

# El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas

## *The social constructions framework for policy analysis*

**Margarita Manosalvas** 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador  
[mmanosalvas@flacso.edu.ec](mailto:mmanosalvas@flacso.edu.ec)

**Juan Camilo Rave Restrepo** 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador  
[jcravefl@flacso.edu.ec](mailto:jcravefl@flacso.edu.ec)

### **Resumen**

*En este artículo se presenta el marco analítico de Ingram y Schneider para estudiar el rol explicativo de las construcciones sociales de los grupos meta en el diseño de políticas públicas. Para tal finalidad se realizó una indagación bibliográfica de la aplicación del marco en investigaciones empíricas. Así mismo, se revisaron diversas fuentes primarias de las autoras del marco para sintetizar una versión consolidada, tanto de su estructura como de su operabilidad empírica en el análisis de políticas públicas. Del mismo modo, se dejó abierta la discusión sobre la pertinencia de conectar la categoría de interseccionalidad con la aplicación del marco analítico en investigaciones empíricas. Se concluye que el marco ha logrado notoriedad y enraizamiento, especialmente en el sector de políticas sociales en el contexto académico anglófono, por su capacidad de integrar al análisis de las políticas el papel explicativo de las percepciones, representaciones e interpretaciones de los actores en las fórmulas de distribución de beneficios y restricciones públicas.*

**Palabras clave:** construcciones sociales, diseño de políticas públicas, análisis de políticas públicas, grupos-objetivo de política.

### **Abstract**

*In this article, the analytical framework of Ingram and Schneider is presented to study the explanatory role of social constructions of target groups in public policy design. For this purpose, we carry out a bibliographical inquiry of the application of the framework in empirical research. Also, we reviewed various primary sources of the authors of the framework to synthesize a consolidated version of its structure and its empirical operability in the analysis of public policies. Likewise, we leave open the discussion on the relevance of connecting the category of intersectionality with the application of the analytical framework. It is concluded that the framework has achieved notoriety and roots, especially in the social policy sector in the Anglophone academic context, due to its ability to integrate into policy analysis, the role of perceptions, representations, and interpretations of the actors in the distribution of public benefits and burdens.*

**Keywords:** social constructions, Policy design, Policy analysis, Policy target groups.

**Artículo:** Recibido el 28 de febrero de 2022 y aprobado el 28 de abril de 2022

### **Cómo citar este artículo:**

Manosalvas, M. & Rave Restrepo, J. (2022). El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas. *Reflexión política* 24(49), pp. 64-76. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4400>

## Introducción y procedimiento metodológico

En este artículo se describe el marco de Ingram y Schneider para analizar el diseño de las políticas públicas. Se conciben las políticas públicas como un fenómeno complejo mediado por redes, estructuras de agentes, reglas formales, ideas e instituciones políticas (Capano, 2009, p. 189), que se produce en el marco de contiendas políticas en las que también se enfrentan interpretaciones axiológicas acerca de la ciudadanía, la democracia y la justicia.

Las políticas públicas pueden ser vistas como mecanismos instituidos e instituyentes. Como mecanismos instituidos significa que las políticas son condensaciones de conocimiento social, es decir, reflejan el resultado de una contienda por definir los valores y categorías para delinear una situación problema y definir sus mecanismos de intervención. Desde esta perspectiva, las políticas públicas decantan y recrean imaginarios colectivos, representan una forma particular de pensar un sujeto o un grupo-meta al cual se orienta la acción de la política, como también operacionalizan concepciones específicas sobre las formas de moldear su comportamiento para obtener un resultado esperado.

Por otro lado, las políticas son instituyentes, esto quiere decir que son productoras de cambios en el contexto, definiendo el ritmo y alcance de la competencia política al moldear las capacidades, intereses y creencias de los actores. Desde esta mirada, las políticas públicas pueden ser entendidas como artefactos con la capacidad para influenciar, institucionalizar, legitimar y cambiar las construcciones sociales de los grupos poblacionales. Este efecto no solo se traduce en el *outcome* o impacto de las acciones de política (desde la concepción probabilística de la causalidad), sino también en los efectos simbólicos y recursos interpretativos que transporta una política. El diseño de una política expresa la manera en que el Estado concibe a un grupo poblacional y el relato de ciudadanía que pretende institucionalizar a través de sus actuaciones (Campbell, 2012).

