

PATRICIA HERRERA KIT
JORGE IVÁN CUERVO
CLAUDIA LUGO UPEGUI
(EDITORES)

**El referencial
de Política Pública:
cuatro estudios de caso
Una aproximación desde
Colombia**

Universidad Externado de Colombia

El referencial de política pública : cuatro estudios de caso : una aproximación desde Colombia / María Cristina Guevara Astudillo [y otros] ; Patricia Herrera Kit, Jorge Iván Cuervo y Claudia Lugo Upegui (eds.) – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2019.

305 páginas : gráficas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587902518

1. Política pública – Colombia -- Estudio de caso 2. Mujeres -- Aspectos sociales – Colombia 3. Educación rural -- Colombia I. Herrera Kit, Patricia, editora II. Cuervo, Jorge Iván, 1959-, editor III. Lugo Upegui, Claudia, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

320.6

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Diciembre de 2019

ISBN 978-958-790-251-8

© 2019, PATRICIA HERRERA KIT, JORGE IVÁN CUERVO
Y CLAUDIA LUGO UPEGUI (EDS.)

© 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2019

Imagen de cubierta: *Los lagartos*, por M. C. Escher, 1943

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 1

LAS IDEAS EN ACCIÓN: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL MARCO ANALÍTICO DEL REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PATRICIA HERRERA KIT
JORGE IVÁN CUERVO
CLAUDIA LUGO UPEGUI

1. INTRODUCCIÓN

No es desconocido para los analistas y, en especial, para los estudiosos de las políticas públicas que esta es una disciplina que ha sido tradicionalmente dominada por herramientas teóricas y también metodológicas propias del llamado enfoque positivista. Según Sabatier y Schlager (2000), hasta los años 60 estos enfoques asumían una imagen de Estado ventanilla, al cual acudían los actores sociales con demandas particulares que debían ser atendidas con intervenciones formuladas bajo la óptica de la racionalización de conductas y los procesos de toma de decisiones (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008). Para el caso de América Latina, y en particular de Colombia, la práctica institucional, pero también las reflexiones de corte académico destacan la perdurabilidad de este tipo de enfoques hasta el presente (Roth Deubel, 2007a, 2008).

De esta forma, y pese a las evidencias existentes de que la administración pública y sus acciones que se materializan, entre otras, en las políticas públicas, superan la lectura simplificadora de los *input-output* (Puello-Socarrás, 2007; Willke, 2006), dichas posturas ontológicas y epistemológicas siguen cautivando los ámbitos de la acción y la reflexión sobre lo público en el país. Así mismo, dicha predominancia se ha consolidado y perdurado, no obstante las críticas que ya desde los años 50 y a partir de los trabajos de Herbert Simon, se comenzaron a esbozar a la esquiva pretensión de la racionalidad absoluta (Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012) que alimenta muchos de los enfoques teóricos que se desprenden del ya clásico positivismo. Y, por el contrario, constata Campbell que

(...) an earlier review of the literature on public policy domain lamented the fact that little was known about the relative importance of ideas for policy making (Burstein 1991:332–34), and that although ideas occasionally received attention in empirical analysis (e.g., Furner & Supple 1990, Reich 1988), they were rarely theorized (Friedland & Alford 1991, p. 237) (Campbell, 2002, p. 21)¹.

En este contexto, si bien ya a partir de los años 40 del siglo pasado emergen las llamadas ciencias cognitivas y para los años 50 la psicología política integra en su malla conceptual la preocupación por lo cognitivo (Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012), en el ámbito del análisis de las políticas públicas dicho interés se asoma hasta los años 70 con los trabajos que indagan por los factores de información que inciden

1 “(...) una revisión previa de la literatura en el dominio de las políticas públicas lamentó el hecho de que se sabía poco sobre la importancia relativa de las ideas para la formulación de políticas” (BURSTEIN 1991, pp. 332-34), “y que, aunque las ideas ocasionalmente recibían atención en el análisis empírico, rara vez fueron teorizadas” (CAMPBELL, 2002, p. 21). Traducción libre de los autores.

en la toma de decisiones, transita por el estudio del papel de los sistemas de creencias y las ideologías (Sabatier & Schlager, 2000), y a partir de los años 80, se consolida con los trabajos dedicados al análisis de las ideas como factores explicativos de la acción pública (Sabatier & Schlager, 2000). Y solo hasta los años 90 este tipo de enfoques se instala de manera definitiva (Campbell, 2002; Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012; Puello-Socarrás, 2007), aunque de forma más prominente en Europa que en Estados Unidos (Sabatier & Schlager, 2000). Esta es la época en la que inclusive algunos de los trabajos que sustentan sus análisis en el supuesto de la racionalidad comienzan a reconocer que las ideas sí importan (Campbell, 2002).

Sin embargo, y pese al paulatino y creciente reconocimiento del carácter social de la construcción de la realidad (Berger & Luckmann, 2008) y, por tanto, la emergencia de posturas de corte constructivista en el estudio de las políticas públicas, los enfoques teóricos adscritos al llamado “análisis cognitivo de las políticas públicas” siguen en proceso de afianzamiento (Puello-Socarrás, 2007), en especial en América Latina, y las propuestas teóricas que integran esta vertiente emergente de análisis revelan importantes diferencias entre ellas (Gouin & Harguindéguy, 2008). Así lo confirman, por ejemplo, los debates y disímiles posturas en torno a la alusión y alcance del uso del concepto de lo “cognitivo” en una u otra perspectiva adscrita a este paradigma de análisis de las políticas públicas (Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012). De la misma forma, las posturas internas críticas, de reelaboración, desarrollo y profundización de los enfoques “fundadores” de la vertiente constructivista confirman que esta es una perspectiva de análisis no solo promisorio sino dinámica, abierta a la exploración de dimensiones epistémicas para la observación y estudio de una realidad social cada vez más compleja.

Pese a la constatación de la coexistencia de diversas posturas al interior de la naciente vertiente, además del cues-

tionamiento de los supuestos de las escuelas positivistas de análisis de políticas públicas, los trabajos cognitivistas comparten un genoma distintivo. Por un lado, para los autores cuyos trabajos se adscriben a dicha vertiente, el discurso de los actores pierde su mera función descriptiva y, por el contrario, adquiere un valor cardinal en la medida en que exterioriza los marcos mentales y también condensa las visiones compartidas sobre los hechos y fenómenos sociales (Gouin & Harguindéguy, 2008). En segundo lugar, los trabajos de corte cognitivo reconocen que “las políticas públicas son reguladas por ideas que las estructuran” (Gouin & Harguindéguy, 2008, p. 45). El reconocimiento de este papel central de las ideas implica, finalmente, el reconocimiento del permanente estado de apertura al debate de y entre las ideas (Gouin & Harguindéguy, 2008) y, en consecuencia, apertura a posibilidades de transformación debido a los cambios que se puedan dar en y entre las “creencias comunes” de los actores en la acción pública que intervienen en su formulación y transformación (Surel, 2000).

En este orden de ideas, los enfoques cognitivos comparten la preocupación por el papel que las políticas públicas cumplen en la construcción de la realidad (Puello-Socarrás, 2007). Acá las políticas no solo están destinadas, de manera exclusiva, a la solución de problemas públicos. La relación entre problemas y acciones públicas resulta mucho más compleja (Muller, 2000). Las políticas públicas son instituciones institucionalizantes (Nahrath, 2010), pues además de resolver los problemas entendidos y abordados desde una perspectiva particular son, a la vez, el dispositivo que va definiendo la comprensión social de la realidad (Muttenger, 2012; Nahrath, 2010). Por eso, no son cualquier tipo de ideas, sino, y en el caso especial de las vertientes francesas de los análisis cognitivos, son ideas en acción (Gentile, 2010). En consecuencia, “Las políticas públicas contribuyen, entonces, por un lado, a la configuración de un ‘espacio de sentido’

(público, desde luego) que proporciona una mundo-visión y, por el otro, actúan, en últimas, a la manera de un ‘sistema de creencias’ que guía las conductas públicas” (Puello-Socarrás, 2007, p. 85).

