





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.

## CONTENIDO

Presentación	7
<i>Patricia Herrera Kit</i>	
<i>Jorge Iván Cuervo</i>	
<i>Claudia Lugo Upegui</i>	
Capítulo 1	
Las ideas en acción: una aproximación conceptual al marco analítico del referencial de políticas públicas	23
<i>Patricia Herrera Kit</i>	
<i>Jorge Iván Cuervo</i>	
<i>Claudia Lugo Upegui</i>	
Capítulo 2	
Mujeres y construcción de paz en Colombia. El cambio de contenido de la acción pública en los acuerdos de La Habana	59
<i>María Cristina Guevara Astudillo</i>	
Capítulo 3	
En busca del genoma del referencial de la educación superior rural	95
<i>Elizabeth Moreno Barbosa</i>	
Capítulo 4	
Inclusión de recicladores en el esquema de aseo. Tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el 2012 y el 2015 en la ciudad de Bogotá: un análisis de política pública a la luz de Muller, Jobert y Faure	165
<i>María Claudia Romero Amaya</i>	

## Capítulo 5

Política pública de emprendimiento en Colombia 2006-2016:  
un análisis cognitivo desde los instrumentos de planificación 243

*Luisa Fernanda Martínez Vega*

Los autores 303

## PRESENTACIÓN

PATRICIA HERRERA KIT  
JORGE IVÁN CUERVO  
CLAUDIA LUGO UPEGUI

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTEXTO EN EL QUE SE UBICA EL PRESENTE LIBRO

En el Análisis de Políticas Públicas (APP) hay distintos enfoques que han determinado el avance de la disciplina. Desde los trabajos iniciales de Lasswell, Lindblom y Jones en las décadas de los 50 y 70 del siglo pasado, el llamado enfoque secuencial, al decir de (Surel, 2008), “(...) constituye quizá el elemento fundador de la disciplina, [el cual] descansaba esencialmente en la puesta en práctica de una ‘caja de herramientas’” (2008, p. 42) para la toma de decisiones de los gobiernos, que iba desde el reconocimiento y agendamiento del problema como problema público, su estructuración para ser intervenido con los recursos con los cuales puede movilizar el gobierno, planteándose diferentes alternativas y criterios para su selección, y la definición de unos instrumentos que deben ser implementados, y luego evaluados en su efecto e impacto para dar cuenta de la transformación del problema y, de esa manera, afianzar la continuidad de la intervención.

El llamado enfoque secuencial ha sido predominante en la apropiación institucional que se ha hecho de la política pú-

blica, y ha influido, de manera significativa, en el desarrollo de la disciplina en el mundo, incluyendo América Latina, desde su llegada a finales de la década de los 80 del siglo pasado, en el contexto del paradigma del ajuste estructural o neoliberal, como una forma de dotar al Estado de cierta racionalidad técnica y eficiencia en la toma de decisiones. Un paradigma que induce a la selección de unos problemas en lugar de otros caía como anillo al dedo al discurso del adelgazamiento del Estado y el ingreso del mercado en la constitución de lo público.

En un contexto en el cual el Estado “no lo puede todo”, el enfoque secuencial (Merino, 2013) ha permitido desarrollar una visión estadocentrista de la política pública (Roth Deubel, 2006)<sup>1</sup>, como un discurso y unas herramientas al servicio de la racionalidad gubernamental en detrimento de las lógicas que vienen de la sociedad civil. Desde ese punto de vista, política pública es lo que los gobiernos quieren que sea, independientemente del formato jurídico en el que se presente, y muy al margen de la participación ciudadana, sin lo cual hoy es difícil entender una política pública. Política pública termina confundándose con competencias institucionales, prestación de servicios y generación de instrumentos para asegurar un orden social desde el orden político que se materializa en el Estado.

