

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Un punto de partida para el análisis de política pública sobre pobreza en Colombia: sus enfoques de análisis, representaciones sociales y estudios críticos del discurso.

*Co-autores (semillero de Investigación),*

*Fabián Eduardo Camelo Sánchez*

Estudiante de Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

*Iván David Sanabria G.*

Estudiante de Administración Pública y de Ciencia Política

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Universidad Nacional de Colombia

*Alan David Vargas*

Estudiante de Administración Pública y Derecho

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Universidad Nacional de Colombia

*Angie Patricia Salas*

Estudiante de Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

*Fabián E. Mendoza Pulido*

Abogado y estudiante de la especialización en Seguridad y Social UNAL

Estudiante de Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Universidad Nacional de Colombia

*Oscar Enrique Gómez Rodríguez*

Vinculación Institucional:

Universidad de Buenos Aires Argentina “UBA”

Estudiante, Doctorado en Ciencias Sociales

Resolución (CS), No 4883/96: Folio, 5.

Eje 5: Política-Ideología-Discurso

## *Introducción*

“No quedará en la noche una estrella.  
No quedará noche.  
Moriré y conmigo la suma  
Del intolerable universo.”  
Borges

Para poder dar cuenta del fenómeno de la pobreza desde las políticas públicas, habría que justificar primero, la relación entre política pública y pobreza. De acuerdo con la propuesta de la profesora Neyla Pardo (2007) en términos de pobreza, se pueden identificar al menos 11 representaciones de pobreza: 1) La relación pobreza-humildad, 2) La relación pobreza-precariedad, 3) como algo inherente e intransformable en la condición humana, 4) La relación pobreza-alegría, 5) La relación pobreza-bienestar, 6) La relación poder-pobreza, 7) La relación pobreza-caridad, 8) la relación pobreza-justicia/ solidaridad y beneficencia, 9) La relación pobreza y periferia, 10) la relación pobreza-violencia y 11) respecto a pobreza y la otredad amenazante. De éstas, al menos del número cinco a la once, son aspectos nombrados constantemente como *problemas* de los “Estados-gobiernos” con distintas nomenclaturas y particularidades.

Sin embargo, no se trata entonces de decir que en ocasión al uso de la palabra “pobreza-pobres” (o alguna de las representaciones aludidas) por un gobierno, inherentemente hay política pública, no queremos emprender un movimiento browniano; el objetivo deseable es la identificación en temas particulares de la “evolución” de las representaciones sobre pobreza determinado por la variable o variables de política pública. De tal manera, el objetivo del presente documento, es establecer al menos en cuatro enfoques de estudio de política pública los elementos de política pública que puedan ser determinantes para interpretar funciones de conexión, proximidad e influencia, que permitan dar cuenta de la manipulación de los llamados pobres en Colombia.

A partir de nuestra postura: considerar que existe una manipulación de los llamados pobres, parte del enfoque teórico de los miembros del grupo de investigación, adscrito a los Estudios Críticos del Discurso. El ejercicio que se presenta como producto y avance de la investigación de Tesis doctoral *Representaciones de la pobreza en Colombia: análisis crítico discursivo, mediaciones y políticas públicas*, busca identificar los elementos de conexión entre pobreza y políticas públicas aplicando categorías propias del análisis del discurso, específicamente nos concentraremos en tres: contexto, ideología y representaciones sociales. Cada categoría tiene mayor o menor repercusión en la medida que se aplique en alguno de los cuatro enfoques de política pública que se desarrolla en el

documento: Police Cycle, Advocacy Coalitions, el marco por referencial y el enfoque narrativo.

Como indicación a nivel expositivo, en cada inter-título que desarrolla las relaciones sobre las que queremos dar cuenta, se encontrará una breve referencia a los puntos más importantes o que se quisieron destacar en cada enfoque, excepto el inter-título dedicado al Police Cycle, cuyo propósito comunicativo es exclusivamente establecer el contexto en el que se dan los otros enfoques, seguidamente se presentará un nudo de cómo cada enfoque favorece el alistamiento de una categoría relacionada con el estudio del discurso y finalmente se establecen las posibilidades de una aplicación de la propuesta. De esta manera, se socializa el avance de lo que podría denominarse marco conceptual de la investigación doctoral ya citada, pero al mismo tiempo, este desarrollo corresponde con la plataforma teoría que ha venido desarrollando la reciente línea de investigación de Análisis Crítico del Discursos y Políticas Públicas del Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático.

### *El punto de partida: Police Cycle*

El poder hablar sobre un modelo que emerge en los albores de distintos aportes que proponían unas ciencias de las políticas o *policy science*, el cual es el tema central del presente intertítulo: el ciclo de política pública o *policy cycle*, nos lleva a plantear la forma que tomó una justificación histórica para su momento y la necesidad de construir un modelo de este tipo, en una sociedad específica: la norteamericana, que exigía un contexto y que posibilitará una lectura más próxima a la realidad gubernamental del por entonces en boga Estado de bienestar (*Welfare State*). Para este aparte nos proponemos hacer una descripción general del modelo de ciclo de política o *policy cycle*, rescatando principalmente sus antecedentes contextuales como los determinantes en su formación.