El artículo busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol explicativo de las construcciones sociales de los grupos-meta en el diseño de políticas públicas? Para responder a este interrogante se ha estructurado el documento en tres partes. En primer lugar, se inicia por exponer los usos y aplicaciones del marco analítico en investigaciones empíricas. Para ello se revisan a profundidad 75 artículos publicados en revistas<sup>1</sup> indexadas anglófonas Q1 y Q2, publicados entre 1993 y 2020. Lo anterior bajo el cumplimiento de dos criterios de selección: el primero es que se tratará de trabajos empíricos en los que las políticas públicas son el objeto de investigación y el segundo es que de manera explícita se utilizará la propuesta de Ingram y Schneider como estrategia analítica para la producción de datos.

En la segunda parte se describe el marco, se desagregó conceptualmente cada uno de sus elementos y se observó la relación entre estos. Para ello se usaron fuentes primarias que permiten tener una versión actualizada y detallada de la evolución del marco y el perfilamiento de sus teorías. Como resultado de este análisis se proponen algunas hipótesis de investigación que pueden servir como guía para responder la pregunta de investigación. En la tercera parte se discute acerca del tipo de preguntas y problemas de investigación que se pueden abordar para aplicar el marco de Ingram y Schneider cuando se realiza un análisis del diseño de las políticas públicas. Finalmente, se introduce el concepto de interseccionalidad como recurso conceptual y analítico que se puede incorporar al marco para ampliar sus posibilidades de aplicación. Al final, se presentan algunas conclusiones sobre la inserción epistémica del marco y nuevos retos en su aplicación en investigaciones empíricas.

### 1. Usos y aplicaciones del marco

El proceso de las políticas públicas es complejo por lo que su estudio requiere cierta simplificación. Un primer modelo simplificado para el estudio de las políticas públicas fue el modelo del ciclo (o heurística

1. Con excepción de cinco (5) capítulos de libros publicados en libros tipo A1, de acuerdo con el estándar de medición de MinCiencias en Colombia.

de las etapas). Desde finales de los 80, el modelo fue ampliamente criticado por varias razones, entre ellas, representar mal lo que ocurre en realidad durante el proceso de una política pública (deLeon y Martell, 2006). Desde entonces han surgido nuevas teorías y modelos para analizar dicho proceso. Aunque los nuevos modelos han ganado profundidad y realismo, suelen enfocar su atención en ciertos elementos, lo que implica que ignoren otros (Weible & Sabatier, 2018).

Existe un conjunto amplio de teorías y enfoques con los que se pretenden abordar distintos aspectos. Un analista puede estar interesado en un momento particular del proceso (agenda, formulación, implementación, etc.) o en un resultado específico (cambio, falla, diseño, etc.). También puede asumir una perspectiva teórica general (racionalista, cognitivista, institucionalista, etc.) a partir de la cual explicar dicho resultado y así generar conocimiento para la toma de decisiones o sobre el proceso de las políticas públicas (*Knowledge of / knowledge in*). De estos intereses y enfoques emergerá la selección del modelo analítico más adecuado.

El marco de Ingram y Schneider, también conocido como el marco de la construcción social, fue propuesto para analizar el diseño como un resultado del proceso. Su perspectiva teórica general combina el cognitvismo, el institucionalismo sociológico y la teoría crítica. De esta combinación surge una postura epistemológica crítica y reflexiva sobre la manera de estudiar el proceso de las políticas públicas.

Pierce et. al (2014) realizaron un estado del arte sobre la aplicación del marco de Ingram y Schneider. Sobre esta base se realizó una revisión de nuevas publicaciones hasta el 2020; se seleccionaron investigaciones empíricas con base en estudios de caso; esta revisión sirve para dar cuenta de la utilidad y el tipo de aplicaciones que tiene el marco de interés de esta indagación.

De las 75 fuentes revisadas se encontró que la mayor parte de analistas utiliza la propuesta de Ingram y Schneider como teoría (72%). Otra parte la utiliza efectivamente como un marco (12%) y, finalmente, una parte minoritaria se refiere a esta como modelo (7%). En casos aislados, los

autores la refieren como “enfoque”, “esquema”, “marco conceptual” o “marco teórico”. El marco se viene aplicando principalmente en Estados Unidos (67,4%) y en Canadá (4,7%). En el ámbito europeo, existen referencias de su aplicación en Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Países Bajos, Suiza, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica e Irlanda (22%). El marco ha sido utilizado en menor medida en Corea del Sur y Japón (3,5%).