Bajo esta visión aglutinadora se ubican los distintos trabajos cognitivos. Una posible categorización de estos trabajos la proponen Sabatier y Schlager (2000) quienes establecen dos extremos definidos en función del valor explicativo que tienen las ideas, los intereses y las instituciones. Así, para estos autores, los enfoques se pueden agrupar en tres grandes categorías en las que la:

(...) de los «cognitivistas equilibrados» (todas las variables cuentan por igual) integraría por ejemplo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999, pp. 117-168), Kingdon (1997), Baumgartner y Jones (1993, pp. 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, pp. 3-22), Radaelli (1995, pp. 159-183) y Muller y Jobert (1987)” (Gouin & Harguindéguy, 2008, p. 45).

Esta última es la que convoca la atención del presente libro, en especial la de la escuela francesa de análisis del referencial, propuesta por Muller y Jobert. Este enfoque nace en los años 70 en el seno del Centro de Investigación de Planeación Territorial (Cerat por su sigla en francés) en la ciudad francesa de Grenoble (Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012). Como lo sostienen autores como Nahtarh es, tal vez, la versión más elaborada de análisis de políticas públicas entendidas como institución institucionalizante (2010), en el campo académico francés que se distingue en esta disciplina por su aprehensión hacia los enfoques racionales de análisis de corte cuantitativo, así como por el reconocimiento e importancia que le otorga a la historicidad de la políticas (Nahrath, 2010). Y, en especial, porque, a través del estudio de las políticas públicas, se aproxima al examen del Estado

(Nahrath, 2010; Subirats *et al.*, 2008) y de la acción pública del Estado. Así, como sostiene Nahrath:

(...)probablement plus fondamentalement encore que dans les perspectives anglo-saxonnes ou germaniques (Papadopoulos 1995), dans les perspectives françaises « les politiques publiques sont affaire de démocratie » (Giraud & Warin 2008: 7) (...) ». Du coup, dans cette perspective de « constructivisme modéré », l'analyse des politiques publiques est considérée comme étant consubstantiellement liée aux questions de régulation, de légitimation, de pouvoir, mais également de démocratie (Nahrath, 2010, pp. 1-2)².

Para quienes acuñaron este modelo, el referencial de política es la matriz cognitiva y normativa que denota en un momento y lugar determinado la configuración de las fuerzas y poderes en el campo social en cuanto a la comprensión, denominación y vías de solución de los problemas sociales (Surel citado en Gouin & Harguindéguy, 2012). Por lo anterior, sus autores se centran en el papel de las ideas en el surgimiento y cambio de las políticas públicas (Gouin & Harguindéguy, 2012). Y,

Elles sont considérées comme un moment des luttes politiques globales et plus particulièrement comme un moment spécifique de l'évolution historique des relations (et des tensions) entre modes de régulation et modes de légitimation de l'Etat dans les sociétés démocratiques occidentales. L'analyse des politiques publiques est dès lors envisagée comme une contribution à

2 “(...) probablemente de manera aún más fundamental que en las perspectivas anglosajonas o germánicas” (Papadopoulos, 1995), en las perspectivas francesas “las políticas públicas son un asunto de la democracia” (GIRAUD & WARIN 2008, p. 7) (...). Como resultado, en esta perspectiva del “constructivismo moderado”, se considera que el análisis de las políticas públicas se vincula consustancialmente a cuestiones de regulación, legitimación, de poder, pero también de democracia (NAHRATH, 2010, pp. 1-2). Traducción libre de los autores.

l'analyse de l'Etat, de son fonctionnement, de son rôle de régulation au sein de la société et, surtout, des modalités de son action de maintien (d'un minimum de) cohérence au sein du processus historique de sectorialisation centrifuge des sociétés à forte division du travail (Nahrath, 2010, p. 2)³.

El reconocimiento de la existencia de luchas reivindicadoras por los significados dominantes en la esfera política y pública implica, además, un alejamiento de las posturas que entienden el Estado como un leviatán monolítico (Nahrath, 2010). Por el contrario, los trabajos fundadores y de quienes continuaron con la línea de investigación del referencial desarrollada en el seno del Cerat, otorgan una especial función a los actores y su capacidad de incidencia en la transformación de la comprensión y de los modos de intervención sectorial sobre la realidad social a través de las políticas públicas.

C'est d'ailleurs, selon eux, l'une des fonctions principales des politiques publiques (...) que de recréer de la cohérence entre les différents secteurs de la société, secteurs dont le fonctionnement, tendancielllement toujours plus autoréférencé et autonome (Luhmann 1999), produit des désajustements entre eux remettant en cause le fonctionnement des sociétés complexes (Papadopoulos 1995) (Nahrath, 2010, p. 3)⁴.

-
- 3 "Ellas son consideradas como el momento de luchas políticas globales y, de manera más particular, como el momento específico de la evolución histórica de las relaciones (y de las tensiones) entre los modos de regulación y los modos de legitimación del Estado en las sociedades democráticas occidentales. El análisis de las políticas públicas es, por lo tanto, visto como una contribución al análisis del Estado, de su funcionamiento, de su papel de regulación dentro de la sociedad y, sobre todo, de las modalidades de su acción de mantenimiento (de un mínimo) de coherencia en el proceso histórico de la sectorialización centrífuga de las sociedades con fuerte división de trabajo" (NAHRATH, 2010, p. 2). Traducción libre de los autores.
 - 4 "Según ellos, una de las funciones principales de las políticas públicas (...) es recrear la coherencia entre los diferentes sectores de la sociedad, sectores cuyo funcionamiento tiende a ser cada vez más autorreferencial y autónomo"

A partir de una revisión rápida de la literatura de análisis de políticas públicas en Colombia y en América Latina, el enfoque de análisis del referencial sugiere estar ingresando, aunque a paso lento, en la malla conceptual de los analistas locales. En este contexto, el presente capítulo responde a un doble propósito, pues funge como una pieza de construcción de reflexión teórica, pero también como el sustento conceptual aglutinador de todos los estudios de caso que recoge el libro. Los dos usos y alcances del capítulo redundan, no obstante, en la necesidad de identificar el valor que, en términos de análisis de políticas públicas, ofrece el enfoque del referencial, emergente en la región, pero ampliamente explorado en otras latitudes.

Con este propósito, a partir de revisión documental, el capítulo, además de la presente introducción expondrá el contenido del enfoque teórico del referencial de Muller y Jobert. Es importante reiterar que, dada la naturaleza del presente libro, este aparte, en particular, no solo responde a la necesidad de contar con una presentación general del marco analítico del referencial, sino de exponer los elementos conceptuales que los autores convocados en el presente libro hicieron operativos en sus respectivos estudios de caso. Para el cierre, a partir de una revisión documental que no tiene pretensión de agotar el universo de producción existente, el capítulo propone una reflexión general en torno al panorama de la usabilidad del marco del referencial en los trabajos académicos. Esto, entre otras, busca ofrecer al lector local referentes de la forma como este marco teórico ha venido aportando a la comprensión y desarrollo de análisis en los más diversos ámbitos y sectores, pese a ser menos visible en Colombia.

(LUHMANN, 1999), "producto de desajustes entre ellas que desafían el funcionamiento de sociedades complejas" (PAPADOPOULOS, 1995) (NAHRATH, 2010, p. 3). Traducción libre de los autores.

2. EL REFERENCIAL DE POLÍTICA PÚBLICA Y EL “ENFOQUE FRANCÉS” DE POLÍTICA PÚBLICA

La obra de Pierre Muller sobre políticas públicas se inscribe en un panorama más amplio sobre el Estado, la acción pública y su relación con la sociedad. Cuando autores como Muller o Jobert hablan de política pública, van más allá de resolver un problema con los recursos del Estado –esencialmente de los gobiernos–, piensan en corregir algún desajuste que se presenta entre Estado y sociedad porque las políticas públicas, las respuestas del Estado, apuntan a la cohesión social.