Sin embargo, y como se pretende destacar en el primer capítulo del presente libro, luego del auge del llamado

---

1 Según ROTH DEUBEL, bajo esta visión: “El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos. (...) En este grupo se sitúan los enfoques decisionistas (modelo racional, la racionalidad limitada, incremental incluso, como caso límite, el modelo *garbage can*), también entra en esta categoría el enfoque burocrático o newo Weberiano según el cual las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes (tecnocráticos) en el seno del Estado” (2006, p. 30).



enfoque secuencial de Lasswell y Jones, se dio paso a otros enfoques que, con trabajos como el de Sabatier-Jenkins y su modelo del *advocacy coalition framework*, pero también el enfoque de redes de Heclo y Mayntz; el deliberativo de Fischer y los que se derivan del llamado giro argumentativo, esto es, el retórico de Majone, el narrativo de Roe y, recientemente, el del equilibrio puntuado que se desprende de la biología evolutiva (Peters & Zittoun, 2016; Sabatier, 2010), daban cuenta de las limitaciones del enfoque secuencial.

Algunos autores (Roth Deubel, 2017; Surel, 2008) han denominado estos nuevos enfoques como enfoques interpretativistas, caracterizados por introducir elementos cognitivos, paradigmas (Hall), sistemas de creencias (Sabatier), redes de actores (Heclo), referenciales de política (Muller), comunidades epistémicas (Haas), en los cuales se da relevancia al papel de las ideas y de los marcos de representación, más allá de la racionalidad estratégica de los actores, propio de los enfoques racionales que se derivan del paradigma positivista en ciencias sociales y del enfoque secuencial en políticas públicas.

La constatación de la emergencia de estos nuevos enfoques, nuevos horizontes epistemológicos en el análisis de las políticas públicas, permite sostener que i) esta es una línea de investigación en constante evolución cuyos debates aún no están agotados. Aunado a lo anterior, cada vez más, ii) nutridos por múltiples disciplinas como la sociología, economía política, historia, ciencia política, entre otros, los estudios de políticas públicas han logrado constituirse en una subdisciplina autónoma (Muller, Palier, Surel, 2005). Señalan al respecto Muller, Palier y Surel que, “(...) les recherches, les références théoriques, les méthodes et les approches se sont multipliées. Sur un même secteur d’action publique peuvent se développer des démarches très diverses et toute l’analyse des politiques publiques ne se réduit pas à des

recherches sectorielles” (Muller, Palier, Surel, 2005, p. 6)<sup>2</sup>. Finalmente, iii) de la misma forma como el análisis de las políticas públicas se nutre del amplio acervo de debates disciplinares y teóricos provenientes de las ciencias sociales (Muller, Palier, Surel, 2005), también se constituye en un espacio de debate intradisciplinar que convoca diversas posturas epistemológicas y, en consecuencia, metodológicas para estudiar la acción pública. En otras palabras, representa un campo de diálogo de enfoques teóricos que, desde órbitas ontológicas distintas y algunas veces opuestas, informan tanto la comprensión de la acción como la intervención pública. Sin embargo, y pese a la bondad que los posibles y necesarios diálogos entre las diversas perspectivas pueden aportar a una comprensión más compleja y completa de la acción pública, como lo constatan las líneas precedentes, en el caso particular de América Latina, se evidencia un marcado predominio de los enfoques positivistas, que relega los nuevos enfoques a un uso incipiente en la academia y bastante marginal, por no decir nulo, en su aplicación práctica en la actividad gubernamental, donde sigue predominando el enfoque instrumental muy atado a la lógica gubernamental y al formalismo del Estado de derecho.

Uno de esos enfoques nuevos, emergentes, interpretativistas, es el que se deriva de los trabajos de Bruno Jobert y Pierre Muller en Francia, que dio lugar al marco de análisis del referencial, considerado uno de los “enfoques duros” dentro de los enfoques cognitivos de corte constructivista. Y es este lente teórico que convoca el interés de los autores del presente libro.

