

La dimensión cognitiva en las políticas públicas

Interpelación politológica

**JOSÉ FRANCISCO PUELLO-
SOCARRÁS**

Politólogo, Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Administración Pública, Docente adscrito e Investigador – Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, Theseus, Universidad Nacional de Colombia. Asesor en Asuntos Políticos y Económicos – Corporación ConCiencia Política y Senado de la República.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Resumen

Este ensayo pretende destacar varios aspectos de los enfoques cognitivos para la teoría política y las políticas públicas. Aproximando diferentes categorías de los repertorios cognitivos y normativos en el análisis de las políticas públicas, esta perspectiva espera extender la discusión desde un ángulo eminentemente politológico hacia los diseños investigativos y promover así algunas alternativas que mejoren las aproximaciones actuales de la ciencia política en relación con los problemas públicos

Palabras clave enfoques cognitivos, ciencia política, análisis de políticas públicas, administración pública, foros.

Abstract

The cognitive dimension in public policies.

A 'politological' interpellation

This essay attempts to point out various aspects of the cognitive frames both in politics and public policy process theories. By approximating different categories of cognitive and normative repertories in policy analysis, this perspective trusts extend this discussion in a politological way of research designs and promote some alternatives to improve current approach of analysis in political science about public problems.

Key words cognitive frames, political science, policy analysis, public administration, forums.

Preliminar

Aunque las tendencias recientes del análisis de las políticas públicas y las revisiones temáticas en torno a los factores ideológicos y normativos presentes en los procesos de decisión pública han dejado un legado significativo, por el momento no existe ninguna aproximación que haya podido asumir una perspectiva integral como paradigma analítico de evaluación, al mismo tiempo crítica y teórica, en las investigaciones sobre contextos específicos.

Por un lado, la literatura local se ha sumergido en cierto dogmatismo frente a los criterios que ofrece el saber político en la actualidad. Por el otro, el escenario de la disciplina se ha visto enrarecido, pues la literatura sobre el tema sigue siendo demasiado novedosa cuando no absolutamente inédita. La situación ha llegado hasta tal punto que la construcción y los diseños investigativos deben recurrir a la literatura “de frontera” y esforzarse en traducir los desarrollos, las aplicaciones y los estudios de caso, los cuales solo están disponibles en lenguas distintas al castellano.

Aproximar los repertorios cognitivos en el estudio de las políticas públicas constituye un desafío importante para actualizar los marcos y las categorías analíticas que eventualmente aporten los elementos teóricos de las políticas públicas en general aunque con mayor relevancia aún motiven exámenes en los contextos locales bajo las exigencias del nuevo escenario global.

El presente ensayo amplía los discursos teóricos y prácticos en cuatro secciones básicas.

La primera justifica el valor heurístico de “lo cognitivo” en el marco de la ciencia de la política (o, simplemente, la politología), introduciendo una crítica epistemológica desde la denominada ciencia política actual, de la mano de los retos que podrían superarse bajo las exigencias de una nueva perspectiva. La segunda ofrece un estado general de la discusión, desde las aproximaciones cognitivas, con el fin de actualizar el marco de análisis de las políticas públicas. La tercera apunta a sintetizar los instrumentos metodológicos e investigativos que, a partir de los enfoques cognitivos, pueden resultar útiles en la producción actual del conocimiento politológico, mostrando alternativas plausibles para futuros diseños de investigación en el campo de las políticas públicas. La cuarta señala, una vía concreta para aplicar los enfoques cognitivos, con instrumentos prácticos, en las problemáticas contemporáneas.

La dimensión cognitiva: ¿necesidad y exigencia epistemológica?

El estatuto científico en el discurso de la política

La indagación por el carácter “científico” en el estudio de la política –dimensión que, desde luego, puede proyectarse hasta la administración y las políticas públicas- no puede presentarse como una cuestión menor. Antes, por el contrario, es el núcleo problemático esencial de las exigencias intelectuales contemporáneas. Por tanto, hay que tener en cuenta importantes consecuencias desde el punto de vista del perfil y de la naturaleza del discurso politológico en su dimensión más amplia.

A pesar de ser objeto de diversas aproximaciones contemporáneas –la mayoría tímidas, ingenuas y, ciertamente, bastante vagas–, no se han podido esclarecer con cierta consistencia los presupuestos del conocimiento politológico actual ni mucho menos se han exhortado alternativas plausibles dentro del estudio del fenómeno político y sus relaciones con los problemas que lo involucran, sean epistemológicos o realmente reales. Por el contrario, el marco en que se ha desarrollado la denominada *political science* nada sugiere frente a la política misma.

Se debe advertir que el conocimiento científico tiene un estatus muy preciso dentro del ejercicio intelectual en las sociedades modernas y contemporáneas. En consecuencia, se exige que cualquier aventura intelectual en el campo de la política, tanto en su interioridad (académica o erudita) como, tal vez con mayor atención, en su exterioridad, es decir, sus inevitables efectos, resulte una empresa sumamente seria, consecuente y responsable.

Aludiendo precisamente a su carácter científico –la ciencia de la política, cosa distinta a la ciencia política o *political science* de cuño norteamericano–, relacionaría instantáneamente un discurso privilegiado para proferir la realidad legítima sobre las cuestiones políticas: sobre “lo político” y la política¹. Esta situación disciplinar permite distinguir, a la postre, la simple opinión ordinaria del conocimiento reconocido como válido (científico): la diferencia, todavía vigente, entre doxa y episteme platónica².

1 Castoriadis, C., “Poder, política y autonomía”, en *Ensayo y Error*, Vol. 1, No. 1, noviembre de 1988.

2 Cerroni, U., *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Madrid, Siglo XXI, 1967.

La supuesta “muerte” de la filosofía política como apuesta del conocimiento político válido –dictada unilateralmente por Harold Lasswell y confirmada poco después por David Easton, “padres de la *Political Science*”, a mediados del siglo pasado–, antes que dar con el santo Grial del conocimiento científico en la política y de una auténtica ciencia de la política (búsqueda, por cierto, vetusta desde Aristóteles hasta Gaetano Mosca), solamente pudo instalar una onomaturgia anacrónica que, de la mano de la represión ideológica que la sustentaba, puede resumirse en una triple paradoja: primero, pretender vaciar *la política* de su carácter político; segundo, intentar vaciar la realidad social de su naturaleza sociopolítica, como si se la intentara “descubrir”³; y, por último, emprender el vaciamiento del “vacío” al querer convocar con ello “auténtica ciencia”, “genuina objetividad”, “legítima precisión”, “probada productividad”, “verídica imparcialidad”, etc., al medir, calcular, todo eso heredado acríticamente de un espíritu científico iluminado que en este momento se muestra caduco o, cuando menos, bastante inocuo para aproximarse a la complejidad de la realidad social.

Resulta llamativo entonces que la “ciencia política” (al estilo Easton) distinta de *la politología*, siga insistiendo en su calidad y naturaleza con argumentos de ¡hace dos siglos! Aunque no sobraría recordar que este virtual *delay* en que se ha querido enclaustrar una teoría sobre la política, cuestión que limita la amplitud que muestra el saber y el conocimiento de ella, *la politología*, no resulta espontáneo. Antes bien, funciona y sigue funcionando de la mano del poder que ha ejercido sobre la realidad social y política que pretende construir y los poderes concretos que la sustentan.

De hecho, los criterios Lasswell-Easton han sido *el* modelo en la reconstrucción del panorama de la política en su triple dimensión de *politics*, *policy* y *polity*⁴. Tanto el *political analysis* como el *new public management* (NPM) y el *policy analysis* (en términos prácticos, tres subdisciplinas del mundo de la política: ciencia política, administración pública en su faceta de “nueva gestión pública” y el estudio de las políticas públicas en general) han adoptado con

3 Entre muchos, es obra de Kuhn y Habermas haber puesto en duda la *neutralidad* del “espíritu científico”; una de las razones del poder de su discurso. Pérez Ransanz, A.R., *Kuhn y el cambio científico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 12.

4 Montesinos, V., “Economic policy elites and democratization”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 28, No. 1, Spring 1993, pp. 28-29.

recelo el modelo *input-output* como guía epistemológica exclusiva y habitual, sin considerar la consistencia de sus argumentos y desafiando, de paso, cualquier crítica en un dogmatismo *a limine* que se autodefine como “realmente científico”, dadas las posibilidades (y se debería decir también, imposibilidades) que presenta una *ciencia de la política* en el terreno contemporáneo de las ciencias sociales. Sin embargo, no se logra enunciar que el pensamiento de las ciencias sociales contemporáneas, desde su mismo nacimiento, ha estado anclado en diferentes versiones del positivismo y del empirismo lógico, simplemente dos opciones filosóficas entre otras que nunca pueden mostrarse como verdades epistémicas omnipotentes que definen *per secula seculorum* en qué consiste la auténtica “ciencia”.

Mientras el análisis de las políticas públicas sigue sumido en el modelo de la *secuencialidad*, bajo el esquema del proceso de las políticas públicas (etapas o fases funcionales presentes en la vida de las decisiones públicas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación) que, incluso hoy, sin mostrar alternativas, algunos siguen defendiendo⁵ con tozudez, la teoría de la administración pública actual, denominada *new public management*, reproduce con ingenuidad el mismo paradigma *input-output* que se traduce en la articulación sesgada y simplista de *eficiencia, eficacia, economía*⁶. Esta visión de las cosas (irónicamente, la misma definición etimológica original de *theorëin*, teoría) no solo ha contagiado los análisis recurrentes sobre las cuestiones políticas, públicas y “de política” sino que, desde hace mucho, ha conquistado el sentido común –como plantearía Bourdieu– en el campo académico e intelectual, concertando unívocamente una cuestión crucial: cuál es la semántica que autoriza la denominación científica en la producción del pensamiento, el conocimiento o la reflexión en materia del análisis político.