El concepto de cohesión social cubre mecanismos contradictorios de integración social. A cada uno de estos procesos corresponde un modo particular de acción política: la integración del sistema remite a acciones de regulación, la integración social remite al proceso de legitimación (Jobert citado en Jolly, 2017, p. 235).

La política pública es la respuesta del Estado a los desajustes en la sociedad que se originan en representaciones sociales y culturales que es necesario transformar, y esas representaciones sociales que sustentan o explican el problema, constituyen el llamado referencial de política. Estos autores definen la política pública

(...) como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global (Muller, 1998, p. 107).

Si un Estado quiere intervenir la violencia de género, deberá desarrollar instrumentos de detección y denuncia de dicha violencia, rutas de acompañamiento a las víctimas, sanciones para los agresores, entre otras medidas. Pero si quiere reducir y erradicar la violencia de género deberá intervenir sobre

los imaginarios y representaciones sociales que validan, y asumen la violencia de género, como la forma corriente como las parejas pueden resolver sus conflictos. Transformar ese imaginario es lo que constituye el referencial de política.

En este orden de ideas, desde el enfoque de Jobert y Muller puede afirmarse que la política pública es la transformación política de la sociedad.

El referencial de política y, en general, la obra de Muller, se sustenta en cinco principios (Jobert citado en Jolly, 2017):

- No es posible separar el juego político (la política) de la acción pública del Estado. Jobert lo planteó en términos más radicales: “lo que se trata es considerar las políticas públicas como un momento de la lucha política global, el estudio del Estado en acción es siempre la política a través de otros medios y otras escenas” o, como lo señala el propio Muller: “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” (Muller citado en Jolly, 2017, p. 234).

- Las políticas públicas buscan lograr cohesión social y hacer que desde el Estado se busque un determinado tipo de orden político y social.

- La acción pública –y las políticas públicas– debe orientarse a modificar las representaciones sociales que orientan los comportamientos de los ciudadanos y que, en últimas, constituyen el problema público. Más que una apuesta de racionalidad técnica es una apuesta de racionalidad política.

- Una política pública solo se puede entender en el contexto de un referencial, el cual para Muller implica: “Construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, pp. 97-98). El conjunto de imágenes que los actores tienen sobre el problema, las posibles soluciones e instrumentos, así como las estrategias por desarrollar, constituyen el referencial de la política pública.

- Hay distintos tipos de referenciales: el global, el sectorial, y unos operadores encargados de tramitar los desajustes entre ambos. Estos operadores los denomina Muller los mediadores, y son:

(...) los agentes que realizan la construcción del referencial de una política pública, es decir, la creación –o modificación– de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas⁵ (Jolly, 2017, pp. 236-237).

En consonancia con estos presupuestos básicos, los componentes del referencial, expuestos por el propio Muller en el *Diccionario de Políticas Públicas* (Boussaguet, Jacquot & Ravinet, 2016) reiteran que:

cada política pasa por la definición de objetivos (disminuir la pobreza) que, a su turno, van a ser definidos a partir de una representación del problema (la pobreza es consecuencia del modelo económico), de sus consecuencias (la pobreza afecta el desarrollo de la sociedad), y de las soluciones posibles (transferencias monetarias a los hogares e inversión en bienes públicos) (Muller, 2016, p. 555).

Los componentes del referencial, o distintos niveles de representación del mundo son: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes.

Los valores son las representaciones sociales donde se articula la acción pública (es indeseable la desigualdad social); las normas constituyen el ideal buscado por el Estado (es deseable reducir la desigualdad), los algoritmos constituyen la relación de causalidad de la acción estatal (si aumenta la desigualdad aumenta la exclusión y puede conllevar a todo tipo de violencias) y, finalmente, las imágenes sobre las cuales se articula una línea de acción (mujeres solteras empoderadas disminuyen la desigualdad).

5 No se pueden asimilar los mediadores de Muller, quienes buscan las articulaciones entre los sectores global y sectorial, con los *policy broker* de Sabatier y su modelo del ACF, quienes buscan acuerdos entre los distintos actores respecto de los conflictos que se originan en los sistemas de creencias.

Un análisis más detallado del referencial indica que este “consiste en un acervo de creencias, valores y técnicas que estructuran el escenario de las políticas públicas” (Fontaine, 2015, p. 123).

El análisis por referencial restablece la dimensión política de las políticas públicas, invisibilizada en los modelos del enfoque positivista como pura racionalidad de los actores, y el espacio (institucional y político) donde se da la interacción de los distintos actores es una disputa por una representación del mundo, de la sociedad y del problema que se plantea, y que tiene impacto en la estructuración misma del problema y los instrumentos para enfrentarlo. La lucha contra la pobreza se puede inscribir en varios paradigmas, en el de la vulnerabilidad social o en el de la falta de recursos del hogar, por solo dar un ejemplo. Cada visión de la pobreza y de la forma de abordarla corresponde a un tipo de modelo económico y a una representación de la sociedad, y los instrumentos que de allí se deriven (subsidios condicionados o inversión en infraestructura) definirán la política pública⁶.

Muller señala que existe un referencial global y un referencial sectorial, y la conexión entre ambos define la relación global-sectorial. El referencial global es el marco de representación donde se van a ajustar las representaciones sectoriales. Según Muller, el referencial global: “Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las características básicas de una sociedad, así

6 Muchas veces los paradigmas reflejan los programas que promueven organismos multilaterales, y de esa manera se convierten en lo que Muller llama el referencial global. Siguiendo con el ejemplo del texto, el Banco Mundial generalmente ha apoyado políticas de lucha contra la pobreza que impulsan la inversión en infraestructura pública, mientras que el Banco Interamericano tiende a promover políticas de transferencias monetarias a los hogares. Son dos formas de entender la pobreza y de enfrentarla que se inscriben en referenciales diferentes y que determinan posturas diferentes de la acción pública.

por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas” (Muller, 2006, p. 100).

Un buen ejemplo del referencial global, como modelo intelectual, sería el modelo neoliberal como fundamento de las políticas económicas que se vienen implementando desde la década de los 80 del siglo pasado, como consecuencia del llamado Consenso de Washington que determinaron buena parte de las medidas adoptadas desde entonces, y que suponían una visión del Estado y la sociedad de ciertos actores dominantes en la discusión pública (Fuenmayor, 2014).

Por su parte, el referencial sectorial constituye una representación del sector o de la disciplina en el que se desarrolla una política pública. Así, existiría un referencial para el sector seguridad, para el sector justicia, para el sector agrícola, entre otros. Cada sector tiene ideas predominantes que determinan las políticas que allí se configuran y que, a menudo, se relacionan con el sector global. Por ejemplo, cuando empezó a hablarse del enfoque del Manejo Social del Riesgo como sustento de la política social en los 90, era clara la correspondencia con el modelo neoliberal (referencial global), y con los instrumentos de política que terminaron consolidándose como subsidios a la demanda, transferencias monetarias, focalización, entre otros. En cada referencial sectorial hay disputas de intereses e ideas (Surel, 2016) por parte de los actores y representaciones sociales dominantes.