Dos conceptos claves en las ciencias sociales, introducen la comprensión del modelo a abordar en el campo disciplinar de las políticas públicas; estos son *Estado* y *gobierno*. Estos representan una significativa parte de la historia de la constitución disciplinar de campos como la ciencia política o como la Administración Pública, además de ser abordados por otras ciencias sociales en donde significan un elemento no sólo de entorno. El concepto vinculante al campo de las políticas públicas, y el cual está en el centro del debate público en el momento de la importancia disciplinar de éstas, es el de *gobierno*, debido a que es principalmente a quien se le adjudica detentar, en su momento de relevancia, posterior a 1945, la producción y entrega de resultados de su rol político en y con la sociedad; en términos de Richard Rose, al definir los tres aspectos que efectúan las organizaciones gubernamentales, son los gobiernos quienes representando la *decisión* sobre los asuntos sociales, “*entregan los resultados de los programas*: la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos que se trata de beneficiar es la justificación de la mayoría de los programas de gobierno contemporáneo.” (Rose, 1998: 67). En este sentido, los conceptos que interpretan al *gobierno* como decisor, y que cambian la forma de concebir el Estado, emergen como aportes que eclosionan en el marco del inicio disciplinar de la *policy science*, en razón de la necesidad de construir un modelo que diera cuenta del nacimiento, el trayecto y los resultados de las actuaciones que estructuran y despliegan los gobiernos (*resultados de los programas* en términos de Rose).

La producción teórica que antecede a esta eclosión interpretativa del gobierno, y que fija bases fundamentales para esta comprensión de las *policy science*, parten de algunas teorías del estado, alimentadas de la filosofía política y el pensamiento económico<sup>1</sup>, las cuales

---

<sup>1</sup> Al respecto Yves Many y Jean-Claude Thoenig, afirman que existen unos modelos teóricos que contribuyeron a la fundamentación de las políticas públicas: “Es decir, las teorías de las políticas públicas no

están dadas principalmente por el desplazamiento de la categoría de Estado del objeto de estudios que se circunscribían al análisis político. Esta nueva escena epistemológica propiciada en esencia por la democratización del Estado liberal, que genera “(...) la delimitación de un campo de investigación que desborda el mundo del Estado para introducirse en la sociedad civil” (Caminal, 2010: 23), permite la constitución disciplinar de un campo concreto de las ciencias sociales, esta es la ciencia política. Esta emergente ciencia que en su prehistoria, tuvo como objeto de estudio al *Estado*; este objeto que precede a la consolidación -científica- de las *politics*<sup>2</sup>, se le toma como perteneciente a una historia del pensamiento político mas no a una emergencia científica; en palabras de Caminal, “El Estado es el *objeto* central en torno al cual gira todo el pensamiento político moderno, desde Maquiavelo a Marx” (Caminal, 2010: 25).

Las interpretaciones que de esta forma fijaron históricamente al Estado como el gran centro de la conceptualización política, tales como observarlo como un pacto, como una unidad de poder absoluto, como pluralidad de instituciones, como una unidad de equilibrio, etc., dejan claro la trascendencia de su estudio. No obstante, los trabajos seculares, plantea Hernández (1999), que inauguran Hegel, Marx y Weber, condensan una mirada que amplía el objeto y que condicionan la producción teórica del mundo contemporáneo; considera Hernández, en el marco de estos tres autores respectivamente, la distinción entorno a lo que se produce en la segunda mitad del siglo XX: “Si antes el Estado era percibido como la encarnación de "la razón en la historia", como "el brazo armado de la burguesía", o como "el detentor del monopolio de la violencia legítima", en el período contemporáneo es percibido a través de su actividad.” (Hernández, 1999: 80)

Es la *actividad* del Estado en la que ahora se observa la manifestación del contenido político que se había centrado antes en lecturas “más abstractas” de éste, las cuales no contemplaban la transformación que el mundo contemporáneo vivía<sup>3</sup>; la relación entre la *actividad* y el detentador al que se le adjudicaría, las organizaciones gubernamentales, se

---

son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción, contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraizan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción.” (Many y Thoenig, 1992: 45)

<sup>2</sup> Esta expresión del inglés, la hacemos teniendo en cuenta la salvedad que muchos de los autores que abordan el tema de las *policías públicas*, hacen al referirse a la distinción anglosajona que se tiene del término que en el castellano solo indica -*política*-, cuyas denominaciones en el inglés se clasifican en tres, dando cuenta de acepciones diferentes de cada una: *politics* (práctica o ejercicio político), *polity* (esfera política) y *policy* (decisión o directriz que toma una autoridad política). Salazar (2009), Roth (2002), Jiménez (2009).

<sup>3</sup> Yves Many y Jean-Claude Thoenig aseguran que las ciencias sociales tardaron en observar “cara a cara” la acción pública, “Se necesitó largo tiempo para que dejaran de dar vueltas en torno al tema.” (Many y Thoenig, 1992: 7). Estos autores, consideran que aun para 1960, dominaban el campo tres enfoques que no daban comprensiones cabales del tema, estos eran: la ciencia administrativa, principalmente la americana; la sociografía de los llamados grupos de presión; y el determinismo de los grandes sistemas. (Ibíd.: 8)