La complejidad: la cuestión omitida

Kuhn posiblemente será recordado por haber colaborado en sustentar la disolución de la crisis de la civilización occidental que desde la etapa finisecular decimonónica ya había empezado a

5 De León, P., “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1, primer semestre de 1997.

6 Metcalfe, L., “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Losada, C., I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999, pp. 52-53.

mostrar su rostro descompuesto. ¡Qué otra cosa pudo representar el pensamiento de Marx, Nietzsche y Freud sino una primera afronta, una *dislocación* de la *ratio* ilustrada! Por fortuna, la cuestión no habría de agotarse ahí.

A lo largo del siglo XX y ad portas del XXI cualquiera pudo dar fe de una transformación notable, y bastante consolidada, en los modos de pensar, de actuar; en últimas, de *incorporarse y situarse en el mundo*. Es la manifestación y posibilidad de un cambio de paradigma⁷. Las antiguas cuestiones científicas –tanto o más escolásticas que aquellas contra las que antaño el antropocentrismo europeo renacentista quiso subvertir en nombre de una humanidad ilustrada– en torno a la Verdad, la Razón, el Orden no solo han sido señaladas, sino también cuestionadas con severidad. Con mayor alcance o regularidad: reconsideradas. Un nuevo horizonte, entonces, se abre en una multiplicidad de versiones.

El paradigma del pensamiento complejo ha sido protagonista en esta hazaña contestataria frente al positivismo crítico y al empirismo lógico –esos mismos al que se somete y da fe la *political science*–. Estas posturas vieron tambalear sus estatutos a principios del siglo pasado con la introducción de la *tesis de la complementariedad*⁸. Tesis que, en últimas, tuvo una influencia duradera en las nuevas formas de asumir la realidad⁹. Bachelard, Prigogine, Morin, Derrida, Guattari, Deleuze, Foucault, entre muchos otros, desde las más diversas perspectivas, han levantado su voz en este sentido.

7 Un paradigma en términos de Kuhn son “las realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. Kuhn, T.S., *Estructura de las revoluciones científicas*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 14. El mismo Edgar Morin opina: “(...) nos acercamos a una revolución considerable” que hasta el momento no se asomaría consistentemente en la *politología*. Morin, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1996, pp. 83-84.

8 Para Roger Callois, el postulado puede resumirse en el siguiente dilema: “¿Debe prevalecer la sistematización o bien las formas de intuición sensibles e inteligibles?” La solución: “la instauración efectiva por la física moderna de nuevos marcos de pensamiento y la sustitución de la lógica cerrada de la identidad por una nueva, mediante el principio de extensión continua: la lógica de la generalización”. Callois, R., *Acercamientos a lo imaginario*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 40.

9 Morin, E., *El Método I: La naturaleza de la Naturaleza*, Madrid, Cátedra, 1981, p. 34.

Sin embargo, parece que esta tesis no tuviera espacio para *pensar* la política desde la tradición que domina el marco de nuestra ciencia social actual. Por el contrario, con obstinación se considera que *podrían* “convertirse en un obstáculo para el entendimiento”¹⁰. Por supuesto, esta actitud solamente puede calificarse de “anticientífica”.

Conviene explicar que la *political science* y sus vertientes analíticas en la administración pública y el proceso de las políticas públicas, como se han venido reseñando, han intentando “salir del paso” ante esta exigencia, pretendiendo sustentar su carácter actualizado de “aproximación científica” basándose en la utilización del concepto de “lo sistémico” como garantía de su estatus y llenar así el requisito exigible de la *complejidad*. En este caso, es pertinente dejar clara esta situación para evitar confusiones: “lo sistémico”, en términos del paradigma Lasswell-Easton, simple y llanamente asume la *complejidad con complejos*, es decir, no incorpora un pensamiento que permita aproximar las realidades políticas en su auténtica complejidad innata ni tampoco ofrece estrategias ni instrumentos para avanzar hacia este objetivo¹¹.

En contraste, la “toma de conciencia *radical*” sobre la complejidad sería apostar –en términos de Morin– por una *ciencia con conciencia*; una invitación hacia la “aventura de la inteligencia humana” que a partir de la reflexión tradicional en la política no es posible interceder en tanto se continúe a la sombra del carácter común y habitual que termina en un modo mutilante de organización del conocimiento, incapaz de reconocer y aprehender “la complejidad de lo real”¹².

10 Es una insinuación que hace De León con base en una “advertencia” de Albert Hirschman. De León, P. (1997), op. cit., p. 9.

11 El *pensamiento complejo* es una construcción imparcelada que, por su misma procedencia, no podría acusársele de pretender un fundamento exclusivo de un autor o una disciplina; menos aún, limitarlo a un conjunto de obras con una etiqueta simulada. Por el contrario, convoca un ethos casi anónimo: una manera de ser y de asumir la realidad y el conocimiento. Lo cual llevaría a proponerlo, por lo menos, polívoco y amplio. A pesar de todo, sería un error imperdonable encaminarlo hacia una inadecuación cruda, pues sus mismos fundamentos correrían el riesgo de verse aminorados y hasta “despotenciados” ante la problemática que en su mismo seno se suscita.

12 Morin, E. (1996), óp. cit., pp. 27-28.

En este caso, el modelo básico *input-output* únicamente puede convocar la exacerbación exclusiva de un *pensamiento de la simplicidad*: Esta alternativa, sólo enfrenta los problemas “simples” y, desde luego, resulta inocua para la progresiva complejidad sociopolítica más que evidente en la sociedad actual y, por supuesto, antípoda y ciertamente anacrónica con las exigencias del pensamiento contemporáneo y la reorganización del mismo, a la luz de los llamados a “abrir las ciencias sociales”¹³.

La orientación fundamental de la *secuencialidad* en los análisis sobre los procesos en las políticas públicas (*policy analysis*) o el modelo ampliado de “input-output-outcomes” en las explicaciones más autorizadas del *new public management* comprenden una aproximación “sistémica” que tiene que ver cada vez menos con la simplificación de la complejidad que con la asunción de la “simplicidad” articulada en la “complicación”.

Se debe rescatar este punto y destacar, por supuesto, que el “descubrimiento” de la “complejidad” no puede ser llevado a una triste analogía con lo que precisamente pretendía luchar: la simplificación sencilla, la objetividad obligante y los valores que suponían la Verdad, la Razón, el Orden en la realidad que promocionaba la modernidad ilustrada, aunque en todo caso engegueda. Así las cosas, *complejizar* no es tampoco *complicar* pues, parafraseando un libro de Morin, se trata de *tener la cabeza bien puesta*, pero nunca llena¹⁴. Lo que queremos decir entonces es que el argumento de “lo complejo” debería asumirse *sin complejos* y en su verdadero carácter de *complejidad*. De allí que los enfoques teóricos que persigan esta vía tengan que utilizar herramientas que permitan enfrentar genuinamente la complejidad de las realidades y no únicamente se

13 Wallerstein, I., “Social science and contemporary society: the vanishing guarantees of rationality”, en *International Sociology*, No. 11, marzo de 1996; *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa, 2005. Esta invitación aparece como un reclamo inveterado, compartido también por los *estudios latinoamericanos*, quienes han reclamado insistentemente que “La ciencia está en la mira” y, en el momento, no parece haber alternativas plausibles que vayan “más allá” de los instrumentos analíticos tradicionales, muy cuestionados ahora por su incapacidad para afrontar la complejidad que asumen las realidades más sentidas. Castro-Gómez, S. y Mendieta, E. (comp.), *Teorías sin disciplina (latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización al debate)*, México, Porrúa, 1998.

14 Morin, E., *La cabeza bien puesta: Repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001, p. 13-21.

contenten con arrimar un utillaje que retóricamente y de manera facilista incorpora una conciencia inconsciente e inconsecuente sobre lo que significa “lo complejo”.

La diferencia que existe en este sentido ha traído varias confusiones en torno al tema de la *complejidad* y el uso de *los* paradigmas y las relaciones sistémicas, cuestiones que tienen considerables diferencias.

Existen enfoques sistémicos simples y complejos. Lo que separa *radicalmente* ambas concepciones puede someterse a consideración teniendo en cuenta por ahora dos criterios. Por un lado, la concepción desarrollada en los estudios del *new public management* acude a una concepción de “lo administrativo” y de “lo político” con referencia al modelo sistémico de Easton (inputs-outputs-outcomes)¹⁵, el cual se ubica dentro de la tradición “conductista-sistémica” y se apoya, como se planteó, en el *paradigma de la simplicidad* basado “en una descripción por entradas y salidas”. Aquí el sistema “es concebido como una caja negra que a iguales entradas asegura la producción de iguales salidas”; así garantiza su carácter *atemporal*, “independiente del transcurso del tiempo ya que la experiencia no se constituye como variable de retroalimentación”, por más que se aluda a una acumulación de experiencias que, en todo caso, son *externas* al ámbito en el cual se pretenden sistematizar, es decir, experiencias de lo privado aplicadas a lo público. Otras propuestas (como la ofrecida por Niklas Luhmann), asumen el *paradigma de la complejidad* consistentemente y adhieren a “nuevas lógicas” *dialógicas*, no formales (o modales), la policausalidad, el equilibrio dinámico, la recursividad, la historicidad sistémica, la autopoiesis y la autorregulación.

Por otro lado, mientras la intención del paradigma de la complejidad está en superar la visión trivial y mecanicista de la realidad, en este caso, de la política, el paradigma sistémico de la simplicidad, prototípico de Easton (la *political science* y gran parte de la *comparative politics*, que implícitamente proporcionan el soporte a las versiones expuestas aquí), resulta anclado en los conceptos de

15 Un trabajo renombrado en este tipo de estudios es Echebarría, K. y Mendoza, X., “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”, en: Losada, C., I. Marrodán (ed.) (1999), óp. cit, pp. 15-46. Resulta ilustrativa la figura de la página 38, donde se reproduce el modelo eastoniano con algunas modificaciones. También se alude a esta variante en Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

equilibrio estático, causalidad lineal, lógica formal, exterorregulación, trivialización, reduccionismo y homogeneidad sistémicas, al lado de una idea casi inflexible y fundamental de la dinámica del orden¹⁶. En consecuencia, no basta aludir a la complejidad y dar por sentado un análisis holístico de la cuestión organizativa y de la administración o en el proceso de decisión pública, como se plantea en dicha literatura.