---

2 “(...) las investigaciones, las referencias teóricas, los métodos y los enfoques se han multiplicado. En el mismo sector de acción pública se pueden desarrollar enfoques muy diferentes y todo el análisis de las políticas públicas no se reduce a la investigación sectorial” (MULLER, PALIER, SUREL, 2005, p. 6). Traducción libre de los autores.

## REFLEXIONES SOBRE EL ALCANCE Y CONTENIDO DEL LIBRO

El documento que el lector tiene en sus manos busca presentar el contenido y los aportes que en términos explicativos ofrece el marco del referencial para entender la acción pública contemporánea, destacando el valor de las ideas. Así, partiendo de la convicción de que la acción estatal no solo no es neutra, y que tampoco puede ser entendida como producto exclusivo de un actor estatal monolítico y racional, sino como resultado de la interacción de actores que imprimen en ella sus visiones del mundo y, en consecuencia, moldean la intervención pública en un sentido u otro, el libro reúne textos que analizan y también ponen en marcha los supuestos que sustentan el enfoque del referencial. En el contexto del actual desarrollo de los enfoques de corte constructivista de análisis de políticas, la recopilación de estos trabajos y, por lo tanto, del presente libro, busca aportar al necesario acervo de investigaciones que exploren caminos epistemológicos alternativos a los dominantes en este campo disciplinar. Y, en consecuencia, el propósito general del texto es ofrecer referentes sobre el uso que puede tener el enfoque del referencial en el análisis de políticas públicas.

En este orden de ideas, además del primer capítulo teórico, el libro presenta cuatro documentos de corte empírico producto de proyectos de investigación para optar por el título de magíster en gobierno y políticas públicas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. De esta forma, se trata de textos de investigaciones adelantadas por estudiantes que encontraron en el enfoque del referencial una forma pertinente y con suficiente capacidad explicativa para aproximarse al estudio y la comprensión de los fenómenos públicos objeto de su interés de reflexión.

Esta condición singular del texto explica la lógica de su organización y, en parte, del contenido del capítulo teórico

y de los cuatro estudios de caso. Así, debido a que las cuatro tesis usan el mismo referente teórico, mas no temático, la exposición del contenido original de las investigaciones fue adaptado a los propósitos del libro.

Para empezar, el lector encontrará un primer capítulo teórico titulado “Las ideas en acción: una aproximación conceptual al marco analítico del referencial de políticas públicas”. Dicho aparte fue concebido con un doble objetivo. Por un lado, para presentar el contenido del marco teórico del referencial y la manera como este es utilizado y operativizado en distintos trabajos académicos. Interesa adelantar en esta presentación que los distintos trabajos académicos consultados, sin pretensión de agotar el universo existente, acuden al marco del referencial, al igual que los autores del presente libro, no solo para estudiar diversos temas, sectores o políticas. También para analizar diferentes momentos de la vida de una política: construcción de problema público, *agendamiento* de política, cambio de política y de referencial, movilización para *agendamiento*, entre otros.

El segundo objetivo del capítulo teórico tiene que ver con su intensión de constituirse en una presentación teórica “sombrilla” para los cuatro capítulos subsiguientes. En este sentido, con el fin de evitar una excesiva reiteración de exposición del referente teórico en cada uno de los estudios de caso, el primer capítulo ofrece los elementos teóricos globales del enfoque de análisis del referencial.

A continuación del capítulo teórico el lector encontrará cuatro estudios de caso. Es preciso señalar que, si bien los cuatro estudios incluían en su versión original de tesis una exhaustiva y robusta exposición de los postulados del trabajo de Jobert y Muller, para la presente publicación dicha descripción se simplificó y se centró, para cada caso, en los elementos conceptuales y teóricos que, de manera específica, fueron usados en análisis de cada uno de los cuatro temas. No obstante, esta adaptación producto de las necesidades editoriales, la exposición que se hace en cada texto empírico

es suficiente y permite que el libro sea leído como un todo a través del diálogo entre el capítulo teórico y los estudios de caso, o, como capítulos autónomos que ofrecen elementos teóricos suficientes para mantener la rigurosidad de los análisis que se propone cada autora.