entreteje en esta interpretación con más fuerza. Esta emergencia epistemológica que redireccionaba las lecturas sobre el Estado, y que aporta a la ciencia política de la época, se ve ampliamente influida por situaciones causales y derivadas de las guerras mundiales, específicamente de la segunda, por la llegada al poder en Norteamérica de algunos gobernantes de visión liberal-democrática, que en respuesta al rezago producto del devastador tiempo bélico, profundizan el Estado social que aumenta la capacidad y tamaño del sector público, expresada en el crecimiento de las burocracias, en la progresiva prestación de los servicios públicos y la función redistribuidora. Este crecimiento se concretiza en los tamaños de los gobiernos, cuya dilatación vinculada a estas actividades interventoras, permiten colegir que, “En el curso del siglo XX, las actividades gubernamentales han aumentado en escala, en asuntos y en diversidad.” (Rose, 1998: 47), y por tanto, le considerara como la viva expresión y la “(...) institución central del Estado benefactor de economía mixta.” (Ibíd.: 48). Este panorama teórico y social, donde la pérdida de relieve de los estudios sobre la categoría de *Estado*, ligada a eventos históricos como el cambio de las estructuras políticas por giros ideológicos y confrontaciones bélicas mundiales, permite que otras categorías vinculadas más a la *sociedad civil*, cobren interés y teóricamente se amplíen sus nociones, además de esto generar la constitución científica de un campo del conocimiento. El *gobierno*, es el concepto que es marco de referencia en la comprensión de, tanto la emergencia de la disciplina de la *policy science*, como de la producción de su primer modelo analítico, el *policy cycle*. La política que se diluye y diversifica en su definición, como gobierno Caminal la sintetiza pertinentemente:

“La centralidad de la política como *gobierno* reside en el conjunto de instituciones públicas y políticas. Los poderes públicos del Estado, los partidos políticos, las instituciones políticas internacionales o los gobiernos de otros Estados son protagonistas, influyen o contribuyen, en mayor o menor grado, a la formación de los procesos divisionales y a la adopción de decisiones públicas que vinculan al conjunto de la sociedad civil.” (Caminal, 2010: 35)

La centralidad en la *decisión* del gobierno, torna trascendente como objeto de estudio, a partir de las propuestas de Harold Lasswell y Daniel Lerner (1951), las cuales pretendían construir todo un estatus científico al estudio del conjunto decisional gubernamental, sin caer en la vana idea de pensar que este propósito es vincular de lleno a los científicos sociales al ejercicio político; en palabras de Lasswell: “The policy approach is not to be confounded with the superficial idea that social scientists ought to desert science and engage full time in practical politics.” (Lasswell, 1951: 7)<sup>4</sup>. Este iniciático propósito desde donde se empezaba a tejer la construcción científica de las políticas, Lasswell lo desarrolla en una primera instancia en el énfasis de tres momentos analíticos que en su artículo “The

---

<sup>4</sup> En enfoque de “*policy*” no debe ser confundido con la idea superficial que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia y dedicarse en tiempo completo a la “*practical politics*”

\*Apunte: El *policy* se caracteriza o es nominado siempre a modo de ciencia, haciendo una tajante diferencia con práctica política.

Policy Orientation”, define en el acercamiento a las siguientes pretensiones: “Choosing Fundamental Problems”, “The Use of Models”, y “The Clarification of Goals”. (Ibíd.: 8-9).

Este primer momento, es un pre-modelo de lo que posteriormente se conocería como el *Policy Process model*, modelo que en efecto detallo Lasswell y que influiría, aun hoy por hoy, en la forma de concebir el análisis de la políticas públicas en diversos autores. Calderón Ramanov (2010), quien califica el modelo como normativo, debido a que fundamenta el proceso político de decisión basándose en valores, sintetiza claramente su estructura:

“Los procesos político de decisión, según Lasswell, pueden ser estudiados como una serie de acciones individuales o colectivas encaminadas a influenciar la obtención de determinados valores (*Influence process*) y pueden ser descritos, a su vez, a través de siete prácticas o funciones: Información (*Intelligence*), Promoción (*Promotion*), Formulacion (*Prescription*), Adopción (*Invocation*), Implementación (*Application*), Finalización (*Termination*) y Evaluación (*Appraisal*).” (Calderón, 2010: 67-68)

Este modelo se diseña teniendo en cuenta el carácter político de la decisión, siendo esta un proceso en el cual los tomadores de decisiones (los individuos), se apoyan en recursos y estrategias de manipulación (*manipulative strategies*) para la adquisición de determinados valores de un marco institucional. (Ibíd.: 68, 81) Esta autora en su interpretación, afirma además que, el modelo aborda la decisión política no solamente explicándola, sino sugiriendo también recomendaciones, punto en el que también coinciden otros autores, como Hernández (1999), quien afirma que “Lasswell consideraba que estas etapas describían no solamente como era el proceso sino cómo debería ser.” (Hernández, 1999: 83).

Este primer esbozo del posteriormente conocido *policy cycle*, constituye un claro precedente debido a la caracterización que le distingue, la cual la sintetizamos en tres elementos que sobresalen: es un proceso de decisión orientado a la resolución de problemas, se articula en etapas y se sustenta teóricamente en una postura fundada, en este caso, desde la ciencia política.

De esta forma, el ciclo de política pudo surgir y adquirir desarrollos, debido en esencia, al último elemento que rescatamos como heredero de los aportes de Lasswell; esto, ya que es la postura teórica que el autor construye en torno a la democracia y al gobierno, que hacen parte de todo una conceptualización que no se agota en su propuesta de *Policy Process model*. De esta forma, se genera toda una corriente de pensamiento vinculada a distintos enfoques de análisis, que críticamente o de acuerdo a lo planteado por Lasswell, estrictamente deben retomarlo, ya sea para cuestionarlo, o para ampliarlo. Por otra parte, uno de los autores que profundiza posteriormente en el ciclo que había inaugurado Lasswell, es Jones (1970), quien asevera que el objeto analítico a recaer es en la conducta

de los participantes en los procesos de decisión política, sumándole una nueva fase: la de “legitimación” y orientando el análisis a los “problemas políticos esenciales” (Calderón, 2010: 82-83).