La relación global-sectorial permite identificar la influencia de los discursos dominantes en lo global sobre cada sector, y sustentando o invalidando los marcos de representación en uno y otro lado. Quienes tienen la capacidad de establecer diálogos entre ambos referenciales son los llamados mediadores que, según la literatura reseñada por Muller (2006), se les conoce como actores sociales expertos (*skilled social actors*), agentes corredores de políticas públicas (*policy brokers*), traductores o trascodificadores. Estos actores, que pueden ser agentes dentro del propio gobierno, miembros de organizaciones internacionales, consultores privados,

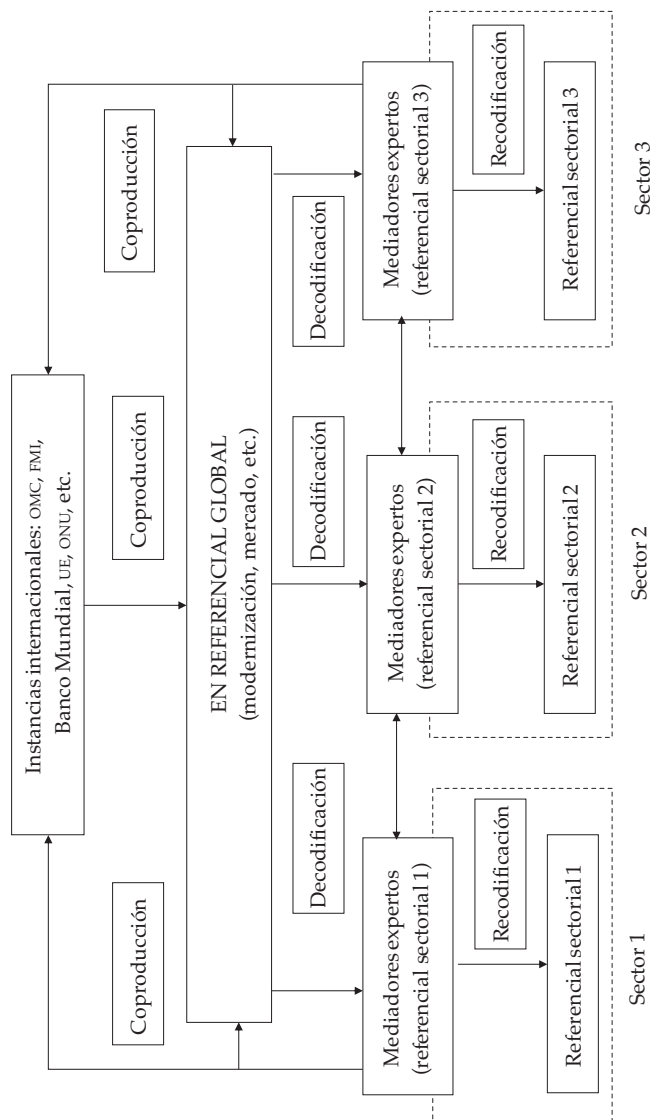
académicos o incluso líderes sociales, son los encargados de decodificar y recodificar los mensajes entre lo global y lo sectorial y quienes, en el modelo del referencial, se constituyen en agentes del cambio social y, en ese orden de ideas, en toda política pública están en juego las relaciones de poder de una sociedad y una teoría del cambio social (ver Ilustración 1). Al decir de Muller: “La elaboración de una política pública es a la vez un proceso de construcción de una nueva forma de acción pública y, de manera indisoluble, un proceso por el cual un actor colectivo trabaja sobre su identidad social” (Muller, 2006, p. 106). En el ejemplo señalado más atrás, en la construcción de una política de equidad de género está en juego más que la definición de instrumentos para lograrla, el hecho de que las mujeres asuman una visión de sí mismas diferente de la mirada tradicional que valida un rol inferior al de los hombres en muchos ámbitos. Transformar esos imaginarios, constituye el verdadero objetivo de política desde el referencial de política⁷.

3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Si bien el uso de marcos teóricos cognitivos y, en especial, de referencial se ha venido expandiendo, dicho proceso sugiere ser diferenciado en el mundo académico. Por esta razón, a partir de la revisión de literatura académica, que no tiene pretensión de exhaustividad, el aparte a continuación busca presentar una reflexión sobre la usabilidad del enfoque teórico de análisis de políticas públicas propuesto por Muller y Jobert.

7 Muller advierte que el enfoque del referencial se puede asimilar a otros enfoques como la de discurso desarrollada por Vivien A. Schmidt, el de relatos de políticas públicas de Claudio Radeaelli, y como bien han señalado otros autores (PUELLO-SOCARRÁS, 2007), tiene algunas conexiones con el modelo del *advocacy coalition framework* de Paul Sabatier y, de alguna manera, con el concepto de imaginario social de autores como Charles Taylor (BOUSSAGUET *et al.*, 2016; PUELLO-SOCARRÁS, 2007; TAYLOR, 2006).

ILUSTRACIÓN 1: RELACIÓN GLOBAL-SECTORIAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Tomado, traducido y adaptado de Nahrath (2010, p. 17)

En el universo de la literatura académica, el marco de análisis del referencial se encuentra, tanto en documentos de investigación elaborados con fines de análisis de casos empíricos, como en documentos con pretensiones teóricas que exponen, debaten o desarrollan el modelo original del referencial. En los primeros, de manera general, el marco del referencial se utiliza en calidad de lente analítico para casos, temas o asuntos públicos específicos. Por lo anterior, sus autores no buscan interpelar el enfoque más allá de una exposición más o menos pormenorizada, según el caso, de sus supuestos y malla conceptual. Por el contrario, los textos de corte teórico prescinden de estudios de caso o abordajes de problemas públicos particulares y se constituyen en espacios de exposición del contenido de la teoría, su revisión o crítica y, en algunos casos, punto de partida para nuevos desarrollos.

3.1. Estudios de caso de problemas públicos

En el universo de documentos de corte empírico, se encuentran trabajos que se interesan en problemas públicos de diversa índole. En este orden de ideas, por ejemplo, en versión de tesis de doctorado o maestría, así como artículos académicos y ponencias, se ubican reflexiones en torno a temas de justicia medioambiental (Muttenger, 2012), seguridad (Martínez Coral, 2017), empleo y seguridad social (Arrignon, 2014; Mandin, 2007), políticas culturales (Bordat, 2014), agricultura (Gaboury-Bonhomme, 2018; Gisclard, Allaire & Cittadini, 2015), política de ciencia (Benninghoff, 2011), política vial (Clement, 2013), desarrollo sostenible y políticas rurales (Le Coq, Fréguin-Gresh, Saénz-Segura & Pérez, 2013), planeación urbana (Bejarano Mayorga, 2012), buen vivir (Manosalvas, 2014), salud (Gentile, 2010; Nkwenkeu, 2014), sistemas de inspección de seguridad civil (Gouezec, 2013), educación (Solanas, 2009), deporte y ocio (Falaix, 2012, 2014), políticas de acceso a derechos sociales

(Hamel, 2009), vejez (Moulaert & Viriot Durandal, 2013), atención al desplazamiento (Holguín, 2017), entre otros.

En este universo de trabajos empíricos, hay un tema que ocupa especial lugar y corresponde a las reflexiones en torno a temas de género. El énfasis que la presente revisión le otorga a estos trabajos se debe a la constatación del naciente y creciente interés de extender puentes conceptuales entre el análisis de políticas y los estudios de género que, si bien se complementan, no cuentan aún con suficiente acervo. Así, resulta llamativa la manera como Muller se pronuncia en torno al aporte que su teoría tiene para el análisis de las políticas de género:

(...) la prise en compte de la question du genre confirme que l'entrée par les politiques publiques constitue bien un instrument d'observation efficace pour comprendre les processus de changement à l'oeuvre dans nos sociétés, parce que, comme le montre bien Jane Jenson par exemple, ces politiques constituent l'un des lieux où s'expriment les transformations des rapports sociaux de sexe en même temps qu'elles sont l'un des lieux où l'on peut agir sur cette évolution. En cela, les politiques du genre confirment que l'action publique constitue bien, et de plus en plus, le centre de gravité de l'espace politique, le lieu où une société se pense (se voit, se regarde) et agit sur elle-même (Jenson, Saint-Martin, 2006) (Muller, 2008)⁸.