De esta forma, en el segundo capítulo el texto titulado “Mujeres y construcción de paz en Colombia. El cambio de contenido de la acción pública en los Acuerdos de La Habana”, centra su atención en un asunto que emerge con más fuerza a partir del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno del presidente Santos y las Farc-EP en el 2016. Se trata de un análisis de cambio de referencial. A partir de revisión documental, María Cristina Guevara Astudillo se aproxima al cambio de contenido en el referencial sobre mujeres y paz entre los dos últimos procesos que conoció el país: los procesos gestados para la terminación del conflicto en 2005 con las AUC y en el 2016 con las Farc-EP. En este orden de ideas, este documento presenta un análisis de la construcción del referencial tanto global como el cambio del referencial nacional sobre la comprensión del papel que cumplen las mujeres en los procesos de paz.

Al igual que el capítulo precedente, Elizabeth Moreno Barbosa, en su texto titulado “En busca del genoma del referencial de la educación superior rural”, se aproxima a un tema que hoy resurge en las discusiones nacionales en el contexto del posacuerdo de paz. Se trata de la educación superior, en especial, de la educación superior rural, una preocupación que no sugiere ser nueva en la agenda pública, pero sí, como lo expone la autora, menos visible en el referencial sectorial de educación. En este sentido, a partir de una robusta revisión documental y entrevistas a expertos temáticos, la autora analiza, en el marco de la política de educación superior en Colombia, la construcción, el contenido y el cambio del referencial de la educación superior rural en el país entre 1991 y 2018. A diferencia del estudio de Mujeres y construcción de paz en Colombia, el

presente capítulo no se aproxima al análisis del referencial global (internacional) por ausencia de mayores desarrollos a la fecha.

El capítulo de María Claudia Romero Amaya se acerca al análisis de los mediadores y el ajuste referencial global-referencial sectorial. El capítulo con título “Inclusión de recicladores en el esquema de aseo. Tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el 2012 y el 2015 en la ciudad de Bogotá: un análisis de política pública a la luz de Muller, Jobert y Faure” trata, a diferencia de los otros tres estudios, un fenómeno local. Por lo tanto, una acción estatal que se manifiesta en una política pública del Distrito Capital. Este análisis, construido con base en revisión documental, revisión de prensa y entrevistas, se introduce en el debate entre los mediadores al interior del referencial sectorial. La reflexión que avanza el documento se alinea con algunos trabajos que destacan la necesidad de no perder de vista que la construcción del referencial está lejos de ser un proceso consensuado. Por el contrario, es reflejo de posturas que pueden ser tan disonantes que, inclusive, logran bloquear la acción pública, en el caso de este estudio, de la implementación de la política pública de inclusión de recicladores en Bogotá. Así mismo, al explorar la pregunta de “por qué, a pesar de las constantes reivindicaciones de los recicladores y de los mandatos de la Corte Constitucional, el intento del exalcalde Petro por crear un sistema público que incluyera a los recicladores en el esquema de aseo de la ciudad generó tensiones fuertes que lo condujeron al fracaso”, el documento destaca el efecto que produce el choque entre un referencial global y uno sectorial.

Finalmente, el capítulo de cierre de Luisa Fernanda Martínez Vega puede inscribirse en la vertiente de lo que el capítulo teórico identifica como trabajos que interpelan, dialogan y aportan al marco teórico original del referencial. El documento se titula “Política pública de emprendimiento en Colombia 2006-2016: un análisis cognitivo desde los ins-

trumentos de planificación". Si bien, a partir de la revisión documental, este documento se concentra al igual que los primeros en el cambio de referencial de política, el análisis de los instrumentos de política se hace, en este caso, combinando y completando el esquema de Muller con los desarrollos conceptuales en torno al estudio del emprendimiento. De esta forma, el trabajo no solo identifica el cambio en el referencial a lo largo de los años sino cualifica el contenido de dicho cambio a la luz de las tipologías de estudio del emprendimiento.