Para enfatizar aún más sobre esta idea, veamos el planteamiento de Kenneth Boulding, quien ha planteado una taxonomía de los sistemas, que corrobora nuestra distinción:

El segundo nivel [Nota: al que correspondería la versión sistémica de Easton], los sistemas dinámicos simples (...), corresponden a un buen número de estrategias teóricas físicas, químicas y de la economía neoclásica... [Nota: nuestra perspectiva en general como lo plantea Omar Guerrero es que el NPM se expresa como la *teoría neoliberal de la administración pública*, es decir, una narrativa ideológica¹⁷] las máquinas sencillas, forman parte de este tipo de sistemas. Los niveles subsecuentes son aquellos que aumentan en complejidad: los sistemas cibernéticos o de autocontrol (sistemas con termostato), sistemas abiertos hasta llegar a los sistemas sociales y trascendentales¹⁸.

Para los más absortos, el modelo eastoniano (y, por supuesto, sus complementarios; o, para no confundir, su apoyo teórico fundamental, aún sin que lo planteen en forma expresa), desde su misma concepción basada en *inputs-outputs* (complementado en otras aproximaciones con la etapa de *outcomes*), responde –entre otras– fundamentalmente a la idea de “máquinas térmicas”, sistematizada por primera vez por Helmholtz en 1847. Aunque para esa época se intentaba su incorporación operativa dentro de la explicación mecanicista newtoniana del mundo y tenía un carácter científico, se trata en todo caso de una idea del siglo XIX! que llega

16 Para tener una idea de ambos paradigmas, véase Etkin, J. y Schwarstein, L., *Identidad en las organizaciones: invarianza y cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

17 Guerrero, O., *La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara, 2004. También el excelente artículo “El management de la interdependencia global: un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización”.

18 Citado por González Casanova, P., *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la Política*, Barcelona, Anthropos, 2004, pp. 53-56.

hasta nosotros como justificación para la “ciencia” de la política, como se viene presentando, ahora en la nueva administración pública, la cual está muy presente en los análisis considerados de vanguardia de las políticas públicas¹⁹.

Con esto se requiere subrayar que la *novedad de lo nuevo* que se pretende no tiene ninguna consideración; por el contrario, hay que reconocer estos argumentos como un anacronismo que el estudio de la política, las políticas y la administración pública no se pueden dar el lujo de revalidar²⁰. Todavía pesan demasiado aquellas actitudes expuestas frente al proceso político, que son, a todas luces, entendidas como “sistema político” (una versión absolutamente simplista de los problemas actuales y que reproduce lo antes planteado), pero no como *régimen* político. Actualmente estas versiones sí asumen una perspectiva sistémica y compleja en su efectiva proporción.

La realidad: “lo social” y “lo cognitivo”, elementos inexcusables

Una de las razones para poner a tono la semántica de “la ciencia” y dar al traste con la ingenua ilusión de poseer un carácter “científico” en el metarrelato de Easton-Lasswell y de la *political science* (y sus derivaciones: *new public management* y el *policy analysis*) está en invitar hacia una reflexión seria y bien sentada sobre lo que significaría “hacer ciencia hoy” –inclusive en el terreno de las denominadas *ciencias sociales*– y tomar la *ciencia de la política* en su realidad y no simplemente como una adecuación curiosa de nombre y adjetivo.

El tema resulta tan extenso como denso para desarrollarlo en unas pocas líneas. No obstante, lo que parece guiar la actividad científica puede compendiarse en una frase nuclear que atrapa y conceptualiza con brillantez la producción del pensamiento más contemporáneo y la estructura de su organización: *una nueva visión del mundo*.

La obra de Fritjol Capra precisamente ha estado atenta a proporcionar un marco pertinente, además de innovador, para

19 Sobre la teoría de Helmholtz, véase Burrow, J. W., *La crisis de la razón. El pensamiento europeo 1948-1914*, Barcelona, Crítica, 2000 (2001), pp. 58-61.

20 Puello-Socarrás, J. F. Francisco, *Política: mito, filosofía y ciencia. Desde la politología hacia la mítico-política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

conectar las profundas implicaciones sociales de los más *recientes* principios científicos²¹.

Capra advierte que para comprender *la vida* (sea esta biológica o social), las teorías más recientes han acudido a la noción de *dinámica no lineal* o, como más comúnmente se le conoce, *teoría de la complejidad*. De la mano de esta aproximación podrían establecerse “tres perspectivas de la vida”, presentes en la naturaleza de los sistemas vivos: el “patrón de organización” o *forma*, que como configuración de las relaciones entre sus componentes, determina las características esenciales del sistema; la “estructura” o *materia* del sistema, que figura como la “encarnación física” de su respectivo patrón de organización; y el *proceso vital* o simplemente el *proceso* continuo de encarnación²². En lo fundamental, esta síntesis reconoce que cualquier fenómeno biológico necesariamente incorpora estas tres perspectivas:

(...) las tres perspectivas de la naturaleza de los sistemas vivos antes mencionada corresponden al estudio de la forma (o patrón de organización), de la materia (o estructura material) y del proceso...

Al estudiar los sistemas vivos desde la perspectiva de la forma, descubrimos que sus patrones de organización son los de una red autogenética. Desde la perspectiva de la materia, la estructura material de un sistema vivo es una estructura disipativa, es decir, un sistema abierto que opera lejos del equilibrio. Finalmente, desde la perspectiva del proceso, los sistemas vivos son **sistemas cognitivos**, en los que el proceso de cognición está íntimamente ligado al proceso de autopoiesis...²³ [*subrayado y negrilla por fuera del texto*].

Aquí el reconocimiento de la dimensión cognitiva es un hecho de capital importancia. Sin embargo, este se sustenta y se consolida aún más cuando se extiende –como lo plantea Capra– hacia las implicaciones sociales de los sistemas vivos, las cuales tendríamos

21 Particularmente *El tao de la física*, Madrid, Luis Cárcamo, 1984; El punto crucial, Barcelona, Integral, 1985; y *La trama de la vida*, Barcelona, Anagrama, 1998. Específicamente, se desarrollará la argumentación de Capra presente en *Las conexiones ocultas: implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*, Barcelona Anagrama, 2003, capítulo 3 (Parte I): “La realidad social”, pp. 103-130.

22 Capra, F. (2003), óp cit., p. 103.

23 Ídem, p. 104.

que considerar una cuarta perspectiva adicional, inapelable para la comprensión del fenómeno social: la cuestión del significado.

Al tratar de extender la nueva comprensión de la vida al ámbito social, nos encontramos de inmediato enfrentados a una increíble multitud de fenómenos –normas de conducta, valores, intenciones, objetivos, estrategias, diseños, relaciones de poder...– que no tienen papel en el mundo no humano, pero que son esenciales en nuestra vida social. Sin embargo, todas esas facetas de la realidad social comparten una característica básica común (...) la comprensión de la consciencia reflexiva... inextricablemente vinculada a la del lenguaje y su contexto social. Este argumento puede ser expresado a la inversa: la comprensión de la realidad social está inextricablemente vinculada a la de la consciencia reflexiva²⁴.

Hasta el momento se quiere enfatizar en estas dos últimas dimensiones: la cognitiva y la hermenéutica (significado). Ambas son constitutivas de lo social –sin las cuales sería impensable, desde luego–. De hecho esta referencia, a pesar de la novedad en la presentación, ya había sido enunciada algunos años atrás desde la biología por Humberto Maturana y Francisco Valera –la conocida *Teoría de Santiago de la cognición*– al identificar el proceso de conocimiento con el proceso de la vida (“la cognición es el proceso mismo de la vida”²⁵).

Este argumento cobra mucho más valor heurístico para nuestros fines cuando se recuerdan los argumentos de la sociología del conocimiento de Peter Berger y Thomas Luckmann o cuando se tiene en cuenta el denominado *estructural-constructivismo* de Pierre Bourdieu, quien la habría retomado con alguna originalidad²⁶. En todo caso, la conclusión paradigmática de estas tentativas pone de relieve *la construcción social de la realidad*. Esta máxima también “puede ser expresada a la inversa”: *la realidad se construye socialmente*.

Las consecuencias inmediatas de lo anterior son aún más relevantes cuando se reconoce la existencia de una dimensión social, a la vez cognitiva y hermenéutica, en la construcción de la

24 Ídem, p. 106.

25 Ídem, p. 61.

26 Berger, P. y Luckmann, T., *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968 (1994), pp. 13-35, y Bourdieu, P., *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa, 1986, (1988), pp. 127-142.

realidad, lo cual no es otra cosa que reivindicar el papel que representan las ideas, los valores, las actitudes, los referentes culturales y las representaciones, y hasta los imaginarios sociales; es decir, en general, *los marcos de producción del mundo* (en su dimensión de “orden”, “organización”, en últimas, la realidad, para nuestro caso, “política”) y *los marcos de interpretación*, es decir, la *producción de sentido* (precisamente, para que ese “mundo”, ese “orden”, se tornen *significativos*, tengan un significado y sean *realmente efectivos*), son constitutivos en cualquier consideración sobre la dimensión social²⁷.

Por desgracia esta tesis ha sido poco advertida en sus alcances y consecuencias epistemológicas más profundas y apenas en épocas muy recientes ha sido introducida en las discusiones²⁸.