Estos aportes y demás matices que alimentan lo que actualmente se conoce como ciclo de política o *policy cycle*, se consolida como modelo, y recayendo en nuestro tercer elemento se interpretación, debido a que emergen distintos niveles y formas de analizar, existe un necesario marco teórico desde el cual cobra sentido la *modelación* de una realidad. Planteamos esta distinción, partiendo de una definición de *modelo*; evocamos la que propone Carlos Salazar Vargas (2009), quien concibe que: “Puede entenderse como una representación, un ideal o una muestra. Se considera que los modelos científicos abarcan esas tres significaciones: representan la teoría, señalan las condiciones ideales en las que se produce un fenómeno al verificarse una teoría y, además, constituyen una muestra particular de la explicación general que ofrece la teoría.” (Salazar, 2009: 165) Así, el *ciclo de política*, se erige como modelo, debido a las ventajas que le representa a los enfoques o teorías que le utilicen (enfoque secuencial o el Welfare Economics). Hernández al respecto agrega: “La ventaja de este modelo es que facilita la comprensión del proceso de producción de las políticas. Ello permite elaborar estudios de caso, desarrollar estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo, aislar ciertas etapas del proceso para elaborar un estudio específico, y analizar el papel de actores diferentes de los gubernamentales.” (Hernández, 1999, pp. 83).

De esta forma, no se le debe reducir a una función meramente mecánica que comprime un propósito explicativo de una realidad, a unas etapas que resumen y permiten la comprensión de la acción pública del gobierno, ya que la configuración de una disciplina, como la ciencia de las políticas o *policy science*, implicó la construcción de posicionamientos frente a la realidad que, en este caso, se habían centrado en dar interpretaciones más cercanas a las experimentadas en el Estado y la sociedad.

Este conocido ciclo, el cual deriva en todo un ramaje de enfoques, en métodos y técnicas de aplicación que asumen tanto los gobiernos como los analistas independientes, el cual ha permitido simplificar la acción pública, lo cual es una de sus críticas más fuertes, en tanto descuenta los efectos como actores externos a el proceso de decisión, como también ha generado un modo pedagógico de acercamiento al gobierno. Plantea Roth (2010): “Igualmente, facilitó la elaboración de teorías “parciales” para cada una de las secuencias del proceso. Esta es al mismo tiempo la fuerza del modelo, pero también su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto.” (Roth, 2010: 26)

De tal modo que para entender los otros enfoques y los desarrollos alternos, el ciclo de política es un referente necesario. Ofrece un punto de partida para entender sobre lo que estamos hablando, lo queremos hablar y permite al lector atender a la intertextualidad de los planteamientos que se presentan a continuación, la preocupación tradicional por



entender el problema de la legitimación de las políticas, el problema de las decisiones y la manipulación discursiva, analizadas desde las categorías: ideología, representación social y contexto, es la continuación, desde el campo de las ciencias políticas, de una tradición preocupada por entender lo “qué ocurre” con el poder político en un entorno política que denominado democrático, se caracteriza en realidad por el alto nivel de restricciones y exclusiones sociales.

### ***El Advocacy Coalitions***

El enfoque de Análisis ACF<sup>5</sup> es una propuesta cuyo propósito es superar las limitaciones del enfoque secuencial –policy cycle– en lo que corresponde a los siguientes puntos (Roth, 2007:304):

1. El ciclo de política no es realmente una teoría causal ya que nunca identifica factores que condiciona el proceso de política al interior o entre las etapas del ciclo.
2. La secuencia propuesta de las etapas no corresponde a las descripciones de lo que ocurre en la realidad.
3. La perspectiva de las etapas sufre de un sesgo muy legalista y top-down que se focaliza en la implementación de normas legales.
4. El hecho de asumir la política pública como resultado de un proceso centrado en una normatividad específica simplifica demasiado un proceso que involucra generalmente a múltiples ciclos, propuestas de políticas y varios niveles de gobierno y otras instancias como tribunales.

Por lo anterior, el enfoque ACF se caracteriza por: Ofrecer una interpretación sobre el proceso de política que no recurre a la lógica causal (respecto a la primera limitación), pretende dar cuenta “de lo que ocurre en la realidad” (segunda limitación), intenta explicar el proceso por fuera del sesgo *top-down* (tercera limitación) y finalmente involucrar actores y múltiples ciclos que desmienten la simplicidad del esquema original (cuarta limitación).

El punto que más llama la atención es el referente a la segunda limitación: ¿qué es lo que ocurre en la realidad? Sabatier diría que dos cosas fundamentalmente: Las políticas públicas cambian y los procesos de aprendizaje de los actores determinan la percepción de los problemas y así mismo las teorías implícitas sobre las maneras de alcanzar los objetivos de la política. Lógicamente como las políticas públicas cambian, y su transformación obedece a factores cognitivos, los cambios no están sujetos a una lógica causal y así mismo como es un proceso que está en el sistema político, trasciende al campo

---

<sup>5</sup> Advocacy Coalitions Framework. No existe una traducción exacta, pero se puede aproximar a coaliciones promotoras militantes.

de los actores estatales. Por tal razón, el quid del asunto de este enfoque (que contiene el conjunto de las críticas hechas al policy cycle) es entender *por qué una determinada política pública cambia o se mantiene estable*. Para ello Sabatier y Jenkins proponen varias hipótesis de trabajo y un modelo para explicar ya sea el cambio o la estabilidad.