Respecto a la frecuencia de uso en el tiempo, existen variaciones entre 1994 y el 2020. Se observan periodos de crecimiento en el número de investigaciones por año (el mayor en 2005, seguido del 2011 y el 2018) y momentos de decrecimiento (entre el 2005 y el 2009, y entre el 2011 y el 2016). Por otra parte, el marco se ha utilizado especialmente en el análisis de políticas sociales (62%), seguidas de políticas de migración (6,25%) y políticas punitivas o criminales (6,25%). Con menor frecuencia se ha usado en sectores de política como empleabilidad, consentimiento sexual, tributarias, electorales, entre otros. En cuanto al nivel de las políticas estudiadas se observó que el marco se utilizó mayoritariamente en el análisis de políticas nacionales (69,9%), seguido de políticas subnacionales (21,9%), y en menor medida en políticas locales (8,2%).

Finalmente, se buscó identificar si en los estudios que aplican el marco de Ingram y Schneider el diseño se asume como variable dependiente o independiente. Al respecto, se observaron las siguientes variaciones: artículos en los que el diseño se estudia como la variable dependiente, es decir, el resultado a explicar (61%); artículos en los que el diseño se estudia como variable independiente, es decir, como la causa de otro resultado (distribución de beneficios, construcción social, etc.) (29%); en otros artículos el diseño se estudia como variable dependiente e independiente al abarcar periodos más amplios del proceso (4%); finalmente, hay otros estudios que aplican el marco sin establecer una dirección causal (5%).

## 2. El marco analítico

El marco del *policy design* fue propuesto por Ingram y Schneider en 1997 para superar los

2. En su libro *Policy design and democracy* (1997) exploran los aportes y los límites del pluralismo, de la ciencia de las políticas, la elección pública y la teoría crítica, como teorías desde las cuales se ha buscado explicar lo que ocurre durante el proceso de las políticas públicas.

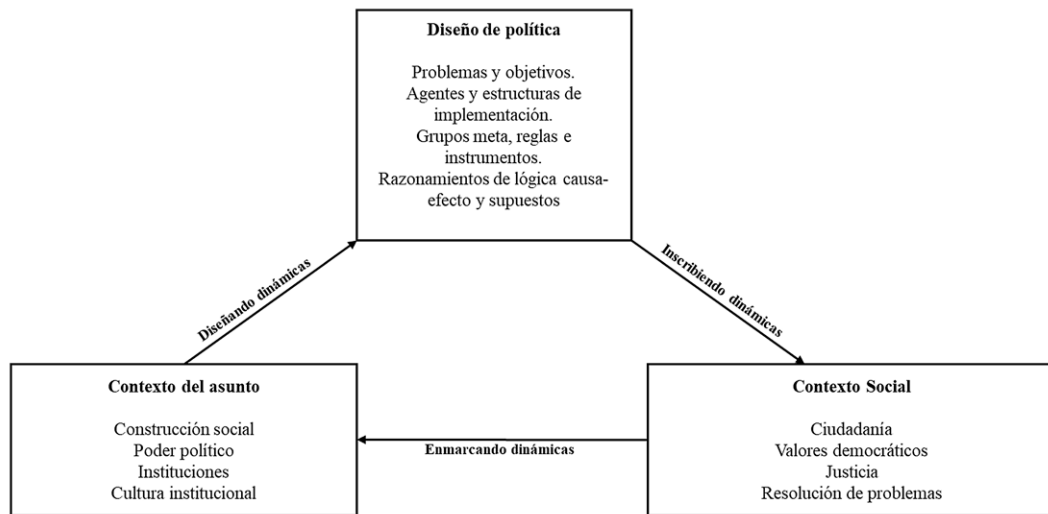
límites que, según las autoras, presentaban las principales teorías sobre las políticas públicas<sup>2</sup>. En la literatura de las autoras el término *policy design* se refiere a tres aspectos: 1) al contenido de la policy; 2) al proceso mediante el cual se define ese contenido 3) al marco que proponen para analizar tal proceso y contenido. En este artículo se llamará “marco de la construcción social en el diseño” para hacer referencia al último aspecto.