No obstante, y a pesar del enmudecimiento explícito que por tanto habría silenciado esta posición en el campo del estudio de la política, se ha avanzado en la reivindicación del papel que representan los elementos cognitivos y normativos en cómo los sujetos y los actores sociales entienden y explican el mundo, y en cómo la esfera de las representaciones políticas constituye una de las dimensiones inexcusables de investigación, dado que permite comprender de manera mucho más dinámica las decisiones en materia pública²⁹.

27 Lo que se llama realidad social –plantea Žižek– es una “construcción ética” que se apoya en un *como si*, en la *objetividad de la creencia*. Pues tan pronto se pierde la creencia (no como un mero psicologismo, ya que esta creencia *se objetiva, se materializa* en el funcionamiento efectivo del campo social), “la trama de la realidad se desintegra”. Žižek, S., “¿Cómo inventó Marx el síntoma”, en Žižek, S. (comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 351 y ss. Véase también *El sublime objeto de la ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

28 Las razones pueden ser múltiples. Principalmente, debido al perfil intelectual y académico que ha dominado el campo del pensamiento social hegemónico, al cual le ha sido funcional un saber-poder específico emparentado con el *paradigma de las luces* y una ciencia asentada en el determinismo y en los sistemas cerrados, en las matemáticas globalizantes y el axiomatico lógico-deductivo que, como lo planteó así alguna vez Michel Sèrres, “ha estado aliado a las grandes maquinarias de guerra” que son los Estados-nacionales, los Estados-razón. Serres, M., *El nacimiento de la física en el texto de Lucrecio*, Valencia, Pre-textos, 1977, p. 9.

29 Müller, P. “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique”. Séminaire Mutation de l’État dans la société post-industrielle, Paris, Novembre 2003. En el campo de la administración pública, específicamente desde la “teoría de las organizaciones”, vale la pena reseñar el

La dimensión cognitiva es justamente lo que los análisis de los *procesos* de decisión pública y políticas públicas han querido omitir sistemáticamente³⁰. Por tanto, proponer una perspectiva cognitiva en las políticas públicas parece no solo una alternativa plausible de análisis sino que, ante todo, se traduce en la exigencia de promover una reflexión *compleja* de la política (*politics*) y de lo público (en tanto *public policy*), y en la “necesidad de mejores teorías” –como ha reclamado insistentemente en este tema Paul Sabatier–, incluso bajo la presión actual que suscita el pensar en una ciencia de la política, no en caricatura, sino por fin realmente auténtica³¹.

Los enfoques cognitivos en el análisis de las políticas públicas

Si alguna disyuntiva teórica ha podido forjar un conocimiento sólido y bien logrado en torno a los elementos cognitivos y normativos dentro del marco de la investigación en políticas públicas, es el denominado “enfoque cognitivo”.

En esta corriente del *policy analysis*, considerada apócrifa por sus contradictores, la investigación de las políticas públicas ha tomado recientemente una fuerza inusitada, dando vigor a los instrumentos conceptuales, los diseños metodológicos y, en general,

“estado de la discusión” que enfatiza en esta perspectiva en el estudio de Petit, F. y Dubois, M. *Introduction à la psychosociologie des organisations*, Paris, Dunod, 1998.

30 Como lo ha mostrado Sabatier, al hacer una revisión sobre las estrategias analíticas y las teorías de las políticas públicas, los enfoques “omitidos” –y “no dominantes”– en el estudio del proceso de decisiones públicas son precisamente aquellos que exhiben un perfil epistémico de raigambre cognitivo. Sabatier, P., *Theories of the policy process*, 1999, pp. 11-12.

31 Sabatier, P., “The need for better theories”, en, Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Co, Westview Press, 1999. Igual Müller anota: “(...) C’est pourquoi, comme le souligne Jean Leca, l’analyse des politiques publiques a montré –de manière sans doute définitive– que les fonctions de gouvernement sont irréductibles aux processus de représentation politique, et que l’on ne peut pas “déduire” le contenu et les formes des activités gouvernementales (en tant qu’activités spécifiques) des caractéristiques de la ‘politique électorale’... C’est ainsi que l’on a vu se multiplier des études mettant en évidence *la complexité de la relation entre alternance politique et changement du contenu des politiques publiques*”. Müller, P. “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique”. Séminaire Mutation de l’État dans la société post-industrielle, Paris, Novembre 2003, p. 2.

al campo de estudio sobre lo público, de la mano de la influencia de “las *visiones del mundo*, los mecanismos de formación de identidades y los principios de acción” en el panorama de los análisis³².

Una de las mayores preocupaciones de los enfoques cognitivos está en definir las políticas públicas como *construcción del mundo*; productoras de *visiones del mundo*. Así, cada *política* –plantea Pierre Müller– sería portadora de una *idea específica y distintiva de un problema* (el problema agrícola, de la exclusión, del empleo, etc.); de una *representación* de un grupo social que permite su existencia pública (la modernización de los agricultores, la visibilidad de los excluidos, la favorabilidad al empleo o hacia los desempleados, etc.); y de una “teoría del cambio social”³³. Teniendo en cuenta este último elemento, resultaría lógico pensar que para responder al entorno cambiante, ya sea este económico, político o social, buena parte de la capacidad de los gobernantes depende de la existencia de “un gran conjunto de ideas y propuestas”³⁴. 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 públicas³⁵.

La diversidad de los estudios orientados bajo los lineamientos cognitivos y normativos no ha sido un obstáculo para dar unidad y consistencia a los novedosos criterios investigativos que, últimamente, han aportado más alternativas interdisciplinarias de gran utilidad. Por tanto, sin abandonar la identidad epistemológica que los caracteriza, motivan constantemente salidas bastante creativas, incluso, allanando la exacción “estratégica”, de la que continuamente se ha solicitado presencia en el estudio de la política³⁶.

32 Surel, Y., “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4, 2000^a; p. 495.

33 Müller, P., “Cinq défis pour l’analyse des politiques publiques”, Forum: enjeux, controverses et tendances de l’analyse des politiques publiques, en *Revue Française de Science Politique*, 1996, Volume 46, Numéro 1, pp. 96-102.

34 Majone, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 207.

35 Müller, P. (1996), óp. cit., pp. 96-102.

36 David Easton, por ejemplo, considera que el aporte de los científicos sociales ‘desde afuera’ de la ciencia política estimula el desarrollo más que debilitarla. De hecho, significaría hallar “nuevas vías de aproximación al fenómeno político”. Esta es una indicación evidente de Easton en el capítulo introductorio

Aunque autores como Sabatier y Schlager³⁷ plantean una tipología demasiado compleja, los enfoques que recurren a los factores cognitivos y normativos en los análisis pueden resumirse alrededor de tres aproximaciones básicas, cada una de ellas desarrollada a través de una categoría central: en primer lugar, los *paradigmas de política* o “policy paradigms” (como en Peter Hall³⁸); en segundo lugar, los *referenciales* [“référentiels”] (cuyos máximos representantes son Bruno Jobert y Pierre Müller)³⁹; y, por último, las *coaliciones de política*, según la denominación dada a los desarrollos teóricos sobre “el cambio de políticas públicas a largo

a su obra *Enfoques sobre teoría política*, titulado: “Introducción: estrategias alternativas en la investigación teórica. Easton, D., *Enfoques sobre teoría política*, Barcelona, Amorrortu, 1966, pp. 17-34. En otro texto también reconoció: “Las ciencias sociales se ocupan de la totalidad de la situación humana; por ello, si la investigación política prescinde de los hallazgos de otras disciplinas, corre el peligro de reducir la validez de sus propios resultados y socavar su generalidad.”. Easton, D., *Esquema para el análisis político*, Barcelona, Amorrortu, 1965 (1969), p. 25. Sin embargo, esta estrategia de *integración* teórica, uno de los cinco requisitos que debía cumplir la naciente –por aquella época– *political science* (norteamericana), en realidad solo quiso recibir aportes de las ciencias sociales atrapados en el metarrelato de la elección racional (particularmente, la teoría económica neoclásica que, como aquí antes se anotó, comparece a la perfección con su perfil epistemológico e incluso ha sido su derrotero), desconociendo aportes valiosísimos provenientes de, por ejemplo, la antropología o de la misma filosofía política, considerada ideológica y, por tanto, “anticientífica”.

37 Sabatier, P. y Schlager, E., “Approches cognitives: perspectives américaines”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, abril de 2000, pp. 215-234.

38 Hall, P., “Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, abril de 1993, pp. 275-296.

39 Además de la literatura de los autores antes reseñada, vale la pena adjuntar Jobert, B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, y Müller, P., *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado, 2002. Así mismo, su trabajo conjunto: Jobert, B. y Müller, P., *L'État en action*, Paris, PUF, 1987, y los trabajos editados por Faure, A., Pollet, G. y Warin, P. (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, que han contribuido a la profundización de la problemática.

plazo⁴⁰ basados en el modelo *advocacy coalitions* de Sabatier y Jenkins-Smith⁴¹.

El común denominador de estos frentes analíticos está en destacar el rol preponderante de las ideas y la ideología (en su sentido amplio de “visión del mundo”) en el interior de los procesos de política pública⁴². Las políticas (*policies*) aparecen como fruto de “las interacciones sociales que dan lugar a la producción de ideas, representaciones y valores comunes”. Surel, de manera mucho más precisa, propone que el proceso de elaboración de políticas estaría determinado sustancialmente por *las creencias más comunes de los actores públicos y privados* involucrados en los subsistemas de acción pública. Los marcos cognitivos y normativos definirían así cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan los problemas públicos mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones⁴³.

En este sentido, los procesos de producción y elaboración de políticas serían fruto de “creencias compartidas” en el terreno público o, si se quiere, de una construcción pública de la realidad social, mediada ideológicamente.

Existen diferentes niveles en que intervienen los elementos cognitivos y normativos. Los análisis identifican distintos “estratos”, los cuales permiten discernir entre ámbitos generales o “universales” (o escenarios “macrosociales”) y microestratos, dominios mucho más específicos.