8 “(...) la incorporación de la perspectiva de género confirma que la entrada a través de políticas públicas es una herramienta efectiva para comprender los procesos de cambio en nuestras sociedades, porque, como lo muestra, por ejemplo, Jane Jenson, estas políticas son uno de los lugares donde se expresan las transformaciones de las relaciones sociales de sexo y, al tiempo, son uno de los lugares donde se puede actuar en esta evolución. En esto, las políticas del género confirman que la acción pública constituye, y cada vez más, el centro de gravedad del espacio político, el lugar donde una sociedad se piensa a sí misma (se ve a sí misma, se mira a sí misma) y actúa sobre ella” (JENSON, SAINT-MARTIN, 2006) (MULLER, 2008). Traducción libre de los autores.

En esta línea de reflexión, entre los trabajos, en especial europeos, se pueden mencionar textos de Boussaguet & Jacquot (2009) y Boussaguet (2009) que analizan la movilización feminista para la puesta en agenda. Así mismo, se pueden traer a colación documentos que exploran diversas dimensiones asociadas con el estudio de las políticas de género a partir de la malla conceptual del marco analítico del referencial. Tal es el caso, entre otros, de Jacquot (2006) que en su tesis de doctorado aborda el estudio de las políticas de igualdad, o de Jönsson-Leclerc que también en un documento de investigación doctoral, a través de un estudio comparado, analiza las políticas de conciliación entre la vida familiar y profesional (2011).

La utilidad del puente conceptual entre estudios de género, políticas de género, estudios feministas y análisis de políticas públicas, en especial, desde la lógica constructivista del referencial, lo destaca Muller al señalar que:

Lorsque l'on se situe dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques, maintenant, le constat est encore plus frappant : les politiques du genre, et plus généralement l'observation des processus de cadrage cognitif et normatif autour des rapports sociaux de sexe et des stratégies discursives qui les accompagnent, sont un moyen privilégié pour comprendre comment se formulent les transformations des référentiels de l'action publique. Si l'on reconstitue, par exemple, l'évolution des politiques concernant la famille (Commaille, Strobel et Villac, 2002) on peut observer comme à la loupe les représentations que les sociétés se donnent d'elles-mêmes à travers ce « travail » sur la définition de l'espace privé et de ses frontières. Les politiques du genre, c'est ce qui en fait l'intérêt du point de vue de l'analyse cognitive, sont à la fois le produit d'une vision dominante en même temps qu'elles constituent le vecteur qui contribue à faire évoluer cette vision. Ainsi, par exemple, la mise en place de différentes formes d'unions homosexuelles (comme le Pacs en France) est le produit de la transformation des représentations dominantes de l'homosexualité (effets de verrou et de conversion) en même

temps qu'elle constitue l'instrument à partir duquel cette représentation évolue. De la même façon, l'observation des changements des politiques en faveur du travail de femmes en Allemagne en dit long sur les transformations à l'oeuvre dans la société allemande post-réunification. A la fois reflet et instrument, les politiques du genre confirment avec éclat que les politiques publiques sont bien le lieu où les sociétés se pensent et agissent sur elles-mêmes (Revillard, 2007) (Muller, 2008)⁹.

Sin embargo, y no obstante la contribución que sugiere ofrecer el marco del referencial a la reflexión en torno no solo a la acción pública sino al esquema cognitivo prevalente que guía la respuesta estatal que afecta de una forma u otra la situación de las mujeres en las sociedades contemporáneas, tanto los trabajos de Muller como la evidencia que arrojan

9 "Cuando nos ubicamos en una perspectiva de análisis cognitivo de políticas públicas, ahora, la observación es aún más sorprendente: las políticas del género, y más generalmente la observación de los procesos de encuadre cognitivo y normativo en torno a las relaciones sociales del sexo y de las estrategias discursivas que los acompañan, son un medio privilegiado para entender cómo se formulan las transformaciones de los referenciales de la acción pública. Si, por ejemplo, se reconstruye la evolución de las políticas relativas a la familia (COMMAILLE, STROBEL y VILLAC, 2002), se pueden observar bajo lupa las representaciones que las sociedades se hacen sobre sí mismas a través de este "trabajo" a partir de la definición del espacio privado y sus fronteras. Lo que hace interesantes las políticas de género desde el punto de vista del análisis cognitivo, se debe a que son, al mismo tiempo, producto de una visión dominante y, a la vez, se constituyen en el vector que contribuye a la evolución de esta visión. Así, por ejemplo, el establecimiento de diferentes formas de uniones homosexuales (como los Pacs en Francia) es producto de la transformación de las representaciones dominantes de la homosexualidad (efectos de bloqueo y de conversión), al mismo tiempo que constituye el instrumento a partir del cual esta representación evoluciona. Del mismo modo, la observación de los cambios de política a favor del trabajo de las mujeres en Alemania dice mucho sobre las transformaciones en el trabajo en la sociedad alemana posterior a la reunificación. Las políticas de género, a la vez reflejo e instrumento, confirman con brillantez que las políticas públicas son, de hecho, el lugar donde las sociedades piensan y actúan sobre sí mismas" (REVILLARD, 2007) (MULLER, 2008). Traducción libre de los autores.

algunas investigaciones empíricas en las Américas, no están desprovistos de una voz de alarma. Así, por ejemplo, los trabajos de Virginia Guzmán inscritos en la serie de estudios de la Cepal, muestran que las políticas de mujeres así como las instituciones previstas para la promoción de sus derechos (los llamados mecanismos nacionales) no logran, dado su contenido y su manera de ser concebidas, transformar las relaciones de corte patriarcal que subyacen y, a la vez, irradian la acción e interacción pública en la región (Guzmán, 2001; Guzmán & Bonan, 2008). Por su parte, Muller llama la atención al respecto, al señalar que:

Pour autant, passé ce premier constat plutôt optimiste, on ne peut s'empêcher de ressentir quelques doutes concernant la capacité des politiques publiques à la fois à rendre compte des transformations des relations de genre (c'est-à-dire à être ce lieu d'observation privilégié à partir duquel on peut observer leur évolution) et, surtout, à agir dans le sens de leur transformation. Pour une discipline qui s'est surtout construite, dans une perspective *problem solving*, à travers l'étude de décision et de mise en œuvre dans des secteurs « durs » et bien identifiables, propices à la construction de modèles apparemment robustes, les questions de genre (comme d'autres) apparaissent comme une dimension à la fois perturbante et salutaire qui vient ramener à une certaine modestie l'analyste trop pressé de conclure sur le pouvoir explicatif et pratique de l'analyse des politiques.

C'est pourquoi cette conclusion veut s'efforcer de montrer de quelle façon la prise en compte de la dimension genrée de l'action publique interpelle l'analyste des politiques publiques en mettant en lumière à la fois les difficultés de l'analyse et les limites de l'action publique et doit le conduire – espérons-le en tout cas – à affiner ses problématiques. Cette réflexion sur les frontières de l'analyse et de l'action publique paraît particulièrement stimulante dans une perspective d'analyse cognitive des politiques parce qu'elle vient directement questionner ce qui en constitue le cœur, à savoir l'hypothèse selon laquelle

les politiques publiques expriment le rapport au monde d'une société (Muller, 2008)¹⁰.

3.2. Aportes y debates teóricos al modelo del referencial

Entre los textos que acuden al modelo de referencial de políticas públicas se ubican, también, trabajos de corte teórico. Estos se dedican ya sea a exponer el contenido, los rasgos distintivos y contexto histórico de la aparición en el panorama del análisis de políticas públicas del marco del referencial, o a aportar reflexiones críticas al modelo.