#### LO QUE GUÍA EL TRABAJO: ENCUENTROS Y PARTICULARIDADES

Los cuatro casos comparten elementos, pero también cuentan con aspectos específicos y diferenciadores a nivel ontológico, epistemológico, de nivel de análisis y metodológico.

En primer lugar, los cuatro estudios de caso parten de una misma postura constructivista que se sustenta en una particular comprensión de la realidad que, a diferencia de las lecturas positivistas, no la entiende ni como un hecho dado, ni tampoco inamovible. Por el contrario, para los constructivistas la realidad es producto de la intervención de los diversos actores que la moldean y la interpretan, por lo cual su contenido y delimitación están sujetos a la posición que los actores tienen en y frente al orden y las estructuras sociales (Corbetta, 2007). Este rasgo distintivo también explica por qué los cuatro estudios son de corte inductivo.

A su vez, y como ya se ha venido mencionando, a nivel epistemológico, los cuatro estudios de caso comparten el uso del enfoque del referencial que, como se expondrá en los siguientes acápites, es esencialmente representante de las posturas teóricas constructivistas. Sin embargo, y aunque los cuatro se basan en la exposición que el capítulo 1 hace de la teoría, cada caso operativiza dimensiones o elementos conceptuales distintos. El caso de mujeres en los procesos

de construcción de paz en Colombia explora la dimensión de cambio de referencial local a la luz de las transformaciones del referencial global. Por su parte, el segundo caso, relacionado con la educación superior rural en Colombia, hace énfasis en el estudio del proceso de construcción y cambio de referencial sectorial. A su vez, María Claudia Romero Amaya analiza el ajuste entre el referencial global y sectorial a partir del papel de los mediadores. Finalmente, el caso de la política de emprendimiento, cuarta investigación incluida en el presente libro analiza, a partir de una propuesta de diálogo entre los elementos conceptuales del análisis del referencial y los estudios de emprendimiento, el cambio de referencial global del tema en el país.

La aproximación, o relectura, de cuatro temas que han sido ya tratados con anterioridad desde otras disciplinas, pero también desde el análisis de políticas públicas, adquiere, en el contexto de los cuatro estudios que presenta el libro, una dimensión innovadora. Y esto se debe, entre otras, a los intereses, prioridades y oportunidades que ofrece la perspectiva epistemológica que convoca los intereses del equipo de investigadores que hacen parte de la presente publicación. Así, la priorización del análisis de las ideas, de los referenciales, sus construcciones y sus cambios, inclusive a partir de la mediación, aportan una mirada “nueva” y alternativa a temas que indiscutiblemente ya han sido estudiados antes.

En cuanto a los niveles de análisis, los cuatro estudios privilegian cuatro sectores y temas distintos: construcción de paz y mujeres; políticas del sector educativo, específicamente de educación superior rural; reciclaje y políticas de emprendimiento. Salvo el estudio de la mediación que se aproxima a un asunto público del nivel territorial, específicamente del Distrito Capital, los demás casos llevan a cabo análisis de políticas de orden nacional. Así mismo, el estudio sobre la mediación de los recicladores, es el único que pone la lupa analítica en un período específico de



administración pública, mientras que los otros tres parten de una apuesta de análisis longitudinal. Dichas elecciones de temporalidad y unidades de análisis, a su vez, también tienen implicaciones en términos de métodos –técnicas de análisis privilegiados en los tres casos–.