Como el objetivo de este inter-título no es explicar el ACF, sino proponer las posibles vinculaciones del enfoque con las posturas epistémicas de los Estudios Críticos del Discurso, se enuncia brevemente las hipótesis del enfoque en cuestión, con las cuales se pretende establecer un puente con la postura de los ECD<sup>6</sup>:

1. El cambio de políticas se da en función de dos variables: a) la transformación de un subsistema de política<sup>7</sup> y sus coaliciones militantes y b) perturbaciones de las variables exógenas, que son parámetros relativamente estables y externos al sistema de creencias.
2. Por lo general siempre hay una coalición que domina el subsistema
3. El núcleo central de un programa de gobierno es menos probable que cambie en ausencia de perturbaciones externas (especialmente condiciones socio-económicas)
4. Los cambios cognitivos (política orientada al aprendizaje) es más probable que se dé cuando hay un nivel intermedio de conflicto entre las coaliciones
5. Problemas que involucran sistemas naturales tiende más a generar procesos cognitivos que aquellos que involucran puramente variables políticas
6. La política pública orientada al aprendizaje tienen mayor probabilidad cuando existe un foro respaldado por discursos profesionales
7. En la deliberación, la expresión de las creencias está restringida, mientras que las elites de los grupos de interés pueden hacerlos
8. El papel de la información científica (técnica) juega un papel en las decisiones a corto tiempo, aun cuando no se hayan modificado las posturas de las coaliciones

Con base en estas premisas, nos corresponde interpretar si es posible introducir en tales parámetros una mirada de análisis crítica discursiva. De antemano se reconoce que los creadores de este enfoque no se desprenden totalmente de lo que Roth (2007 y 2010) una postura empiricista, en opinión de Serrano y Vera (2010):

---

<sup>6</sup> Para más información sobre el Enfoque y el modelo del ACF revisar: Roth (2007) y Serrano y Vera (2010)

<sup>7</sup> El subsistema de política pública indica el conjunto de actores involucrados en un sistema de política pública. Sabatier y Jenkins-Smith, 1993:24; traducido por Serrano y Vera (2010)

El ACF privilegia las metodologías cuantitativas, estas permiten probar o falsear sus hipótesis y conducen a relaciones causales y generalizaciones. Por el contrario, no considera pertinente aproximaciones hermenéuticas o de carácter fenomenológico. Señala que el sistema de creencias no es susceptible de exegesis interpretativas. (p. 202)

El lector desprevenido que apenas se acerca al ACF e inmediatamente observa que involucra factores cognitivos, puede pensar que se aplican entonces procesos cualitativos de investigación, no obstante deberá sorprenderle que para los fundadores del enfoque, el conocimiento de creencias puede y es preferible explorarse por:

- i) Encuestas sobre las creencias de las elites;
- ii) Panel con observadores y expertos
- iii) Análisis del contenido de documentos relevante, done quede consignado el sistema de creencias.

El ACF no le da gran importancia las miradas cualitativas, en parte porque puede estar tomando como presupuesto que la evidencia sobre los sistemas de creencias y los procesos de aprendizaje son sencillos. El ejercicio que se propone a continuación es el análisis de las ocho premisas citadas y ofrecer una primera lectura desde la mirada de los ECD, suspendiendo el sesgo cuantitativo con el que fue planteado el enfoque.

En tal medida respecto a los dos variables de las cuales depende el cambio de la política pública, nos concentraremos en el primero y lo relacionaremos con la segunda premisa acotada y plantearemos la siguiente pregunta: ¿Cómo es que se da la hegemonía de una sola coalición? Y ¿Cómo se mantiene esa coalición? Partimos de la idea que las coaliciones se mantienen en la medida que se consolide el sistema de creencias, en tal medida, en lo relacionado con el sistema de creencia, proponemos desde nuestra mirada, la consolidación de dicho sistema a modo de una ideología, entendida como lo planteó Van Dijk (2001).

Para definir qué es ideología, miraremos tres definiciones elementales y afirmaremos que cualquiera de ellas sirve para estudiar el comportamiento de las coaliciones. En la primera definición se afirma que “son creencias fundamentales de sus grupos y de sus miembros” (Dijk, 2001: 5), diríamos sin mayor profundidad que es el primer puente que permite conectar ambos temas; otro campo para la concepción de la ideología es considerarlo como aquello que se opone al conocimiento verdadero, especialmente la corriente Marxista abandera esta perspectiva; llama la atención este enfoque en lo que se relaciona con la octava premisa y cabría preguntarse ¿Por qué diferenciar conocimiento científico de sistema de creencias? Y además adjudicarle cierta diferencia al conocimiento científico ¿Cuál podría ser la estrategia discursiva de esta postura? La posibilidad de estudiar el tratamiento discursivo entre conocimiento científico y no científico permitiría a los

investigadores el descubrimiento de dispositivos que permiten la legitimación de una agenda gubernamental, por ejemplo. Finalmente, en relación con una tercera definición de Ideología, observamos que en la lógica de los fundadores del enfoque y en el modelo de la propuesta misma siempre hay uno “ellos” u “otros” y un “nosotros”, aquí cabría la tercera nominación:

(...) las ideologías forman las representaciones sociales de las creencias compartidas de un grupo y funcionan como el marco de referencia que define la coherencia global de estas creencias. Por lo tanto, las ideologías permiten inferir fácilmente opiniones sociales nuevas, que se adquieren y distribuyen dentro de un grupo cuando éste y sus miembros se enfrentan a acontecimientos y situaciones nuevas (...)