Sin embargo, se debe destacar que las “normas globales” finalmente cristalizan ciertas *lógicas de lo apropiado* alrededor de los sistemas de comportamiento social, sobre todo en el interior

40 Roth Dubiel, A. N., *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2003, p. 168.

41 Sabatier, P., “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy*, No. 5, Vol. 1, 1998, pp. 98-130. Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (eds.), *Policy change and learning*, Boulder, Co, Westview Press, 1993.

42 Surel, Y. (2000a), óp. cit., pp. 235-254. También Jobert, B., “Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques”, en *Revue Française de Science Politique*, Année 1992, Volume 42, Numéro 2, pp. 219-234 [existe versión en español, traducida como “Representaciones sociales: controversias y debates en la conducta de las políticas públicas”, en *Estado, sociedad, políticas públicas*, Santiago, Lom Editores, 2004, pp. 91-110.

43 Surel, Y. (2000a), óp. cit.

de los mismos subsistemas que conforman los procesos de política pública⁴⁴. Este nivel resulta imprescindible porque desde allí es posible identificar el *locus* de las dinámicas más estructurales en torno a los procesos de transformación de referentes de política pública y porque en él se localizan los “sistemas de sentido” y “los conjuntos de prácticas” del proceso decisional. En esta idea cabe igualmente la posibilidad de balancear las variables institucionales (entendidas como “pautas metasistémicas” de la actividad humana) y los sistemas cognitivo-normativos (entendidos como “estructuras simbólicas” que ordenan de la realidad y la proveen de un significado específico), como han sugerido las revisiones críticas más recientes⁴⁵.

Los marcos cognitivos definen las *visiones del mundo* que animan, a su vez, los principios de la acción pública y las metodologías prácticas que convergen en un sistema estructurado de *instrumentos conceptuales y analíticos*, legítimos a la hora de justificar e interpretar las relaciones sociales, y el manejo de los asuntos públicos y las políticas en un dominio particular de acción en la esfera pública. De este modo, determinan en buena parte las posibilidades para el cambio social.

A continuación se hará referencia a cuatro estratos “normativos” desde los cuales parten las dimensiones cognitivas⁴⁶. Sobre ellas se desplegarían, en diferentes magnitudes, la movilización de variables en términos de creencias y representaciones que construyen la realidad administrativa y, por supuesto, la realidad social⁴⁷.

El primer estrato, el nivel más abstracto de la sociedad, genera *visiones* o interpretaciones *del mundo*, es decir, versiones sobre “el

44 Jenson, J., “Paradigms and political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914”, en *Canadian Journal of Political Science*, No. 22, p. 239. Jenson, J. y Dufour, P., “Des politiques d’emploi à la lutte contre la pauvreté des travailleurs: l’état de l’investissement social dans les régimes libéraux de bien-être”. *De la sécurité de revenu à l’emploi: un forum canadien*, St. Jean, Terre Neuve et Labrador, novembre 16-18, 2003.

45 Surel, Y. (2000b), óp. cit., Sabatier, P. (1998^a), óp. cit.

46 Basado en la inmejorable revisión de la literatura disponible de Surel, Surel, Y. (2000a), óp. cit., pp. 496-509.

47 Pocos trabajos que han seguido la línea de Berger y Luckmann han contribuido a pensar la construcción administrativa de la realidad social y así convocar nuevas luces sobre este problema. Beltrán, M., “Un estudio de caso: La construcción administrativa de la realidad social”, en *La realidad social*, Madrid, Tecnos, 1991.

orden” de lo social. Aquí, los preceptos abstractos circunscriben *normativamente* “lo que es posible” en una sociedad dada, identificando y justificando la existencia de las diferencias entre individuos o grupos, y asignando una escala jerárquica a la variedad de los procesos sociales. Este nivel es el ámbito por excelencia de los “principios metafísicos” que influyen sobre los procesos de definición de *estilos* de política pública en su forma más amplia. Se trata de un verdadero *metasistema*⁴⁸. El segundo estrato lo conforman los *principios específicos* que, en diversas formas, se originan a partir de *las visiones de mundo* (los principios metafísicos y abstractos), pero en una escala más concreta. Cobran relevancia en el sentido que señalan las “sentencias deductivas e hipotéticas” que permiten la “operacionalización de los valores” (*abstractos*) en un dominio o en una política “particular” o en un subsistema de política pública dado.

El tercer nivel normativo tiene que ver con las “formas de acción”. Los principios de los estratos superiores antes mencionados están estrechamente vinculados con “consideraciones *prácticas* de los métodos y medios más apropiados para alcanzar los valores y objetivos *definidos*”⁴⁹. En virtud de ello, los marcos cognitivos y normativos no se limitarían a constituir simples *mapas mentales* sino que determinarían “las prácticas y los comportamientos” que, para el caso del Estado, tendrían que ver con la “selección de instrumentos” en su meta de implementar estrategias públicas particulares.

Finalmente, el estrato normativo menos abstracto, socialmente hablando, se relaciona con *los instrumentos*. Cada marco cognitivo delimita de inmediato el alcance y “la especificación de los instrumentos” necesarios y potenciales, así como la importancia relativa de cada uno (mecanismos regulatorios o legislativos, niveles de las tasas de interés, etc.). Los instrumentos de las políticas públicas se corresponden con las exigencias cognitivas del sistema “como un todo” (holísticamente) y responden de igual modo al marco mental determinado por los sentidos otorgados a los problemas, su magnitud y su importancia.

El nivel de definición político-normativa de la acción pública más arquitectónica y que más animaría cambios en los “referentes de acción” en los programas de política pública pertenece a las

48 Etkin, J. y Schvarstein, L. (1995), óp. cit., pp. 44-45 y 64-65.

49 Surel, Y. (2000a), óp. cit., p. 498.

mundo-visiones, es decir, al dominio de los principios normativos más abstractos (metafísicos), dado que, en este nivel, se establece de forma *paradigmática* toda una hermenéutica social que define e impone un tipo de representaciones socioeconómicas comunes, las condiciones mismas de su estabilidad y evolución, y las formas de *regulación*-“desregulación” y “re-regulación”, habría que complementar a la indicación de Surel⁵⁰ sobre las relaciones de fuerza desplegadas alrededor del proceso mismo de intervención pública.

Las políticas públicas sirven paralelamente para *construir la realidad* y para *definir los modelos normativos de acción sociales* por *referencia* a “creencias, valores y representaciones” que los mismos actores comparten o disputan en el campo social⁵¹. A partir de allí se despliegan, aunque sin constreñirlos por completo, los demás estratos normativos.

Las tres aproximaciones señaladas llaman la atención no solo por el desarrollo de los aspectos cognitivo-normativos en este campo de análisis, sino por la aplicación práctica y las contribuciones hechas a esta perspectiva de estudio.

Paradigmas

Peter Hall utiliza la noción de *policy paradigm* (“paradigma de política”) para revelar las condiciones en que los diferentes actores que convergen en un sistema de política pública operan alrededor de un discurso político general y delimitan las acciones “aceptables” del Estado y los contextos específicos en los que serán entendidas diversas situaciones problemáticas, así como, la forma en que serán atendidas⁵².

En el estudio sobre la evolución de las políticas macroeconómicas en Gran Bretaña durante los años de 1970 y los de 1980, Hall

50 Sassen, S., “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Estrada, J. (comp.), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

51 Müller, P., “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique”. Séminaire Mutation de l’Etat dans la société post-industrielle. Paris, 4 de noviembre de 2003. Sabatier, P., “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, en *Policy Sciences*, No. 21, 1988, pp. 129-168, [citado por Roth Dubiel, óp. cit.].

52 Hall, P., (1993), óp. cit., p. 289. Schön, D. y Rein, M., *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*, New York, Basic Books, 1994.

identificó una transformación considerable en los principios-guía de las políticas estatales con motivo de la transición desde los fundamentos keynesianos hacia principios neoliberales y monetaristas como la orientación en la conducción de las políticas.

La explicación de Hall sobre el cambio de trayectoria reside en la adopción de una *visión del mundo* diferente. Para el autor, el keynesianismo y el llamado “neoliberalismo” representan, como ideologías económicas valores y sentidos normativos sobre los procesos sociales, la naturaleza humana, el rol de los individuos en la sociedad, el proceso económico y diferentes aspectos de la vida social; en suma, entre ambos se postulan *paradigmas de política* distintos⁵³. También, considerando la dimensión de los principios específicos, la selección y especificación de instrumentos de política, estos modelos económicos presentaban disconformidades. En lo relativo a los “objetivos de política”, por ejemplo, mientras los keynesianos privilegiaban el empleo, el objetivo neoliberal se concentraba en la inflación. Por tal razón, las técnicas empleadas contrastaban considerablemente de acuerdo con el paradigma adoptado. Estas variaciones, plantea Hall, estuvieron acompañadas por un “cambio sustancial” en el discurso empleado por los actores de política y los análisis de la economía en los que se basó la política (*policy*)⁵⁴.

En el tránsito del modelo keynesiano hacia el neoliberal se evidenció la modificación de un “paradigma” que condujo no solo a la “descentralización” de los sitios del poder en los contextos de decisión, sino que fue la expresión más explícita de un cambio de la naturaleza y estabilidad de los intercambios sociales dentro del subsistema de política⁵⁵. En este caso, el paso hacia un paradigma monetarista, más allá de provocar una circulación de la élite política con el retorno de los conservadores británicos a finales de los años de 1970, se tradujo en una notable transformación de “las relaciones de poder” entre el Tesoro y otros departamentos del gobierno.

Una de las razones que propone Hall para explicar la sustitución paulatina de los *paradigmas de política* es la incapacidad de operación para gestionar las tensiones sociales o para ofrecer soluciones de política pública legítimas o satisfactorias. Hall muestra que la respuesta dada a la crisis del petróleo por las estrategias

53 Hall, P., (1993), óp. cit., p. 284.

54 Ídem.