Para el caso de los textos que hacen exposición del modelo, algunos hacen alusión al referencial en contextos de exposiciones más amplias, ya sea de los enfoques cognitivos (Campbell, 2002; Gouin & Harguindéguy, 2008, 2012; Nahrath, 2010; Puello-Socarrás, 2007; Surel, 2000) o de exposiciones generales de enfoques de análisis de las políticas

10 "Sin embargo, después de esta primera observación bastante optimista, no es posible evitar sentir algunas dudas sobre la capacidad de las políticas públicas para explicar las transformaciones de las relaciones de género (es decir, de ser ese lugar de observación privilegiada desde el cual se puede observar su evolución) y, sobre todo, actuar en la dirección de su transformación. Para una disciplina que se ha construido principalmente, en una perspectiva de resolución de problemas, a través del estudio de la toma de decisiones y la implementación en sectores "duros" y claramente identificables, conducentes a la construcción de modelos aparentemente robustos, las preguntas sobre género (como otros) aparece como una dimensión perturbadora y saludable que devuelve a una cierta modestia al analista que está demasiado ansioso por concluir sobre el poder explicativo y práctico del análisis de políticas. Es por eso que esta conclusión busca mostrar cómo tomar en cuenta la dimensión de género de la acción pública desafía al analista de políticas públicas al resaltar tanto las dificultades de análisis y los límites de la acción pública y debe conducir, cuando menos, a refinar sus problemas. Esta reflexión sobre las fronteras del análisis y la acción pública parece particularmente estimulante en una perspectiva de análisis cognitivo de las políticas porque cuestiona directamente lo que constituye su núcleo, a saber, el supuesto de que las políticas públicas expresan la relación de una sociedad con el mundo" (MULLER, 2008). Traducción libre de los autores

públicas (Fontaine, 2015; Hassenteufel, 2003; Roth Deubel, 2006, 2007a, 2007b, 2008).

En cambio, en la literatura que dialoga o interpela el modelo, se pueden ubicar, entre otras, discusiones relacionadas con el alcance y la capacidad explicativa del concepto de sector; alcance explicativo de los conceptos de referencial sectorial y global, discusiones y desarrollos de la noción de actor, así como críticas generales al modelo.

En relación con el concepto de sector que el enfoque del referencial operativiza para dar cuenta de la génesis del Estado, su intervención y la división social del trabajo, inclusive algunos de los textos de Muller cuestionan dicha noción a partir del reconocimiento de la creciente presencia de temas que llegan a constituirse en transversales. Así, por ejemplo, en el marco de los trabajos relacionados con las políticas de género, el autor se interroga por la posibilidad de entender la acción del Estado en la materia en tanto un sector y evoca, en ese contexto, las estrategias de *mainstreaming* adoptadas en el marco de la Unión Europea (2008):

Dans les cas les plus nets, un secteur pourra ainsi renvoyer à trois dimensions constitutives: un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques représentés par des organisations corporatistes internes ou externes à l'Etat, une dimension institutionnelle reflétant le découpage administratif et enfin une dimension cognitive avec une vision des problèmes sectoriels et des solutions à leur apporter (Muller 2004).

A l'énoncé de ces conditions, on voit bien que, s'il est possible (avec quelques réserves quand même) d'identifier un secteur de la politique de la santé ou un secteur de la politique de l'éducation, on n' imagine pas exactement à quoi pourrait ressembler un secteur des politiques du genre (Muller, 2008, p. 8)¹¹.

11 "En los casos más claros, un sector puede referirse a tres dimensiones constitutivas: un conjunto de actores que expresan intereses específicos representados por organizaciones corporativistas internas o externas al Estado, una

Sin embargo, y pese a este cuestionamiento que el trabajo de Dupuy, Ledoux y Pollard secunda a partir de las posturas de Pascale Laborier quien sostiene que en ocasiones la intervención sectorial está mediada por actores no estrictamente sectoriales sino, por el contrario, difusos, Muller defiende la utilidad explicativa de la noción (2017). Y esto en razón a dos consideraciones:

D'une part, l'approche sectorielle permet de rappeler que toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel à travers laquelle sont formatés les problèmes à identifier. Le secteur est ainsi la cible des politiques publiques. Cette opération de découpage est au cœur de l'action publique, car elle seule permet la mobilisation d'une expertise légitime. D'autre part, l'approche sectorielle permet de rendre compte des conditions du changement : le changement d'une politique publique intervient lorsque le décalage est jugé trop grand entre le mode de régulation d'un secteur et les transformations perçues au niveau de la société (Dupuy *et al.*, 2017, p. 4)¹².

En este sentido, y para el caso específico de las políticas de género, señala Muller que:

dimensión institucional que refleja la división administrativa y, finalmente, una dimensión cognitiva con una visión de problemas sectoriales y sus soluciones" (MULLER, 2004). "En el enunciado de estas condiciones, es claro que, si bien es posible (con algunas reservas de todos modos) identificar un sector de la política de salud o un sector de la política de educación, no es posible imaginar exactamente a qué se podría parecer un sector de políticas de género" (MULLER, 2008, p. 8). Traducción libre de los autores.

- 12 "Por un lado, el enfoque sectorial permite recordar que toda política pública corresponde a un proceso de división de lo real a través del cual se formatean los problemas a identificar. El sector es así el blanco de las políticas públicas. Esta operación de corte está en el corazón de la acción pública, ya que solo ella permite la movilización de expertos legítimos. Por otro lado, el enfoque sectorial permite dar cuenta de las condiciones de cambio: el cambio de una política pública ocurre cuando el cambio se considera demasiado grande entre el modo de regulación de un sector y las transformaciones percibidas a nivel de la sociedad" (DUPUY *et al.*, 2017, p. 4). Traducción libre de los autores.

Les politiques du genre débouchent donc là encore sur un dilemme pour l'analyse (*policy analysis*) comme pour la pratique politique (*policy making*): ou bien les questions de genre ne sont pas sectorisables, auquel cas il faut s'interroger sur la possibilité (et l'efficacité) de politiques réellement transversales, ou bien il est possible de définir une / des politiques sectorielles du genre, mais il faut alors déterminer à quelles conditions. Pour ce qui nous concerne, nous penchons plutôt pour la seconde option, car nous faisons la double hypothèse qu'aucun problème social n'est en soit sectorisé mais que tous les problèmes sont susceptibles de faire l'objet d'un processus de définition et de mise en sens à travers la définition d'une expertise sectorielle (Muller, 2008, pp. 8-9)¹³.

En cuanto al concepto de referencial sectorial el trabajo de Dupuy *et al.* (2017), de nuevo acudiendo a las posturas de Pascale Laborier, señalan que el modelo del referencial supone que en la medida en que los actores hacen parte de un mismo sector, tendrían que compartir una noción común de la realidad que los rodea y, en consecuencia, compartir el mismo referencial, sea este sectorial o global. Al respecto, sostienen los autores que se trata de un supuesto teórico que podría estar desconociendo que en la realidad los actores de un mismo sector no siempre comparten las ideas y que, en consecuencia, adhieren a los referenciales "comunes" sectoriales o globales, por razones que pueden

13 "Las políticas de género conducen, entonces, a un dilema tanto para el análisis de políticas (*policy analysis*) como para la formulación de políticas (*policy making*): o las cuestiones de género no son sectorizables, en cuyo caso hay que interrogarse por la posibilidad (y efectividad) de políticas verdaderamente transversales, o bien es posible definir una o más políticas sectoriales de género, pero hay que, entonces, determinar en qué condiciones. En lo que a nosotros respecta, preferimos la segunda opción, porque planteamos la doble hipótesis de que ningún problema social está sectorizado, sino que es probable que todos los problemas sean objeto de un proceso de definición y asignación de significado a través de la definición de una experiencia sectorial" (MULLER, 2008, pp. 8-9). Traducción libre de los autores.

distanciarse de las explicaciones exclusivamente cognitivas (Dupuy *et al.*, 2017).