Frente a esta última dimensión, la del método, vale la pena, antes de presentar las apuestas de cada estudio, señalar, retomando el trabajo de Muller, Palier y Surel (2005), que una de las debilidades del análisis de las políticas públicas que se explica, tanto por la multiplicidad de disciplinas que lo sustentan como los debates epistemológicos entre quienes llevan a cabo tales análisis, se refiere a la ausencia de un sustento metodológico sólido (2005, p. 5).

En este contexto, el presente documento parte de una postura “pragmática” que reconoce que los métodos cuantitativos y cualitativos surgen en el marco de posturas ontológicas y epistemológicas distintas, pero, a la vez, su uso no representa un “compromiso ineludible” (Páramo, 2013) con una postura particular. De esta forma, “(...) las técnicas cualitativas y cuantitativas pueden usarse de manera conjunta con el argumento que el uso combinado de técnicas de recolección y análisis de información aumenta su validez” (Páramo, 2013, p. 30). Así, y pese a que la función cardinal que el enfoque del referencial les otorga a las ideas y representaciones sociales lo ubica en las posturas constructivistas, esto no conduce *per se* a que, en su puesta en marcha, se utilicen de forma exclusiva métodos cualitativos, por oposición a los cuantitativos tradicionalmente más cercanos a la ontología y enfoques positivistas.

Sin embargo, y dado que también se parte del reconocimiento de que “(...) las estrategias y técnicas de recolección de información deberán depender más de la naturaleza del problema a investigar” (Páramo, 2013, p. 23), los cuatro estudios, acuden a herramientas de corte cualitativo. En este orden de ideas, los cuatro estudios utilizan la revisión documental de fuentes primarias: documentos normati-

vos internacionales, nacionales y distritales, y sentencias judiciales, así como documentos de política del orden nacional y territorial e informes de gestión institucional. La revisión de estas fuentes, en particular, se constituyó en la fuente primordial para la reconstrucción del contenido de los distintos referenciales globales y sectoriales, y, según el caso, su transformación en el tiempo.

De la misma forma, los primeros tres estudios de caso, Mujeres y construcción de paz en Colombia. El cambio de contenido de la acción pública en los acuerdos de La Habana; En busca del genoma del referencial de la educación superior rural; Inclusión de recicladores en el esquema de aseo. Tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el 2012 y el 2015 en la ciudad de Bogotá: un análisis de política pública a la luz de Muller, Jobert y Faure, además, se apoyaron en entrevistas adelantadas a actores que participaron en los procesos de flujo de decisión de cada política, ya sea desde la perspectiva de mediadores o tomadores de decisión. La información recopilada a partir de dichas entrevistas, así como de la revisión de prensa, aportó tanto para la reconstrucción de los referenciales como a la identificación de la postura de los mediadores encargados de llevar a cabo la transacción entre el referencial global y el sector.

Para efectos del análisis de la información, los cuatro estudios acudieron al uso de matrices de síntesis que permitieron, a partir de la triangulación de la información obtenida de la revisión de fuentes primarias y las entrevistas, delimitar el contenido de los cuatro niveles de percepción del referencial. Y, en especial, en el estudio de la política de emprendimiento, estos niveles fueron completados con tipologías analíticas provenientes del estudio de la temática de emprendimiento.

Para cerrar este acápite introductorio, es preciso hacer hincapié en dos tipos de consideraciones. Unos, referidos a los contenidos y alcances del texto y, otros, al valor, aporte y justificación de seguir profundizando el trabajo tanto

desde la academia como desde la intervención en decisiones públicas, desde enfoques teóricos alternativos a los predominantes en la región.

En primer lugar, el alcance específico del documento hace énfasis en el propósito de brindar luces sobre el cómo se puede utilizar el marco de análisis del referencial como un lente teórico para el estudio de las políticas públicas. Esto se debe a que tanto el equipo editorial como las autoras de los estudios de caso, reconocen la capacidad explicativa y los aportes analíticos y comprensivos que ofrece este esquema que, como signo distintivo, reivindica el valor de las ideas en los flujos de decisión pública. Por lo anterior, la exposición y argumentación está centrada, de manera esencial y especial, en el enfoque del referencial cuya presentación, si bien arranca en el primer capítulo, enmarcada en los debates ontológicos y epistemológicos más amplios de la disciplina, solo acude a ellos con el fin de ubicar y diferenciar en el panorama general de la disciplina los trabajos de Muller y Jobert.