55 Ídem, p. 286.

keynesianas (restauración contracíclica de la economía e impulso a la demanda) produjo consecuencias inesperadas, causando a la vez inflación y desempleo. Este resultado restó credibilidad al paradigma keynesiano y le redujo la “confiabilidad” como punto de referencia dominante de interpretación de la política macroeconómica, abriendo el camino para que el paradigma neoliberal lograra desafiarlo y, a la postre, colonizar los espacios de poder.

Es preciso destacar el lugar preponderante que Hall otorga al “debate social” como promotor de los cambios sustanciales en las trayectorias de la política económica. En el caso de estudio, el debate público fue consolidándose en los medios masivos de comunicación y en la misma contienda electoral⁵⁶. Para Hall, la combinación entre debate y medios de comunicación fue la fórmula que catapultó con éxito el pensamiento monetarista y lo introdujo en forma determinante en la agenda pública. Las ideas, por tanto, condicionan los procesos de elaboración de políticas y cómo estos se transforman y modifican⁵⁷.

Referenciales

Los trabajos de Jobert y Müller han desarrollado la noción de “referencial” para explicar cómo los sistemas de ideas sirven de guía para la acción pública en el seno de un subsistema de política (o sector) y entre las relaciones sectoriales y la sociedad global⁵⁸. Desde sus primeras elaboraciones, han insistido en la invocación de variables ideológicas para el estudio de las políticas públicas con el fin de observar de qué manera “la definición social de la realidad” constituye a los mismos actores y predetermina, en buena parte, sus marcos de acción⁵⁹.

El problema de la elaboración de una política pública “se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*”⁶⁰; y así el manejo de las políticas se ejerce a través de un sistema de representaciones societales⁶¹. Esta imagen cognitiva organiza la percepción del sistema que tienen los actores

56 Ídem, p. 288.

57 Ídem, p. 290. Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

58 Sabatier, P. y Schlager, E. (2000), óp. cit., pp. 223.

59 Jobert, B. y Müller, P., (1987), óp. cit., 1.987.

60 Müller, P. (2002), óp. cit., p. 73.

61 Jobert, B., (1994), óp. cit., p. 219.

y permite “confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción”. Al conjunto de imágenes se ha denominado “el referencial de la política pública”.

Como plantea Jobert, los referenciales son “instituciones del sentido”⁶² que no solamente configuran un “cuadro de organización del mundo” mantenido como “verdadero”⁶³, sino que también “organizan” y “estabilizan” las transacciones entre los empresarios de una política pública [*stakeholders*]. Jobert destaca que, a través de la definición de ciertos “esquemas causales” que estilizan la realidad social, “cualquier referencial tiene que ser legitimado apelando a los valores característicos de la cultura política”⁶⁴. En este caso, se logra establecer una *hermenéutica específica, causal y normativa* que confiere un *sentido especial* a la problemática social desde una *referencia global*. Las tensiones y los conflictos de la sociedad son sancionados desde estas perspectivas⁶⁵. Sin embargo, dependiendo del segmento o “sector” de la sociedad, la interpretación de valores parte de la movilización de *referenciales*, otorgándoles un sentido específico. Alrededor de los procesos de política pública se mueven ciertos actores privilegiados o *mediadores* que, utilizando “descodificaciones y recodificaciones” del referencial, posibilitan la traducción de la realidad pública y la inclusión de “problemas” en las *agendas*⁶⁶.

Es el caso del estudio del autor en relación con la adopción del “referencial neoliberal”. Describiendo la dinámica que exhibieron diferentes espacios estatales y las “comunidades de política” integrados en una compleja red de relaciones entre expertos, académicos, políticos y diversos actores sociales en torno a los segmentos de política pública en Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania, Jobert plantea que el discurso neoliberal ha servido para modificar los compromisos establecidos en términos de luchas por el poder en la

62 Jobert, B., “Europe and the recomposition of national forums: the French case”. Harvard Conference: *Ideas, discourse and European integration*. European Union Center, Harvard University. 10-11 de mayo de 2001, p. 3.

63 Müller, P. (2003), óp. cit., p. 6.

64 Jobert, B., “Europe and the recomposition of national forums: the French case”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 3, junio de 2003, p. 466.

65 Jobert, B., “El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas”, en *Revista Tecnología Administrativa*, Vol. XI, No. 23, mayo de 1997.

66 Müller, P. (2002), óp. cit., p. 80.

gestión del “Estado providencia”⁶⁷ y, en todo caso, la adopción de un *nuevo referencial* en la conducción de la cosa pública, mediatizado desde lo global, pero operativo “sectorialmente”⁶⁸.

Como lo plantea Surel, la instrumentalización particular de varios insumos normativos similares no ha producido el mismo marco cognitivo y normativo en cada país. La “norma neoliberal” fue aceptada con relativa facilidad y “de lleno” en algunos países (Estados Unidos y Gran Bretaña), mientras que en otros fue muy debatida (Francia y Alemania). Así mismo, los efectos de los discursos gubernamentales vinculados a este referencial han sido diversos, por lo menos en Europa. En unos casos han buscado legitimar reformas actuales (por ejemplo en política monetaria) justificando el *statu quo* (como en Gran Bretaña); en otros, simplemente han querido impulsar cambios significativos en la conducción de políticas públicas (Italia)⁶⁹.

Una de las diferencias entre la noción de *paradigma* de Hall frente a la de *referencial* de Jobert y Müller está en que mientras el primero parece sugerir una validación-invalidación *experimental*, el segundo descansa sobre el hecho de la modificación del sistema de creencias de los actores, haciendo primordial la privación o no del sentido. Este punto es importante cuando se considera que los procesos de *emergencia* de referenciales estarían lejos de ser un *debate consensual de ideas*; por el contrario, “este proceso se caracteriza con frecuencia por formas de violencia económica, social, hasta psíquica”⁷⁰.

Coaliciones de política

El modelo de *advocacy coalitions*, desarrollado por Paul Sabatier y Jenkins-Smith, considera que los cambios en las políticas públicas se deben a factores externos –como consideraban Hecló y Rose⁷¹– sometidos a una dinámica interna (dependencia “al pasado”). En este sentido, Sabatier acude a la noción de *advocacy coalitions*, “coaliciones de defensa, vindicación o apología (de política)” para subrayar el importante rol de los sistemas de creencias en

67 Lesquene, C., “Bruno Jobert. Le tournant neo-libéral”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, No. 5, abril de 1995, pp. 879-881.

68 Müller, P. (2003), óp. cit., p. 12.

69 Jobert, B. (2001), óp. cit., p. 476.

70 Müller, P. (2003), óp. Cit, p. 9.

71 Roth, A. N. (2003), óp. cit., p. 168.

los procesos de elaboración de políticas. La privación de un *sistema de ideas* en la política y en las políticas públicas impediría que las opiniones de la gente fueran consistentes o estables, haciendo casi imposible la expresión de los intereses sociales⁷².

Roth trae a colación la definición propuesta por Sabatier:

las personas pertenecientes a diferentes posiciones –responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores– que comparten un sistema similar de creencias –serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico– y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo⁷³.

Sabatier, como sucede en los trabajos de Jobert y Müller, subraya el papel privilegiado que desempeñan ciertos actores en el proceso de construcción de políticas [*policy-making process*] tanto en la producción como en la difusión de los marcos cognitivos y normativos. Como tal, la noción de *mediadores* de política [*policy-broker*] en el trabajo de Sabatier hace referencia a una categoría de actores caracterizados por su capacidad para establecer un vínculo entre subsistemas de políticas públicas, que facilita la integración de la esfera pública global.

El modelo de *advocacy coalitions* convoca tres estratos en los que se definen los marcos cognitivos y normativos de política. Por ejemplo, el *deep core*, (“núcleo duro”) que incluye una *base ontológica* y un sistema de *creencias normativas* como la valoración relativa de la libertad individual versus la igualdad social; temas relativos a los espectros ideológicos (derecha versus izquierda), los cuales operan *virtualmente a lo largo de todos los dominios políticos*⁷⁴. En segundo lugar, el *policy core* (“núcleo de política”) relaciona un segundo nivel que correspondería a los “principios específicos”, determinando el alcance de los marcos cognitivo-normativos en un subsistema de política y su influencia concreta en la elaboración de políticas. Mientras que el *deep core* afectaría a la sociedad en conjunto (o por lo menos en una magnitud consi-

72 Weible, C., Sabatier, P. A. y Lubell, M., “A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California” en *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 2, 2004, p. 190.

73 Roth, A. N. (2003), óp. cit., p. 169-170.

74 Sabatier, P. A., (1998), óp. cit., p. 103.

derable), el *policy core* se referiría solamente a un subsistema de la política pública⁷⁵.

En este modelo, los actores son “racionales” en un nivel instrumental, maximizando en el nivel más bajo (formas de acción e instrumentos) los recursos disponibles, con arreglo a objetivos ya definidos. Por tanto, la definición más sustancial de tales objetivos está en relación fundamental con marcos cognitivos y normativos específicos de los subsistemas de política. Sabatier considera que “los actores siempre perciben el mundo mediante unos lentes que consisten en sus creencias preexistentes” y desde allí se configuran, en primer lugar, las normas y valores políticos *fundamentales* (*deep core*), mientras que en el “núcleo de política” se definirían, en consecuencia, los “principios específicos” que orientan la acción pública en segmentos particulares, afectando las formas de acción y los instrumentos privilegiados en la conducción pública⁷⁶.

En trabajos recientes, Sabatier ha aplicado las conclusiones de su modelo a casos específicos de política pública en Estados Unidos, consolidando la utilidad de los análisis de política en función de marcos cognitivo-normativos *generales* (“núcleos duros” y “núcleos de política”)⁷⁷.