Así mismo, entre los trabajos de corte teórico que examinan el modelo del referencial, se encuentran los documentos de Gouin y Harguindéguy (2008, 2012) que analizan la manera como el referencial, entre otros modelos cognitivos, hace uso del concepto de lo “cognitivo”. Así, a partir de un recorrido por la evolución de la ciencia cognitiva, los autores completan la distinción inicial propuesta por Sperber entre *soft cognition* and *hard cognition* con subdivisiones adicionales¹⁴, para, a continuación, presentar una reflexión en torno a la forma como los enfoques cognitivos integran lo

14 “The first category is that of the absence of references to theories or concepts elaborated by cognitive science; but we can distinguish three additional categories of use of cognition by social scientists. The second category is called *terminological*. What is here integrated into the sociological explanation is neither a concept from cognitive science nor the theory it belongs to, but merely a word. “Cognitive dissonance”, “heuristics”, or “biases” are frequent examples of this kind of integration. The third type of integration is *methodological*. A logical schema or a method for gathering evidence, or a tool for data treatment, is integrated with no reference to any cognitive content. (...) Finally, the last type of integration is termed *theoretical* because it applies a theory or concept of cognitive science to a problem of social science. More precisely, a social phenomenon is partially or totally explained *via* a cognitive science theory” (GOUIN, 2012, p. 5).

“La primera categoría es la ausencia de referencias a teorías o conceptos elaborados por la ciencia cognitiva; pero podemos distinguir tres categorías adicionales de uso de la cognición por parte de los científicos sociales. La segunda categoría se llama terminológica. Lo que aquí se integra en la explicación sociológica no es un concepto de la ciencia cognitiva ni la teoría a la que pertenece, sino simplemente una palabra. La “disonancia cognitiva”, las “heurísticas” o los “sesgos” son ejemplos frecuentes de este tipo de integración. El tercer tipo de integración es metodológico. Un esquema lógico o un método para recopilar evidencia, o una herramienta para el tratamiento de datos, se integra sin referencia a ningún contenido cognitivo. (...) Finalmente, el último tipo de integración se denomina teórico porque aplica una teoría o concepto de ciencia cognitiva a un problema de ciencia social. Más precisamente, un fenómeno social se explica parcial o totalmente a través de una teoría de la ciencia cognitiva” (GOUIN, 2012, p. 5). Traducción libre de los autores.

cognitivo en sus estructuras argumentativas, metodológicas y conceptuales. Así, concluyen los autores que

As can be observed, the determinants of policy change are not uniquely cognitive, since referentials need the mediation of political entrepreneurs to be diffused among the members of a community. By reintroducing social interactions as a key variable, Cerat researchers undertake neither a description nor an explanation of policy change based on strong cognition. As the references quoted by these authors demonstrate, the approach based on referentials integrates no concept, theory, or methodology from the cognitive sciences. Thus, we consider this approach to be a case of “total absence of reference to cognition” (Gouin & Harguindéguy, 2012, p. 7)¹⁵.

3.3. Dinámicas de políticas a los que aportan los análisis a partir del uso del referencial

Del universo de literatura académica a partir del cual se ha venido exponiendo la “usabilidad del modelo” se puede, además de las reflexiones previamente expuestas, inferir que el enfoque propuesto por Muller y Jobert se ha venido operativizando en los trabajos académicos con el fin de aproximarse al análisis de diversos momentos del llamado ciclo de las políticas. Y, si bien los autores del presente documento comparten las reservas que la literatura académica presenta en cuanto a las restricciones explicativas del modelo del ciclo

15 “Como se puede observar, los determinantes del cambio de políticas no son únicamente cognitivos, ya que los referenciales necesitan que la mediación de los empresarios políticos se difunda entre los miembros de una comunidad. Al reintroducir las interacciones sociales como una variable clave, los investigadores de Cerat no realizan una descripción ni una explicación del cambio de políticas basadas en una cognición sólida. Como lo demuestran las referencias citadas por estos autores, el enfoque basado en referenciales no integra ningún concepto, teoría o metodología de las ciencias cognitivas. Por lo tanto, consideramos que este enfoque es un caso de ‘ausencia total de referencia a la cognición’” (GOUIN & HARGUINDÉGUY, 2012, p. 7). Traducción libre de los autores.

de la política, su uso resulta útil en el contexto para ubicar los trabajos existentes en los distintos momentos de vida de la política que pueden llegar a ser analizados con las herramientas que ofrece la malla conceptual del referencial.

En ese sentido, los trabajos podrían catalogarse entre los que se aproximan al estudio de algún momento del ciclo o alguna dinámica asociada con la “vida de la política”. Entre los primeros, por ejemplo, se ubican trabajos que pretenden analizar los procesos de emergencia y construcción de alguna política pública (Benninghoff, 2011; Hamel, 2009; Schmitt, Guéneau, Sabourin & Niederle, s.f.). Otros trabajos, por su parte, exploran la puesta en agenda a través de la mediación de grupos de actores, como el de las mujeres, entre otros (Boussaguet, 2009; Boussaguet & Jacquot, 2009; Boussaguet & Muller, 2005).

Por supuesto, muchos de los trabajos consultados, hacen uso del modelo para efectos del análisis del referencial de las políticas sectoriales objeto del interés de investigación de los diversos autores (Gentile, 2010; Manosalvas, 2014; Martínez Coral, 2017; Muttenger, 2012; Solanas, 2009). Así mismo, y acudiendo a la capacidad explicativa que tiene el modelo para analizar las transformaciones de la acción pública a lo largo del tiempo, numerosos trabajos usan el modelo para enriquecer a la perspectiva de los análisis del proceso de cambio de referencial y de política (Arrignon, 2014; Bordat, 2014; Clement, 2013; Falaix, 2014; Holguín, 2017; Jacquot, 2006; Jönsson-Leclerc, 2011; Moulaert & Viriot Durandal, 2013).

Los estudios de caso que el presente libro expone a continuación, acuden al uso del modelo del referencial para analizar fenómenos nacionales pero, como se podrá constatar, al igual que los trabajos que se ubican en la literatura académica mundial, pueden ser catalogados ya sea en función de su tema de análisis (política de educación, género, política de emprendimiento o aseo); o su dimensión de análisis (construcción de referencial sectorial; referencial

global-referencial sectorial; ajustes referenciales y cambio de referencial y de política, mediación). La diversidad de temas, dimensiones y debates que se analizan y se desprenden de los estudios que acuden al marco del referencial confirman su valor explicativo, así como el amplio rango de usabilidad que tiene para efectos del estudio de los fenómenos públicos, inclusive en el contexto de la geografía nacional.

REFERENCIAS

- ARRIGNON, M. (2014). *Inciter au travail: la convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales «actives» dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas)*. (Doctorat), Grenoble: Université de Grenoble. URL: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00952618>
- BEJARANO MAYORGA, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*. (Máster en planeación urbana y regional), Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. URL: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/3907>
- BENNINGHOFF, M. (2011). *La fabrique des politiques scientifiques: une approche interprétative de l'action publique*. (Doctorat), Paris: Université Paris-Est. URL: <http://www.theses.fr/2010PEST3013>
- BERGER, P. & LUCKMANN, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BORDAT, E. (2014). *Les dynamiques du changement dans l'action publique Une analyse comparative historique des politiques culturelles mexicaine et argentine (1983-2009)*. (Doctorat), Aix en Provence: IEP-Aix en Provence.
- BOUSSAGUET, L. (2009). Les «Faisseuses» d'agenda. Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe. *Revue française de science politique*, 59(2), 221-246.

URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-2-page-221.htm#>

- BOUSSAGUET, L. & JACQUOT, S. (2009). Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics. *Revue française de science politique*, 59(2), 173-181. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-2-page-173.htm>
- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. & RAVINET, P. (eds.). (2016). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BOUSSAGUET, L. & MULLER, P. (2005). L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. *Politiques et management public*, 23(3), 41-59. URL: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01020878>
- CAMPBELL, J. (2002). Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38. URL: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- CLEMENT, F. (2013). *La politique autoroutière française à l'épreuve des mots du Grenelle de l'Environnement: saisir le changement par l'infusion des lignes narratives*. (Doctorat), Grenoble: Université de Grenoble. URL: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01333250/>
- DUPUY, C., LEDOUX, C. & POLLARD, J. (2017). L'analyse cognitive et normative des politiques publiques. *IDEES*. doi: <http://www.educrevues.fr/ID/AffichageDocument.aspx?iddoc=35514>
- FALAIX, L. (2012). Comment l'état pense-t-il les vacances? Analyse cognitive du changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs. *Mondes du Tourisme*, 76-90. URL: <https://journals.openedition.org/tourisme/417>
- FALAIX, L. (2014). La régénération du référentiel d'une politique publique en faveur des sports de nature? L'étude de cas du département des Landes. In J. CALLÈDE, F. SABATIER, & C. BOUNEAU (eds.), *Sport, Nature, et développement durable: une question*

- de génération ?* (pp. 265-284). Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01015552>
- FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas*. Barcelona-Quito: Anthropos-Flacso Ecuador.
- FUENMAYOR, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 50, 39-52. doi:10.4067/S0717-554X2014000200001
- GABOURY-BONHOMME, M.-È. (2018). *L'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010 : acteurs, référentiels et instruments politiques*. (Doctorat), École nationale d'administration publique. URL: <http://espace.ena.ca/161/>
- GENTILE, L. (2010). *The Battle for Health in France: the Role of Ideas an Discourse in Constructing he Political Economy o Health Policy Reform (1990-2010)*. (Doctor of Philosophy), New York: New York University.
- GISCLARD, M., ALLAIRE, G. & CITTADINI, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*. 16 (31). <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>
- GOUZEC, S. (2013). *Analyse des systèmes d'inspection de sécurité civile à travers le monde. Quelles évolutions pour le modèle français?* (Maestría), Aix en Provence: IEP Aix en Provence. URL: http://crd.ensosp.fr/doc_num.php?explnum_id=8143
- GOUIN, R. (2012). The uses of cognition in policy analysis: a first appraisal. *Journal of Public Administration and Governance*, 2(1). doi:10.5296/jpag.v2i1.978
- GOUIN, R. & HARGUINDÉGUY, J.-B. (2008). ¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas?: un análisis comparado. *Revista de Estudios Políticos*, 142(octubre-

diciembre), 43-68. URL: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45103>

GOUIN, R. & Harguindéguy, J.-B. (2012). The Uses of Cognition in Policy Analysis: A First Appraisal. *Journal of Public Administration and Governance*, 2(1), 17. doi:10.5296/jpag.v2i1.978

GUZMÁN, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: Cepal.

GUZMÁN, V. & BONAN, C. (2008). La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 14(25), 103-114. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4672550>

HAMEL, M.-P. (2009). *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté: une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni*. (Doctorado), Paris: Institut d'études politiques de Paris. URL: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00866930/document>

HASSENTEUFEL, P. (2003). L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction. In P. Hassenteufel (ed.), *Sociologie politique: l'action publique* (pp. 115-156). Paris: Arand Colin.

HASSENTEUFEL, P. & Genieys, W. (2012). *Comprendre le changement dans les politiques publiques? L'approche programmatique*. doi:<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401805>

HOLGUÍN, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147. doi: <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62554>

JACQUOT, S. (2006). *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*. (Doctorado), Paris: Institutue

- d'Etudes Politiques de Paris. URL: <https://ideas.repec.org/p/spo/wpmain/infohdl2441-5407.html>
- JOLLY, J.-F. (2017). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En A. N. ROTH DEUBEL (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- JÖNSSON-LECLERC, A. (2011). *Les politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en Europe. Une omparaison entre la France, la Suède et le Royaume-Uni*. (Doctorado), Paris: Institute d'Etudes Politiques de Paris. URL: <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1djb39d1gl826arinv1aph4i4b/resources/these-2011-alexandra-jonsson.pdf>
- LE COQ, J.-F., FRÉGUIN-GRESH, S., SAÉNZ-SEGURA, F. & PEREZ, F. J. (2013). *Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques centroaméricaines lecture croisée des évolutions de référentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua*. Paper presented at the CANAL2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale, Montpellier. URL: <http://agritrop.cirad.fr/569982/>
- MANDIN, L. (2007). *Des préretraites au vieillissement actif: l'évolution des politiques sociales pour les travailleurs ages de plus de 50 ans en France et en Allemagne (1970-2007)*. (Doctorado), Paris: Institute d'Etudes politiques de Paris. URL: <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5403/resources/mandin-scpo-2007.pdf>
- MANOSALVAS, M. (2014). Buen vivir o *sumak kawsay*. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 49(mayo), 101-121 URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4738003>
- MARTÍNEZ CORAL, P. E. (2017). Dimensión cognitiva de las políticas públicas: un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos. *Panorama*, 10(20), 76-81. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6152711>

- MOULAERT, T. & VIRIOT DURANDAL, J.-P. (2013). De la notion au référentiel international de politique publique. Le savant, l'expert et le politique dans la construction du vieillissement actif. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 44(1), 11-31. doi: <https://journals.openedition.org/rsa/904>
- MULLER, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Innovar*. Revista de ciencias administrativas y sociales, 11, 99-109.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208. doi:10.3406/rfsp.2000.395464
- MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas* (J.-F. JOLLY & C. SALAZAR VARGAS, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MULLER, P. (2008). Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font de l'analyse des politiques publiques. In P. MULLER, I. ENGELI, & T.-H. BALLMER-CAO (eds.), *Les Politiques du genre* (pp. 299-316). Paris: L'Harmattan.
- MULLER, P. (2016). Referencial (C. SOTO, C. ISAZA, P. HERRERA KIT, S. TADLAUOI, A. C. GONZÁLEZ, V. HERRÁN OCAMPO, L. GÓMEZ, J.-F. JOLLY, & D. SOTO URIBE, Trans.). En J. I. CUERVO, J.-F. JOLLY, & D. SOTO URIBE (eds.), *Diccionario de políticas públicas* (2.^a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MUTTENZER, F. (2012). Analyse cognitive d'une politique publique: justice environnementale et "marchés ruraux" de bois-énergie. *Madagascar conservation & development*, 7(25). doi: <http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v7i2S.4>
- NAHRATH, S. (2010). *Les référentiels de politiques publiques*. Paper presented at the Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique, Université de Genève.
- NKWENKEU, S. (2014). *Evaluation des politiques publiques de santé : une analyse économique appliquée au Cameroun*. (Doctorado),

- Université de Grenoble, Grenoble. URL: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01330770/document>
- PUELLO-SOCARRÁS, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 3 (enero-junio), 27, 70-106. URL: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17523>
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (3.ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2007a). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista de Ciencia Política*, 3 (enero-junio), 23, 44-68. URL: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522>
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2007b). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública transformación del Estado. En vv.AA., *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 28-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33 (julio-diciembre), 67-91. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061004>
- SABATIER, P. & SCHLAGER, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50(2), 209-234. doi: <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>
- SCHMITT, C., GUÉNEAU, S., SABOURIN, E. & NIEDERLE, P. (s.f.). *La construction des politiques publiques en faveur de l'agroécologie au Brésil*. Paper presented at the Colloque SFER: Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes.
- SOLANAS, F. (2009). La ley de educación superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción públicas. *Revista de la Educación Superior*, xxxviii (1)(149), 155-169. URL:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602009000100008

- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- SUREL, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512.
- SUREL, Y. (2016). Tres I (C. SOTO, C. ISAZA, P. HERRERA KIT, S. TADLAUOI, A. C. GONZÁLEZ, V. HERRÁN OCAMPO, L. GÓMEZ, J.-F. JOLLY, & D. SOTO URIBE, Trans.). En J. I. CUERVO, J.-F. JOLLY, & D. SOTO URIBE (eds.), *Diccionario de políticas públicas* (2.^a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- TAYLOR, C. (2006). *Imaginarios sociales modernos*. Barcelona: Paidós.
- WILLKE, H. (2006). La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos*, 102 (otoño), 179-201. URL: <https://www.cepchile.cl/la-transformacion-de-la-democracia-como-modelo-de-orientacion-de-las/cep/2016-03-04/094020.html>