y SAMUEL L. POPKIN (1998): *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, New York, Cambridge University Press.
- MASSAD, PHILLIP M.; BRUNO SALES y PAUL A. SABATIER (1983): «Influencing State Legislative Decisions», *Applied Social Psychology Annual*, núm. 4, págs. 95-116.
- QUATTRONE, GEORGE A. y MOS TVERSKY (1988): «Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice», *American Political Science Review*, núm. 82, 719-736.
- RADAELLI, CLAUDIO (1995): «The Role of Knowledge in the Policy Process», *Journal of European Public Policy*, vol. 2, núm. 2, págs. 159-183.
- RENWICK MONROE, KRISTEN (2002): *Political Psychology*, Mahwah (N.J.), Erlbaum.
- ROSATI, JEREL A. (1995): «A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy», en LAURA, NEACK, JEANNE HEY y PATRICK HANEY (eds.), *Foreign Policy Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, págs. 49-70.

- SABATIER, PAUL A. (1998): «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 1, págs. 98-130.
- SABATIER, PAUL A. y SUSAN HUNTER (1998): «The Incorporation of Causal Perceptions Into Models of Elite Belief Systems», *Western Political Quarterly*, núm. 42, págs. 229-261.
- SABATIER, PAUL A. y HANK JENKINS-SMITH (1999): «The Advocacy Coalition Framework: an Assessment», en PAUL A. SABATIER (ed.): *Theories of The Policy Process*, Boulder, Westview Press, págs. 117-168.
- SABATIER, PAUL A. y EDELLA SCHLAGER (2000): «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines», *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, núm. 2, págs. 209-234.
- SABATIER, PAUL A., SUSAN HUNTER y SUSAN M. McLAUGHLIN (1987): «The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents», *The Western Political Quarterly*, vol. 40, núm. 3, págs. 449-476.
- SHAPIRO, MICHAEL J. y MATTHEW BONHAM (1973): «Cognitive Process and Foreign Policy Decision-Making», *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 2, págs. 147-174.
- SHOUP, BRIAN (2001): *Policy Currents*, vol. 11, núm. 2 <[http://apsapolicysection.org/vol11\\_2/112.pdf](http://apsapolicysection.org/vol11_2/112.pdf)>.
- SIMON, HERBERT (1957), *Models of Man*, New York, Wiley.
- SPERBER, DAN (1996): *Explaining Culture: A Naturalistic Approach*, Cambridge (Mass.), Blackwell.
- SPERBER, DAN (1997): «Individualisme méthodologique et cognitivisme», en RAYMOND BOUDON, ALBAN BOUVIER y FRANÇOIS CHAZEL (eds.), *Cognition et sciences sociales. La dimension cognitive dans l'analyse sociologique*, París, Presses Universitaires de France, págs. 123-136.
- SPERBER, DAN y LAWRENCE HIRSCHFELD (1999): «Culture, Cognition, and Evolution», en ROBERT WILSON y FRANK KEIL (eds.), *MIT Encyclopedia of the Cognitive Sciences*, Cambridge (Mass.), MIT Press, págs. 111-132.
- STONE, DEBORAH (2001): *Policy Paradox: The art of Political Decision Making*, New York, Norton.
- SUREL, YVES (2004): «Approches cognitives», en JACQUOT LAURIE BOUSSAGUET y PAULINE RAVINET (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Presses de Sciences Po, págs. 78-86.
- THAGARD, PAUL (2007): «Cognitive Science», en EDWARD N. ZALTA (ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <<http://plato.stanford.edu/entries/cognitive-science>>
- TRUE, JAMES, BRYAN B. JONES y FRANCK R. BAUMGARTNER (1999): «Punctuated Equilibrium Theory», en PAUL A. SABATIER, (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, págs. 97-115.
- WALLISER, BERNARD (2000): *L'économie cognitive*, París, Odile Jacob.
- WILDAVSKY, AARON (1987): «Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation», *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1, págs. 3-22.