TABLA 1
Elementos de los enfoques cognitivos y normativos.

| | Paradigma (Hall) | Coaliciones de política (Sabatier + Jenkins-Smith) | Referencial (Jobert + Müller) |
|------------------------|---------------------------------------|--|-------------------------------|
| Principios metafísicos | <i>Paradigma de política</i> | Deep core ⁷⁸ (<i>núcleo duro</i>) | Valores Imágenes |
| Principios específicos | | Policy core (<i>núcleo de política</i>) | Normas |
| Formas de acción | <i>Selección de instrumentos</i> | | <i>Algoritmos</i> |
| Instrumentos | <i>Especificación de instrumentos</i> | <i>Aspectos secundarios</i> | |

Fuente: Surel, 2000a.

75 Surel, Y. (2000), óp. cit., p. 479.

76 Sabatier, P. A., (1998), óp. cit., p. 109.

77 Weible, C. y Lubell, M. (2004), óp. cit.

78 Consideramos no traducir esta expresión porque no tiene equivalente en español. Hace relación a un “sentimiento profundo” o a un “núcleo duro” en términos de Kuhn. Una interpretación es propuesta por Roth, quien traduce *deep core* y *policy core* como “núcleo duro” y “núcleo de política”. Roth, A. N. (2003), óp. cit., 172-173.

Foros de política: denominador común de los enfoques cognitivos

Un aspecto “clave” y claramente compatible con los tres enfoques principales de los estudios cognitivos y normativos de análisis de política se resume alrededor del importante papel de los *foros* en los procesos de política pública (*forums*).

Como ha sido subrayado, entre otros, por Schmitt y Radaelli, los *foros* involucran *comunidades epistemológicas*, *coaliciones discursivas*, *coaliciones de política* (AC) –todo un complejo de interacción de ideas– que terminan siendo traducidas en las *arenas de política*, donde los actores con poder para formular políticas se comprometen unos con otros en un discurso “coordinado”, alimentado por las ideas de los *foros*⁷⁹. En las *arenas* culminan las negociaciones acerca las definiciones de política. No obstante, estas son posibles únicamente a partir de ciertos *mapas de interacciones y de marcos ideacionales* que definen los términos de las negociaciones después de haber sido construidos y reconstruidos en los *forums*.

Es importante volver sobre la importancia que adquiere la constitución de *referenciales de política*, en los trabajos de Jobert, en relación con “el giro neoliberal” en Europa y la construcción de la comunidad europea, en relación con los *foros*. Los autores de los enfoques cognitivos han subrayado reiteradamente la importancia de los *foros* constituidos alrededor de políticas públicas precisas y forjados en torno a un paradigma particular. Los *foros* actúan como centros de resistencia o redes que modifican tanto el contenido como el progreso de un nuevo conjunto de modelos cognitivos y normativos⁸⁰. No se debe olvidar que alrededor de ellos se desencadenan las “*recetas*” con las cuales *van a ser dispuestos los programas de acción pública*⁸¹.

Jobert enfatiza en un aspecto importante en la producción de *referenciales de políticas públicas* y su relación con los *foros*. Destaca que la emergencia de *referenciales* implica la transformación de los repertorios de acción política y la *selección de ciertos aspectos* de esos mismos repertorios que constituirán el referencial.

79 Schmitt, V. y Radaelli, C., “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, en *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, marzo de 2004, p. 204.

80 Radaelli, C., “The role of knowledge in the policy process”, en *Journal of European Public Policy*. Vol. 2, No. 2, 1998, pp. 159–183.

81 Müller, P. (2003), óp. cit., p. 13.

El surgimiento de los repertorios se relacionaría directamente con los *foros científicos, académicos, profesionales y comunidades de expertos*, mientras que en la selección de los elementos que constituirán *los referenciales* intervienen los *foros sociales y las comunidades epistémicas* que giran alrededor de varios segmentos estatales y societales vinculados estrechamente con los procesos de política pública. Por consiguiente, detrás de la “fachada” de la unidad del Estado, el proceso de elaboración e implementación de políticas depara una segmentación de los dominios estatales de la acción pública, “regulados por un articulado sistema de foros y arenas”⁸².

Este aspecto llega a convertirse en una clave fundamental para aproximar un análisis de las políticas públicas, considerando al Estado *en acción y en concreto*. Schmitt y Radaelli piensan que las influencias causales del discurso, provenientes de los foros de política cuando delinean las ideas de la deliberación de las arenas, no solo requiere un análisis del contenido sustantivo de los discursos exitosos, sino que también exige tener en cuenta las condiciones cognitivas y normativas de la interacción discursiva entre los actores que concurren a los subsistemas de política, develando por igual el poder de los intereses y el poder de las ideas⁸³.

Acompañado de las herramientas de análisis discursivo, es necesario abordar las *narrativas y relatos políticos*, es decir, las ideas representadas en los discursos generales y, paralelamente, los “procesos de interacciones discursivas” en que intervienen a los responsables de la política pública, y realizados a través de los diferentes foros. En este sentido, el discurso no es el factor que explicaría por sí solo el cambio de orientación de la acción pública; por tanto, los intereses y opiniones públicas debne encontrar un espacio adecuado de expresión en el cual se encuentren estructurados los valores generales y específicos de una configuración institucional que reflejen los marcos normativos moldeados en los espacios públicos constituidos por los foros políticos y “de política” (*politics and policy forums*)⁸⁴.

82 Jobert, B. (2001), óp. cit., pp. 464 y 466.

83 Schmitt, V. y Radaelli, C. (2004), óp. cit., pp. 206-207.

84 Jobert, B. (2001), óp. cit.

Foros de política y su centralidad constitutiva

La definición de las políticas públicas como *acción del Estado*, teniendo en cuenta la complejidad de sus *procesos*, remiten a analizar finalmente una dimensión sumamente útil en la realidad *política* de la construcción de las políticas públicas: la relación entre *invención intelectual* y la *función intelectual del Estado*.

Por este camino no solo se logra reconocer un espacio prototípico de las luchas políticas en torno a la definición de la política gubernamental, Sino que se ejerce –en términos de Pierre Bourdieu– el “monopolio legítimo de la violencia simbólica” a través de mecanismos de legitimación y regulación, directamente dirigidos hacia la movilización de representaciones colectivas⁸⁵. Los procesos de políticas públicas, en su poder de *world-making*, construyen socialmente la realidad, sancionando los modelos normativos de acción y generando “actores” y prácticas sociales por referencia a “creencias, valores y representaciones” que esos mismos actores comparten y disputan en el interior del campo social⁸⁶. El punto relevante de este señalamiento está en que la definición y redefinición de la acción estatal en general y del proceso de políticas en particular requiere capital simbólico y trabajo continuo de *invención intelectual*, como lo sugiere, entre otros, Bruno Jobert:

Ya no se trata de ordenar y reglamentar sino más bien de cambiar la dirección de los comportamientos de los agentes de desarrollo, sean éstos profesionales, servicios, empresas públicas o de economía privada (...) La acción significativa [del Estado] se ubicará entonces, más bien en el nivel de las normas y de las representaciones que orientan los comportamientos cotidianos⁸⁷.

La *dimensión intelectual* del Estado y de las políticas públicas “definen e imponen” un tipo de representaciones socioeconómicas comunes y, formas de regulación sobre las relaciones de fuerza (de poder) desplegadas alrededor del proceso mismo de intervención pública. Es decir, las políticas públicas construyen la realidad social y definen “modelos normativos de acción sociales” con *referencia* a “creencias, valores y representaciones” que los actores comparten (o disputan) en el campo social.

85 Bourdieu, P., óp. cit. pp. 139-140.

86 Sabatier, P., (1998b) óp. cit., y Müller, P. (2003), óp. cit. p. 9.

87 Jobert, B., (1997), óp. cit. p. 186.

Existen, por tanto, *principios* del “Estado en acción” y *paradigmas* de la acción pública (del Estado), como lo ratifica Hall:

(...) políticos, empleados públicos, portavoces de intereses sociales, y expertos de política todos operan en los términos del discurso político general en la nación en un tiempo dado, y los términos del discurso político generalmente tienen una configuración específica que presta legitimidad representativa a algunos intereses sociales más que a otros, delinea los límites aceptables de la acción del Estado, asocia los desarrollos de la política contemporánea con interpretaciones particulares de la historia nacional, y define el contexto en el cual muchas situaciones problemáticas serán entendidas...

“Los intereses sociales” son “construcciones sociales” que movilizan *creencias y representaciones*. Esto no es otra cosa que la situación de adopción de un *referencial* (Jobert) o, como se ha propuesto en algunos estudios locales, un *hegemón* (Mejía Quintana) para el caso colombiano del último cuarto de siglo, el periodo “neoliberal criollo”⁸⁸.

Estos ‘referenciales’ *personifican* “recetas o repertorios estratégicos” que tienden a institucionalizarse en instrumentos de políticas públicas; formas de ver el mundo, su orden y organización que no se quedan simplemente como meras ideas, sino que se concretan (se materializan, recordando a Capra) en diversos espacios *macro* y *micro* sociales y se realizan e institucionalizan, sobre todo, en los procesos de la política y de las políticas (*politics-policy-polity*). Este aspecto, muchas veces eclipsado en los análisis, es un poderoso instrumento para desatar los desafíos de la política, la gestión y el manejo público actual.

Sin embargo, el problema de los *foros*, implicaría varias consecuencias analíticas concretas y bastante utilizables a la hora del análisis político de las políticas.

Por ejemplo, cuando Müller considera los “camino específicos” recorridos por los referenciales, está refiriéndose a recuperar el rol que de los actores sociales relevantes en la construcción de marcos de interpretación. La aceptación e imposición de *nuevos referenciales* recorre diferentes instancias y múltiples niveles en la trayectoria de la política pública. Principalmente, los centros de investigación

88 Mejía Quintana, O., “Dominación y exclusión en la Constitución de 1991: la constitucionalización de la mentira”, *Revista Palimpsesto* (Bogotá), No. 2, 2002.

y asesoría, los denominados *think tanks*, las fundaciones internacionales y las diferentes instituciones universitarias –vinculados por supuesto a las élites políticas, al capital transnacional⁸⁹.