A partir de la literatura revisada y de las previsiones realizadas por Ingram y Schneider, se observa que el *policy design framework* permite abordar preguntas relacionadas con la manera en la

que se representan a ciertos grupos de ciudadanos en las políticas públicas, y cómo esas imágenes, socialmente construidas, justifican la distribución de cargas y beneficios entre grupos. También permite analizar la influencia de los valores y las relaciones de poder en este proceso, o sobre las consecuencias del contenido de las políticas para la democracia y la ciudadanía (Ingram & Schneider 1997, 2005).

El marco establece tres macro categorías analíticas que representan tres ámbitos del proceso de las políticas: el *contexto del asunto de la política*, el *diseño de la política* y el *contexto social general* (Gráfica 1).

**Gráfica 1.** Marco analítico



**Fuente:** (Ingram & Schneider, 1997, p. 74)

La relación entre estos tres elementos sigue una lógica secuencial de bucle, el contexto del subsistema de política afecta al diseño; el diseño tiene efectos sobre el contexto social más general y este último vuelve a impactar en el primer elemento, es decir en el contexto del subsistema de política, conformándose así un proceso iterativo. El *contexto social* y el *contexto del asunto de política* están vinculados a través de un anidamiento estructural que implica un intercambio de información constante entre sistema y subsistemas de políticas. El cambio en cada componente no se produce mediante una secuencia temporal lineal, sino que estas interacciones se producen mediante intercambios constantes hacia atrás, en el sentido de informar y modificar las acciones ya realizadas [*feedback*], y hacia adelante, en el sentido de informar y modificar las acciones futuras

[*feedforward*] (Ingram & Schneider, 1997).

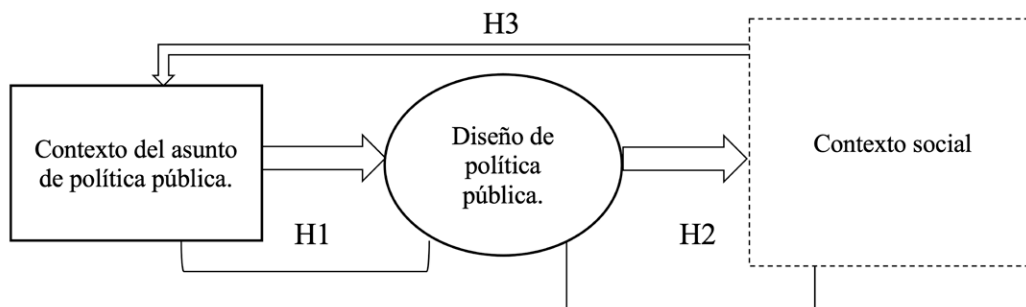
Una primera hipótesis general (H1) que se puede extraer de este planteamiento es que el contexto del asunto enmarca las disposiciones y la dinámica para el diseño de política, influyendo en el modo en que se define el problema, se producen los arreglos de agenda, se calculan las oportunidades y riesgos, se ejercita el liderazgo y se fija el nivel de novedad o transferencia que operará en el diseño.

Una segunda hipótesis que se desprende del marco (H2) es que una vez formulada y puesta en marcha la política a través de un diseño específico, este impacta en el contexto social, afectando las experiencias de los destinatarios, expresando patrones de participación y emitiendo mensajes, interpretaciones y lecciones acerca del funcionamiento general de las instituciones y el rol de los ciudadanos.

Por último, la tercera hipótesis general (H3) es que el contexto social encuadra la dinámica del contexto del asunto de la política, mediante la distribución del conocimiento social, pues es a través de este conocimiento que se van a interpretar

los eventos, se van a asignar unas características y unos valores a los grupos sociales, se decide qué conocimiento y qué condiciones son relevantes para definir el problema alrededor del cual se configura el asunto de política.

**Gráfica 2.** Hipótesis causales generales del marco analítico de Ingram y Schneider.



**Fuente:** Elaboración propia

Con este marco, dependiendo de las preguntas de investigación, es posible partir del diseño de la política como un factor determinante (variable independiente) que explica un cambio o resultado en el contexto social (variable dependiente). Pero también es posible ver el diseño como un resultado (variable dependiente) de la dinámica y la manera en que se configura el contexto del asunto (variable independiente).