La reproducción de la ideología en el discurso permite entender cómo las coaliciones no sólo son asociaciones ocasionales, sino comunidades interesadas en la reproducción de la garantía de sus intereses, y para ello necesitan procurar de un medio, que es el lenguaje: los recursos, las estrategias y los medios que usa para imponer sus sistema de creencias en agendas de gobierno. En esta perspectiva así mismo se explica que cuando hay confrontaciones, se da la oportunidad para el debate, pero en términos de discurso un debate orientado a la evaluación y confrontación de los propósitos comunicativos y las coherencias internas de discurso.

Finalmente y relación con lo dicho, el deseo de explicar la realidad que caracteriza al ADF, entra a ser cuestionado por la postura de los ECD ¿acaso existe la realidad o problemas que puedan ser considerados naturales? En efecto no, todas son construcciones discursivas, si se acepta esto, es probable entender que ya sea el cambio de factores fijos o estables o el cambio en los procesos cognitivos de los actores de las coaliciones (de la opinión pública) entre otros, se puede estar debiendo a que el fin de un discurso, sus estrategias y sus recursos han entrado en crisis.

Hasta aquí, aunque el ACF se hace esquivo desde su formulación para estudios cualitativos, se ha mostrado que sus premisas proporcionan campos de exploración interesantes que las investigaciones con posturas fundamentadas en el estudio crítico del discurso pueden retomar para orientar trabajos que busquen dar cuenta de las variables que hacen cambiar las políticas públicas, las estrategias que usan los actores en términos de la defensa de sus creencias y la vinculación de sus intereses en la agenda gubernamental, entre otros.

### *El Enfoque por el Referencial*

El enfoque denominado de esta manera, se conoce en la literatura también como el enfoque francés de la política pública cuyo representante más sobresaliente es Pierre Muller. Al respecto, podríamos sugerir que este enfoque se caracteriza por “*sugerir las preguntas que deben hacerse, a propósito de las políticas públicas, tanto el investigador como el hombre que las elabora y también el simple ciudadano.*” (Muller, 2006: 34)

En términos generales la propuesta de Muller (esas preguntas fundamentales que debe hacerse el investigador) se caracteriza por:

1. Realizar la conceptualización de las políticas públicas y su relación con la teoría de Estado
2. Caracterizar el papel de los actores que participan en el proceso de política
3. Resaltar el elemento cognitivo de los actores

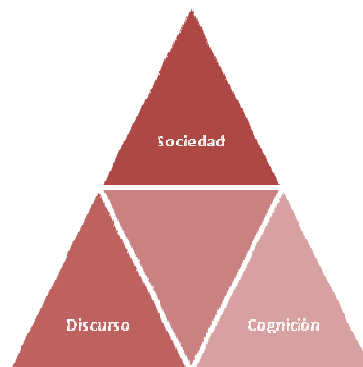
Especialmente el punto central de Muller es la naturaleza cognitiva de los actores, en el sentido que la política pública es el lugar de producción de significación. No obstante, para llegar a entender esta mirada, es pertinente concentrarse en la postura de análisis de políticas públicas que el autor plantea, considerando los aspectos más relevantes:

- “Es posible preservar el aporte irremplazable del enfoque por los actores, al mismo tiempo que se integra el carácter irreducible de la dimensión global” (Muller, 2006: 94)
- Las políticas públicas “(...) constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo” (Muller, 2006: 95)
- “(...) la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo.” (Muller, 2006: 95)
- “Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes “el referencial de la política pública” (Muller, 2006: 97)

- “El referencial corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (Muller, 2006: 98)
- El referencial de una política pública es un “proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. (...) La elaboración del referencial de una política pública corresponde entonces a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo, y una operación de recodificación de lo real, para definir un programa de acción política” (Muller, 2006: 99)
- “Como estructura de significación, el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes: unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes” (Muller, 2006: 99)

El punto sobre el que se pretende hacer especial hincapié es el proceso de construcción de significado por medio de la representación.

A diferencia del Advocacy Coalitions, donde el proceso cognitivo se enuncia pero metodológicamente se reduce a tres estrategias de reconocimiento, la propuesta por el referencial plantea los procesos cognitivos por medio de la elaboración de representaciones del mundo, esta referencia nos hace pensar en la triada básica que manejan comúnmente los analistas del discurso:



Gráfica 1. Relación trídica del discurso

Se dice del discurso que son todas las expresiones de significado, las cuales para interpretar, se necesita conocer los procesos de cognición o también denominados de intersubjetividad, los cuales son de orden simbólico y tienen distintos niveles:

1. Individual/Subjetivo: Representaciones mentales individuales que proceden de la experiencia
2. Modelos Culturales: conjunto de modelos mentales compartidos por actores sociales
3. Representaciones sociales: Estamos en el campo de los recursos de socialización, en los cuales éstas se asumen como conocimiento incontrovertible
4. Ideología

En suma estas operaciones del conocimiento nos permiten entender que la vida social es básicamente un campo de tensiones de representaciones sociales. Ahora bien, si la política pública es un referencial de la sociedad, el cual vive un proceso constante de ajuste y desajuste (Roth, 2007: 75) ¿acaso se estaría suponiendo que representaciones sociales estandarizadas? ¿Acaso existe un único proceso de decodificación y recodificación de lo real?

En este enfoque es muy importante tener presente, que los discursos que circulan y especialmente los discursos hegemónicos existen en la medida que hay un proceso de dominación. En tal manera, hay que suponer ese proceso de construcción del referencial como conflictivo, en la medida que se presupueste que en una formación social determinada no exista consensos sobre representaciones sociales.