No obstante la pluralidad de espacios, en todo caso pueden identificarse dos escenarios destacados para afrontar la problemática de las políticas públicas: los “foros” académicos y los “foros” gubernamentales. Esta es una de las contribuciones más significativas de los trabajos de Jobert al exponer cómo el referencial del mercado se impuso durante los años de 1980 en diversos países de Europa –el denominado giro neoliberal–, lo cual confirma el valor matricial que adquieren estos foros como lugares relevantes de la dinámica política. Allí se legitiman, tanto en lo profesional como en lo representativo, la institucionalidad de la función intelectual del Estado y se proyectan sus más sentidas consecuencias.

La dinámica compleja que alimenta los tipos de foros permite un sinnúmero de “intercambios y negociaciones” entre lo global y lo sectorial (y, por supuesto, involucramos “lo local”); lo profesional y lo administrativo; lo técnico y lo político. La lógica de cada uno de los *foros* ayuda a definir los nuevos marcos interpretativos de referencia y los mismos referenciales. Al final, resultaría bastante plausible derivar una *arqueología política* muy completa sobre cómo llegan a posicionarse *políticamente* este tipo de *universales*.

Dentro de esta *producción de referenciales*, el entorno propio de los escenarios institucionales resulta irrevocable; en especial el que se relaciona con los *foros gubernamentales*.

Evidentemente no se trata de pretender que los actores gubernamentales estén beneficiados, antes, de un monopolio de la producción de sentido. Pero, el gobierno constituye el foro principal, el lugar donde esas ideas están constituidas en referencia con el destino de la sociedad. En adelante, los gobiernos deben adaptarse a los cuadros producidos más allá de ellos mismos y administrar las consecuencias del cambio sobre la reproducción del orden político: lo “global” se sitúa a la postre más allá del Estado-nación. Esta evolución no corresponde a una “desaparición del

89 Puello-Socarrás, J. F., “Política qua experticia. Élite intelectuales, tecnocracia, think tanks”, en *Investigaciones en construcción*, Bogotá: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina, UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia. ISSN 1900-5075, 2.006. Disponible en línea a través de: http://www.unal.edu.co/derecho/paginas/unijus/avances_investigacion.htm.

Estado”, sino a una profunda transformación de las condiciones del ejercicio de la regulación política⁹⁰.

El valor que adquiere la articulación transversal entre ambos espacios –foros académicos y gubernamentales– es evidentemente matricial.

En el contexto local, propio de la política económica, fiscal y monetaria, la profundidad vigente de este fenómeno expresa con creces los fermentos constitutivos del proyecto social bajo el cual han pretendido ser matizados el discurso político de la economía y, en la práctica, la forma de sus políticas en medio de la novedad del proceso reformista que acaeció durante los años de 1990 en Colombia. Por lo menos, desde el giro característico adoptado por la política económica latinoamericana durante los años de 1980 y, en especial, desde el inicio de los de 1990, el caso colombiano, como se explora en este documento, ofrecería una buena ocasión para reflexionar.

De hecho, preliminarmente se podría decir que la producción de política económica en Colombia, encuentra poco a poco una *convergencia sistemática* a partir de un enfoque como éste⁹¹.

Bibliografía

- Beltrán, M., *La realidad social*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Berger, P. y Luckmann, T., *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.
- Bourdieu, P., *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa, 1986.
- Burrow, J. W., *La crisis de la razón. El pensamiento europeo 1948-1914*, Barcelona, Crítica, 2000.
- Caillois, R., *Acercamientos a lo imaginario*, Bogotá, FCE, 1974.
- Capra, F., *El punto crucial*, Barcelona, Integral, 1985
- , *El Tao de la física*, Madrid, Luis Cárcamo, 1984.
- , *La trama de la vida*, Barcelona, Anagrama, 1998.
- , *Las conexiones ocultas: implicaciones sociales, medioambientales,*

90 Müller, P. (2003), óp. cit., p. 9.

91 Puello-Socarrás, J. F., “El mito neo-liberal: relatos públicos, foros intelectuales y diseños de política en Colombia (1988-2000) –una aproximación cognitiva”, Tesis de maestría, Escuela Superior de Administración Pública, 2007. En este trabajo se explora la puesta en práctica de los *enfoques cognitivos* como estrategia de investigación en el análisis político de las políticas públicas bajo el neoliberalismo colombiano.

- económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*, Barcelona, Anagrama, 2003.
- Castoriadis, C., “Poder, política y autonomía”, en *Ensayo y Error*, Vol. 1, No. 1, noviembre de 1988.
- Castro-Gómez, S. y Mendieta, E. (comp.), *Teorías sin disciplina (latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización al debate)*, México, Porrúa, 1998.
- Cerroni, U., *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Madrid, Siglo XXI, 1967.
- De León, P., “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1, primer semestre de 1997.
- Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- Easton, D., *Enfoques sobre teoría política*, Barcelona, Amorrortu, 1966.
- , *Esquema para el análisis político*, Barcelona, Amorrortu, 1969.
- Echebarría, K. y Mendoza, X., “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”, en Losada, C., I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- Etkin, J. y Schvarstein, L., *Identidad en las organizaciones: invarianza y cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Faure, A., Pollet, G. y Warin, P. (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- González Casanova, P., *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la Política*, Barcelona, Anthropos, 2004.
- Guerrero, O., *La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara, 2004.
- Hall, P., “Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, abril de 1993.
- Jenson, J., “Paradigms and political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914”, en *Canadian Journal of Political Science*, No. 22.
- Dufour, P., “Des politiques d'emploi à la lutte contre la pauvreté des travailleurs: l'état de l'investissement social dans les régimes libéraux de bien-être”, en *De la sécurité de revenu á l'emploi: un forum canadien*, St. Jean, Terre Neuve et Labrador, novembre 16-18, 2003.
- Jobert, B. y Müller, P., *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- Jobert, B., “Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques”, en *Revue Française de Science Politique*, Année 1992, Volume 42, Numéro 2.
- , *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

- , “El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas” en *Revista Tecnología Administrativa*, Vol. XI, No. 23, mayo de 1997.
- , “Europe and the recomposition of national forums: the French case”. Harvard Conference: *Ideas, discourse and European integration*, European Union Center, Harvard University. 10-11 de mayo de 2001.
- , “Representaciones sociales: controversias y debates en la conducta de las políticas públicas”, en *Estado, sociedad, políticas públicas*, Santiago, Lom Editores, 2004.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Kuhn, T.S., *Estructura de las revoluciones científicas*, Bogotá, FCE, 1962.
- Lesquene, C., “Bruno Jobert. Le tournant neo-libéral”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, No. 5, abril de 1995.
- Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1989.
- Mejía Quintana, O., “Dominación y exclusión en la Constitución de 1991: la constitucionalización de la mentira”, *Revista Palimpsesto* (Bogotá), No. 2, 2002.
- Metcalfe, L., “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Losada, C., I. Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- Montesinos, V., “Economic policy elites and democratization”, en *Studies in comparative internacional development*, Vol. 28, No. 1, Spring 1993.
- Morin, E., *El método I: La naturaleza de la Naturaleza*, Madrid, Cátedra, 1981.
- , *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1996.
- , *La cabeza bien puesta: Repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.
- Müller, P., “Cinq défis pour l’analyse des politiques publiques”. *Forum: enjeux, controverses et tendances de l’analyse des politiques publiques*, en *Revue Française de Science Politique*, Année 1996, Volume 46, Numéro 1.
- , *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado, 2002.
- , “L’analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologique politique de la action publique”. Séminaire Mutation de l’État dans la société post-industrielle, Paris, 4 de noviembre de 2003.
- Pérez Ransanz, A. R., *Kuhn y el cambio científico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Petit, F. y Dubois, M., *Introduction à la psychosociologie des organisations*. Paris, Dunod, 1998.
- Puello-Socarrás, J. F., “Política qua experticia. Élités intelectuales, tecnocracia,

- think tanks”, en *Investigaciones en construcción*, Bogotá, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales ‘Gerardo Molina’, UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia. ISSN 1900-5075, 2006. Disponible en línea a través de: http://www.unal.edu.co/derecho/paginas/unijus/avances_investigacion.htm.
- , *Política: mito, filosofía y ciencia. Desde la politología hacia la mítico-política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Radaelli, C., “The role of knowledge in the policy process”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No. 2, 1998.
- Roth Dubiel, A. N., *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2003.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (eds.), *Policy change and learning*, Boulder Co, Westview Press, 1993.
- Sabatier, P. y Schlager, E., “Approches cognitives: perspectives américaines”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, abril de 2000.
- Sabatier, P., “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe” en: *Journal of European Public Policy*, No. 5, Vol. 1, 1998a.
- , “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, en *Policy Sciences*, No. 21, 1998b.
- , “The need for better theories”, en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder Co, Westview Press, 1999.
- Sassen, S., “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Estrada, J. (comp.). *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Schmitt, V. y Radaelli, C., “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, en *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, marzo de 2004.
- Schön, D. y Rein, M., *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*, New York, Basic Books, 1994.
- Sèrres, M., *El nacimiento de la física en el texto de Lucrecio*, Valencia, Pre-textos, 1977.
- Surel, Y., “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4., octubre de 2000a.
- , “L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, abril de 2000b.
- Wallerstein, I., *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa, 2005.
- , *Social science and contemporary society: the vanishing guarantees of rationality* en *International Sociology*, No. 11, marzo de 1996.
- Weible, C., Sabatier, P. A. y Lubell, M., “A Comparison of a Collaborative and

Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California”, en *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 2, 2004.

Žižek, S., “¿Cómo inventó Marx el síntoma”, en Žižek, S. (comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

—, *El sublime objeto de la ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

Recepción: 2 de febrero/07.

•

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 / 02 / 2007
FECHA DE APROBACIÓN: 0? / ?? / 200?