El contexto del asunto de política puede ser caracterizado observando tres elementos o categorías: las construcciones sociales, el poder político, las instituciones y la cultura institucional.

*Las construcciones sociales:* las autoras incluyen esta categoría analítica como un legado del paradigma del constructivismo en las ciencias sociales. Aluden a la postura de K. Mannheim, en *Ideology and Utopia* (2013), allí argumenta que debido a la inexistencia de una “única” visión de la realidad en los asuntos humanos y sociales, la ciencia social tendría que ser “interpretativa” para ser útil y proporcionar una mejor comprensión de dichos asuntos; para los construccionistas sociales los problemas sociales no son fenómenos neutrales, totalmente objetivos, sino valores (Rochefort & Cobb, 1994). Asumir que en el diseño de las políticas interviene esta capacidad de construcción social por parte de distintos actores, es recuperar la riqueza contextual del proceso y las diversas maneras en que se definen las “realidades” del mundo y cómo estos elementos operacionalizan las políticas públicas (Ingram, Schneider & De Leon, 2007, pp. 100-101).

Las construcciones sociales son las formas y objetos que dan sentido y orden al mundo social de acuerdo con las estructuras mentales, los contextos y los legados históricos. Han sido creadas a lo largo del tiempo mediante la cultura (la religión, los mitos, la literatura, etc.), la socialización y las instituciones (la escuela, los roles y las formas de organización, los ritos, las normas, los medios de comunicación, etc.). Estas construcciones están generalizadas e integradas a la vida cotidiana por lo que suelen asumirse como condiciones naturales y no como constructos. La ventaja de tener incorporadas estas construcciones (como atajos) en las rutinas cognitivas es que pueden simplificar muchas decisiones cotidianas, la desventaja es que pueden perpetuar situaciones no deseadas, como la desigualdad y la injusticia.

Las construcciones sociales de los grupos son producto de la cultura, la socialización, la política, la historia, la religión y de otras instituciones sociales no formales. Dada la diversidad humana, estas construcciones sociales no siempre son hegemónicas, y por lo tanto, están sujetas a controversias, alegación y disputas.

Puesto que el diseño de las políticas públicas es un proceso en el que la incorporación del conocimiento para la toma de decisiones es relevante, este marco, a su vez, presta atención a la construcción social del conocimiento. Esto se refiere a la forma en que los hechos, las experiencias, creencias y eventos se construyen y certifican como “verdaderos”.



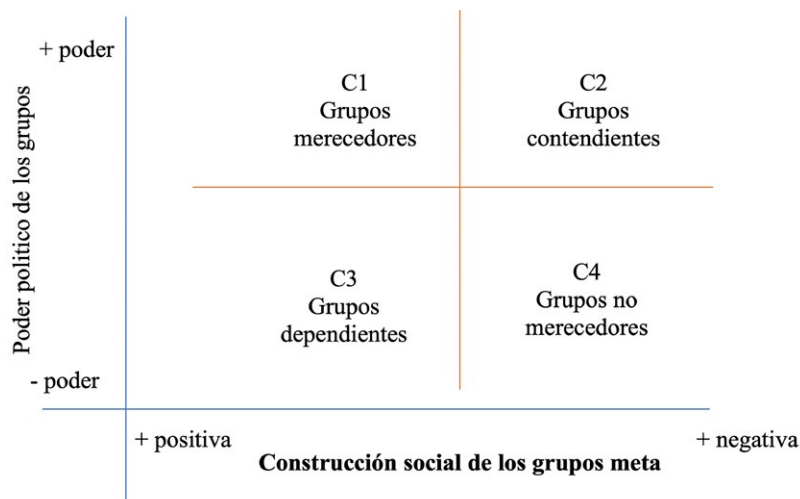
El contexto más inmediato de ciertos asuntos de política en los que el conocimiento científico y profesional es socialmente valorado como verdadero y relevante, puede producir patrones de diseño que difieren fundamentalmente de aquellos en los que es el saber político el que orienta las decisiones sobre quién merece o no los bienes y las cargas sociales que se distribuyen a través de las políticas públicas. En el proceso del diseño de las políticas públicas, estas construcciones sociales intervienen de muchas formas. Para las autoras es especialmente reveladora la manera en que se construyen socialmente los grupos meta de la política<sup>3</sup>. Esto se refiere a las imágenes, estereotipos y creencias que confieren identidad (como merecedoras, como no merecedoras, como dependientes, como dependientes, etc.) a los destinatarios de la política pública.