Además, antes de suponer situaciones teóricas muy abstractas, es preciso señalar que Muller metodológicamente propone como el concepto de Redes de Política Pública, el cual señala una red de “actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes” (Muller, 2006:67), ahora, los referenciales (más que uno solamente) parecen ser la construcción utópica sobre el cual espera organizarse jerárquicamente la sociedad, y su naturaleza radica en que son cambiantes, si la política pública cambia es precisamente porque el referencial cambió y explicar el cambio de ese referencial implica un transformación en las representaciones sociales y todas las implicaturas teóricas que eso significa; por lo pronto concluimos que este enfoque permite profundizar y aplicar estudios sobre la relación Discurso-Sociedad en el campo de las políticas públicas, para el autor interesado en la materia.

## *El Enfoque Narrativo*

Este enfoque está clasificado en los estudios pos-estructuralista y se caracteriza por el llamado giro argumentativo; la propiedad de alternativo del enfoque radica en observar la subjetividad de los actores para poder valorar y estudiar a la política pública. Uno de los principales exponentes del enfoque es Emery Roe, quien en su libro *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice* (1994), desarrolla un nuevo método para abordar la política pública, en el cual se propone superar premisas, como el principio de racionalidad, elemento constante en los enfoques de análisis de política pública tradicionales. Las unidades de análisis para los investigadores que se adscriben a esta corriente son las historias de los relatos individuales donde lo retórico, cognitivo y subjetivo son los fenómenos por los que hay que dar cuenta, porque éstos son los que permiten llegar al nodo de la propuesta analítica de Roe: *las controversias*, dado que es con su identificación que se puede hacer visibles los nexos entre las diferentes narrativas que componen la política pública.

Para el desarrollo de este propósito, existen dos herramientas: La Meta-narrativa y el análisis Intertextual. Respecto a la primera, es el resultado del contraste de los relatos hegemónicos y no hegemónicos, el cual permite identificar la controversia, por medio de categorías como lo visible y lo enunciable (en cada discurso)<sup>8</sup>. Por su parte, el análisis intertextual aporta al análisis e identificación de la controversia usando las categorías de análisis literario propuesta por *Riffaterre*:

1. El sociolecto: “Es el que provee las estructuras sobre las cuales el idiolecto del texto y el metalenguaje del intérprete se fundan. Es como si el sociolecto representara una plataforma intermediaria preliteraria entre el lenguaje y el discurso literario.” (Sánchez y otros, 2010: 335)
2. Idiolecto: en términos generales es la forma de hablar de cada persona, pero específicamente es lo que le sigue al proceso sociolecto, la aceptación de la descentralización del significado
3. El Intérprete: “(elemento nuclear y definidor de la propuesta) se entenderá como ‘un tercer texto que el autor habrá utilizado como equivalente parcial del sistema de signos que él construirá para volver a escribir el intertexto’ (De González B, 1999, citado por Sánchez y otros, 2010: 335)

---

<sup>8</sup> También se analiza el elemento retórico, como la facultad de discernir en la circunstancia lo admisible y lo creíble.



4. El de intertextualidad. “Un fenómeno que orienta la lectura del texto, que rige eventualmente la interpretación del mismo y que es contraria a la lineal.” (Riffaterre, 2004 citado por Sánchez y otros, 2010: 335)

Roe propone una técnica para el análisis de la narrativa política, siguiendo el método de la generación de relatos mediante el análisis del discurso verbal-oral de la política en cuestión (aunque si similitud es evidente, su terminología es cambia) orientado a la identificación de la controversia:

- Identificación de relatos o historias que construyan la controversia desde la política
- Identificación de relatos alternos al discurso político denominado contra-relatos
- El análisis de los relatos y contra-relatos en la construcción de un Meta-relato
- En la etapa final se de identificar la controversia con el Meta-relato y además intentar una solución con el replanteamiento del problema en el proceso de análisis, que dé cuenta a una satisfacción general.

Por otra parte, es necesario profundizar, en el elemento central de la teoría: los relatos son considerados como *fuerzas* que entran a describir y analizar controversias en las política públicas. Considerados como discursos se convierten en inmutables, a pesar de las pruebas que puedan llegar a contradecirlo, dado que están basados en sistemas de creencias que orientan al actor político. Las evidencias científicas para Roe, en ciertos casos se constituyen como una parámetro necesario para evitar errores en decisiones públicas y superar tensiones ideológicas, de allí que para encontrar salidas a tales puntos ciegos se hace necesario un análisis narrativo de los actores, al individuo.

Con solamente estos puntos del enfoque narrativo es posible proponer varios puentes con las hipótesis de trabajo del ECD; afirmaciones como: “*Lo que hace creíble las decisiones políticas ya no es las pruebas científicas sino la credibilidad del argumento, convicción y persuasión del argumento*” (Roe, 1994, citado por Roth, 2008:86) hacen que estas sean una de las posturas más cercanas al estudio del discurso. Entre otros aspectos, el argumento y la persuasión son propiedades de procesos comunicativos. En términos de presupuesto, ya se ha reconocido al lenguaje como un campo complejo, que por lo general, la comunicación se da en contextos de incertidumbre, complejidad y polarización, y que en el campo de de la política, cuando faltan evidencias y conocimientos científicos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización tan extrema entre los diferentes actores que participan en la controversia, es que resulta pertinente regresar a la base de las ciencias sociales: la comunicación y el lenguaje.