Aunado a lo anterior, y dado el propósito general del libro, los cuatro estudios de caso se constituyen en ejemplos sobre la manera como las investigaciones pueden operativizar el marco teórico del referencial. Cada uno acude a un sector o tema particular, con un énfasis en uno o varios de los elementos explicativos del marco analítico del referencial, a partir del uso de métodos de corte cualitativo que resultan útiles, pero también diferentes, según los alcances de los objetivos de cada una de las cuatro investigaciones. En este sentido, y a diferencia de una de las vertientes de literatura que se expone en el capítulo 1 y que utiliza el análisis del referencial con el fin de dialogar y completar la malla conceptual de este enfoque, la presentación de los cuatro estudios de caso en el presente libro se hace sin una pretensión distinta a la de ofrecer al lector una visión general de cómo se puede utilizar este enfoque en el análisis de las políticas públicas.

En segundo lugar, en cuanto al valor del presente esfuerzo investigativo en el amplio panorama de la producción académica en materia de análisis de políticas públicas, para los editores del presente libro cuya experiencia académica y de *practitioner* de política les ha permitido identificar el referencial que parece predominar en el estudio y el diseño de las políticas en el país, resulta especialmente grato encontrar trabajos de investigación cuyos resultados sirvan de mediación para un siempre posible cambio en las percepciones que rigen, tanto el campo académico como el de la acción pública. Pues cuando las políticas se entienden como las ideas en acción, se da apertura y posibilidades de ingreso y reconocimiento de una mayor complejidad de nuestras sociedades que se nutren y se transforman debido a las voces de diversos actores que, de manera directa o indirecta, inciden en la comprensión, construcción y cambio de la realidad. Así, aportamos también a cimentar posturas analíticas y prácticas que den cabida a la multiplicidad de actores que en el día a día dialogan con lo público como hacedores o beneficiarios de política, como grupos de incidencia o de seguimiento. En otras palabras, nutrimos un referencial alternativo de lo público, en el que se reconozca que la pluralidad de fuerzas que desde lo estatal o desde lo social pueden desencadenar procesos de cambio o estancamiento en la forma como se entiende y se interviene lo que la sociedad en cada momento histórico entiende como problemático.

#### REFERENCIAS

- CORBETA, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Edición revisada. Madrid: McGraw Hill.
- MERINO, M. (2013). *Políticas públicas*. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: Cide.

- MULLER, P., PALIER, B., SUREL, Y. (2005). L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. Présentation. *Revue française de science politique*, vol. 55, n.º 1, février, pp. 5-6.
- PÁRAMO, P. (2013). La falsa dicotomía entre investigación cuantitativa y cualitativa. En PÁRAMO, P. (comp.), *La investigación en las ciencias sociales: estrategias de investigación* (pp. 23-44). Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (3.ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- ROTH DEUBEL, A. N. (ed.) (2017). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SABATIER, P. (ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- SUREL, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, 33 (julio-diciembre), pp. 41-65. doi:[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672008000200003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200003)
- ZITTOUN, P. & PETERS, B. (2016). Introduction. En ZITTOUN, P. & PETERS, B. (ed.). *Contemporary approaches on public policy: theories, Controversies, Perspectives* (pp. 1-14). International Series on Public Policy, London: Palgrave Macmillan.



**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)<sup>1</sup>.

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 Naharh 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 aprensión 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)<sup>2</sup>.

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 consubstancialmente 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)<sup>3</sup>.

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, tendanciellement 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)<sup>4</sup>.

- 
- 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 centrifuga 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.