La asignación de beneficios y cargas a los grupos meta de las políticas públicas depende de su construcción social (positiva o negativa) y de su grado de poder político (alto o bajo).

El poder político se refiere a la capacidad de movilización de los grupos sociales en el subsistema de política y al alcance de sus recursos políticos<sup>4</sup> para constituirse en una oportunidad o en un riesgo para los decisores políticos. Pues durante el diseño, tanto funcionarios como políticos electos, reproducen, contribuyen a la creación o desafían las construcciones sociales existentes, calculando el apoyo o rechazo del público a la definición de los grupos meta de la política.

De la combinación entre la construcción social de los grupos implicados en el diseño de la política pública y del poder con el que estos cuentan para negociar con los actores políticos, surge una teoría acerca de la construcción social de los grupos meta durante el diseño de la política pública.

**Gráfica 3.** Hipótesis acerca de la construcción social de los grupos meta.



**Fuente:** (Ingram & Schneider, 1997, p. 114)

De esta teoría es posible extraer cuatro hipótesis:

H2.1: los grupos construidos socialmente de manera positiva y con alto poder político tienen más probabilidades de ser identificados como “merecedores”, la asignación de beneficios a este grupo será vista como una oportunidad, mientras que la asignación de cargas será vista como un riesgo para los decisores políticos.

H2.2: los grupos construidos socialmente de manera negativa y sin poder político suelen

ser identificados como “no merecedores”. La distribución de cargas o supresión de beneficios puede ser vista como una oportunidad por los decisores políticos, mientras que la asignación de beneficios puede ser evaluada como un riesgo.

H2.3: los grupos construidos socialmente de manera positiva y sin poder político tienden a ser identificados como “dependientes”, la distribución de beneficios y de cargas implica cierto nivel de riesgo para los decisores políticos, pero las decisiones de diseño serán más discrecionales que en otros casos.

3. Las autoras utilizan este término “grupo meta” o “población objetivo” para identificar aquellos grupos elegidos intencionalmente para recibir beneficios o cargas a través de los diversos elementos implicados en el diseño de una política pública.

4. Tamaño del grupo, cohesión, activismo, financiamiento, conocimientos, habilidades de negociación, posicionamiento, intereses concentrados, relacionamiento con funcionarios públicos, etc.



La entrega de beneficios podría hacerse de manera asistencialista e inadecuada.

H2.4: los grupos contruidos socialmente de manera negativa y con poder político se identifican como “contendientes”, por lo que la distribución de cargas será más simbólica que efectiva, y la distribución de beneficios podría hacerse de manera oculta.

Así, el contenido de una política pública (normas, reglas, instrumentos, estructuras de implementación, etc.) variará de un contexto a otro según la construcción social y el poder de los grupos objetivo.

Las instituciones y la cultura institucional son un componente fundamental del contexto en el que tiene lugar el proceso de las políticas públicas. Las autoras definen las instituciones como “patrones persistentes de relaciones e interacciones que incluyen a las legislaturas, las cortes, las agencias de ejecutivo y otras organizaciones no gubernamentales” (Ingram & Schneider 1997, p. 76). En las instituciones se representan y reproducen valores, normas y procedimientos. Inevitablemente la política pública se produce dentro de uno o más ámbitos institucionales. la ciudadanía, los valores democráticos y los procedimientos para resolver conflictos, son instituciones.

El contexto institucional puede ser más importante para elaborar una política en unos casos que en otros. Dada la dinámica dialéctica de este proceso, las políticas pueden modificar e incluso crear nuevas instituciones. La cultura institucional se refiere a los valores y normas que permean los estilos de decisión y las ideas acerca de los comportamientos esperables y el tipo de política que se requiere ante un problema identificado como público. En el marco analítico de Ingram y Schneider los patrones de interacción y comunicación dentro de las instituciones relevantes para la elaboración de políticas, junto con los estándares políticos y normativos que definen qué es aceptable y qué no, son especialmente importantes para comprender los tipos de diseños resultantes. (Ingram & Schneider 1997, p. 77).