Sin embargo, a pesar de las múltiples conexiones, que por trabajar en la misma plataforma se puedan encontrar nos interesa resaltar la construcción y el aporte que hace esta teoría al concepto de Contexto. Tal como lo señalan Sánchez y otros (2010) haciendo una interpretación de las herramientas literarias de Riffaterre:

El sociolecto y el intertexto descifran completamente lo que el texto dice sólo de forma incompleta; dicen de un modo claro lo que el texto dice oscuramente o proveen el contexto dentro del cual el texto puede adquirir sentido. Por lo tanto, el sociolecto o el intertexto ofrecen un marco de pensamiento (*frame of thought*), o un sistema de significación que dice al lector cómo o donde buscar una solución, o desde qué Angulo el texto puede ser visto como descifrable.

¿Por qué nos interesa el contexto? Porque desde una postura de estudio del discurso hay que reconocer que no existe un discurso “absolutamente” original. De allí que la intertextualidad sea un lugar que ocupen en común, sin embargo, no de una manera superficial, sino proponiendo un rigor: contexto no debe ser cualquier cosa. La relevancia del contexto para el discurso se debe a que es una categoría transversal: “el discurso presenta como dimensiones fundamentales la forma, el sentido, la interacción y la cognición, atravesadas por el contexto” (Pardo, 2007: 37). Desde Pardo podemos ofrecer al enfoque narrativo varias aristas de lo que es un contexto:

“(…) El contexto puede ser descrito en términos de estructuras de conocimiento social, expresadas como intenciones, metas propósitos y, en general, el bagaje de saberes compartidos por una comunidad o grupos; estructuras locativas, que incluyen la situación, los participantes y los roles sociocomunicativos; y las estructuras socioculturales que están conformadas por el conjunto de categorías sociales, institucionales y culturales.” (Pardo, 2007: 37-38)

No obstante, con decir que el contexto es transversal y que puede presentarse en múltiples facetas, todavía no se ha descubierto la “verdad metodológica”, incluso, aunque se plantea la importancia del contexto, los desarrollos recientes afirman no se puede suponer una influencia directa de este sobre el lenguaje:

(…) Es un equívoco muy difundido que las situaciones sociales y sus propiedades (la clase social, el género o la edad de los usuarios del lenguaje) ejercen una influencia directa e inmediata sobre el uso del lenguaje. En estos estudios correlacionales sigue siendo insuficiente la exploración teórica de la naturaleza misma de la influencia contextual.” (Van Dijk, 2011: 9)

Finalmente, aunque el enfoque narrativo propone unas categorías para una hacer un trabajo hermenéutico del significado de los relatos de los actores, en términos de contexto político y mirando aun más la multimodalidad de los discursos de los tiempos contemporáneos, el estudio de la subjetividad inmersa en contexto le falta por desarrollar metodologías e

hipótesis de trabajo que permita elaborar campos de comprensión de conflictos de política pública en medio de la creciente complejidad de los problemas actuales.

## **BILIOGRAFÍA**

Calderón Ramanov, Victoria Alexandra (2010). “Capítulo 2. La perspectiva de H. D. Lasswell (1902-1978) para el análisis de las políticas públicas”. En: *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. pp. 67-96.

Caminal, Miquel (2010). “La Política y la Ciencia Política”. En: Caminal, Miquel (Editor), *Manual de ciencia política*. Tercera Edición. Tecnos. Madrid. pp. 19-36.

Hernández, Gustavo (1999). “El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia”. En: *Revista de Estudios Sociales No.4*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia. pp. 80-91.

Jiménez, William Guillermo (2009). “El Enfoque de Políticas Públicas y los Estudios sobre Gobierno”. En: *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Editora Guadalupe S. A. Bogotá D.C.

Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

Lasswell, Harold D. (1951). “The Policy Orientation”. In: Lerner, Daniel and Lasswell, Harold (Ed.) *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press. Stanford. California. pp. 3-15.

Many, Yves y Thoenig, Jean-Claude. (1992). “Introducción general”, “Políticas Públicas y Teoría del Estado”. En: *Las políticas públicas*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. pp. 7-10, 43-82.

Muller, Pierre (2006). *Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Pardo, Neyla (2007). Mediación, multimodalidad y significado. Documento en internet. Consultado el 15 de agosto de 2011: <http://unb.revistaintercambio.net.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/213/174.pdf>

Pardo, Neyla (2007). *Cómo hacer análisis Crítico del discurso*. Editorial Frasis. Santiago de Chile.

Rose, Richard (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Roth Deubel, André-Noël, (2010). “Capítulo 1. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. pp. 17-65.

Roth Deubel, André-Noël, (2007). “Teorías y Marcos de Análisis para las Políticas Públicas” contenido en *Fundamentos de política pública*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Roth Deubel, André-Noël, (2007). “Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas ¿Dónde está América Latina?” Contenido en: *Políticas Públicas en Sistemas Críticos*. Universidad Nacional de Colombia. Medellín.

Roth Deubel, André-Noël, (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C.

Salazar Vargas, Carlos (2009). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Editorial Konrad Adenau Stiftung. Bogotá. Colombia.

Sanchez, Deisy; ballesteros, Magnolia y Martínez Alberto (2010). “La perspectiva narrativa de Emery Roe” contenido en: *Enfoque para el Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Serrano, Rocío y vera, Alfredo (2010). “El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de Análisis de Política Pública basado en coaliciones promotoras” contenido en: *Enfoque para el Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Van Dijk, Teun (2011). *Sociedad y Discurso*. Editorial Gedisa. Barcelona

Van Dijk, Teun (2001). *Ideología y Discurso*. Editorial Ariel. Barcelona