Por lo tanto, las instituciones y la cultura institucional son una de las variables explicativas cuando se asume el diseño como la variable dependiente, pues forman parte del contexto del

asunto.

El diseño de la política, como macro categoría del marco analítico<sup>5</sup>, hace referencia a los elementos que dan forma y contenido a la política pública, en ese sentido es una categoría empírica y descriptiva. Incluye, además de la definición de los problemas que dieron origen a la política, los objetivos que pretende alcanzar la política, aquí se establece de manera explícita o implícita la comprensión del problema público y su vinculación lógica con los objetivos y la solución propuesta (del tipo si  $p$  entonces  $q$ ); incluye los instrumentos, los actores y las estructuras de implementación, los grupos-meta de la política, estos pueden ser varios y distintos para una misma política, dependiendo de la comprensión del problema, incluye también reglas de inclusión y exclusión, los procedimientos formales para la implementación, así como los supuestos y justificaciones utilizados para dar legitimidad a las decisiones de diseño.

Campbell(2011,2012,2020)hademostrado que las políticas sociales tienen un efecto sobre los grupos-meta que se expresa de tres maneras: 1) aumentando o disminuyendo los recursos políticamente relevantes para la movilización de demandas; 2) Afectando la valoración política de los actores sociales respecto a sus agendas y sobre las probabilidades de incidencia. 3) afectando los patrones de movilización política. Las políticas influyen en la realidad social generando nuevos estándares de participación, cierres y aperturas institucionales; en esta lógica, las políticas producen efectos políticos, a su vez, sirven como “legados” que influyen en el nacimiento de nuevos diseños de política. Estas conclusiones hacen recordar el postulado de T. Lowi (1972): las políticas públicas (policy) terminan estructurando a la política (politics).

Así, el contenido de la política influye en el contexto social a través de una dinámica de traducción. En este punto, las características del diseño de las políticas públicas actúan como variables independientes sobre las condiciones sociales del contexto. La traducción sucede a través de los ciudadanos, ya que las características del diseño transmiten información y experiencias que influyen en su comportamiento, en sus valores y en su participación pública. La dinámica de la

5. Aquí se utiliza el término diseño de las políticas en el primer sentido en el que lo utilizan las autoras, es decir como contenido de la política (ver pág. 6).



traducción puede entenderse como un resultado intermedio e intencional de los diseños de políticas, o puede ser una consecuencia no intencionada, tanto negativa como positiva, pero en cualquier caso accidental. Esta dinámica se configura a partir de las experiencias que tienen los ciudadanos al interactuar con los instrumentos de las políticas públicas, por ejemplo, al ser usuarios de un servicio.

Otros componentes de esta dinámica son los mensajes e interpretaciones que pueden derivarse de los anuncios o la puesta en marcha de la política, las concepciones acerca del rol del gobierno y el de los ciudadanos. Finalmente, el diseño de las políticas establece unos patrones de participación para los grupos sociales involucrados, lo que influye en las relaciones entre grupos sociales. Así, los componentes del diseño afectan las probabilidades futuras (*efecto feedforward*) de participación política de los grupos implicados en la política, desalentando la participación de grupos con construcciones negativas y alentando la participación de grupos con construcciones positivas (Ingram, Schneider & DeLeon, 2007, p. 114). La representación social de un grupo durante el diseño de la política responde a condiciones sociales, pero también las constituye a través de los componentes del diseño, es decir, se trata de una función social estructurada y estructurante (Bourdieu, 1985).

Aunque el análisis de políticas se ha centrado principalmente en las formas en que el diseño de las políticas contribuye o no al logro de los objetivos declarados, según las autoras, los efectos más indirectos y sutiles sobre la democracia también merecen atención (Ingram & Schneider, 1997, p. 79). Los ciudadanos interactúan cotidianamente con el Estado, ya sea por el pago de impuestos, al solicitar una licencia de conducir, al ir a la escuela o al hospital. Al final de estos encuentros con el Estado las personas terminan sintiéndose informadas, empoderadas, indefensas, ignorantes, maltratadas o impotentes. El contenido de la política, sus instrumentos, sus reglas y procedimientos, su lenguaje y símbolos, envían mensajes sobre quiénes cuentan como importantes, cuyos intereses se tomarán en serio y quiénes lo son menos, y cuyos problemas probablemente se ignorarán.

Sobre la influencia del diseño de la política en el contexto social, a través de la dinámica de la traducción se pueden establecer las siguientes hipótesis:

H2.5: los elementos del diseño de las políticas públicas determinan el tipo de experiencias que tienen los ciudadanos en sus interacciones con el Estado. El conjunto de estas experiencias conforma un patrón de lo que constituye el estatus de ciudadanía real para cada grupo social.

H2.6: la dinámica de la traducción en su conjunto impacta en el contexto social, especialmente en las concepciones de ciudadanía, en la importancia que se otorga a los valores democráticos y a las nociones de equidad y justicia.

## 2.1 Contextos degenerativos y contextos progresivos

En el proceso de diseño intervienen actores diversos ubicados en los múltiples escenarios, con distintas comprensiones sobre el problema y las soluciones, contrario a lo que postulan las teorías racionalistas de la decisión; durante el diseño, los actores enfrentan muchas limitaciones (de atención, de tiempo, cognitivas, etc.) para hacer sus elecciones<sup>6</sup>. Los diseñadores dependen en gran medida de la experiencia previa; muchas veces la dinámica de diseño no consiste en otra cosa que en realizar ciertos retoques a lo que ya existe. Sin embargo, de vez en cuando las políticas son reemplazadas por nuevas ideas y estrategias plasmadas en nuevos diseños<sup>7</sup>.

Un papel importante del análisis de las políticas públicas (y de los analistas) es ampliar los marcos de referencia y las posibilidades de diseño alternativo, como ya se había visto, la elección de las características del diseño de políticas tiene el potencial de transformar los contextos futuros de forma que pueden ser ventajosas o perjudiciales para la democracia, de allí que el rol del analista de políticas puede ser socialmente mucho más significativo que el mero cálculo de costos y beneficios (Ingram & Schneider, 1997, p. 78). Las políticas son, en última instancia, lecciones de democracia. Pueden establecer espacios públicos de interacción que fomenten el diálogo

6. Desde los aportes de H. Simon (1997) sobre la racionalidad limitada, se asume que los actores no pueden procesar toda la información relevante para tomar decisiones y, por tanto, acuden a modelos heurísticos para simplificar su interpretación de la realidad. En estas interpretaciones intervienen los sesgos cognitivos que les llevan a considerar la información consistente con sus creencias previas; en suma, la teoría reconoce que los individuos utilizan las construcciones sociales de manera evaluativa.

7. Lo que en términos de Peter Hall (1993) correspondería a un cambio de tercer orden en las políticas.



argumentado entre ciudadanos, o pueden separar a los ciudadanos, estigmatizarlos y marginarlos. A este segundo caso las autoras denominan un contexto degenerativo para el diseño de políticas, de parte de los autores de este artículo, se aporta al marco analítico, denominando al primer caso como contexto progresivo.

Aquí es necesario aclarar que, a contracorriente de otros enfoques analíticos que pretenden ser únicamente descriptivos para reclamar el estatus de científicos, el marco de Ingram y Schneider pretende ser también prescriptivo, asumiendo el legado de Lasswell (1970, 1971), para quien el estudio de las políticas debía contribuir a resolver los problemas más acuciantes de la sociedad y a realizar la dignidad humana. El conocimiento y la ciencia eran un medio para cumplir esos objetivos. En esta perspectiva, la distribución de cargas y beneficios a través de las políticas tendrían su fundamentación en el estatus de ciudadanía y en principios democráticos como la igualdad, equidad, necesidad, mérito, así como el rechazo a la discriminación, la crueldad, el engaño, y las acciones humillantes.

Los contextos degenerativos para el diseño están caracterizados por asimetrías en las relaciones de poder y usos estratégicos de las construcciones sociales para exacerbar las diferencias entre grupos sociales, manteniendo privilegios y sumisiones. En estos contextos las políticas distribuyen beneficios y restricciones sobre los ciudadanos, de acuerdo con el grado de capacidad de influencia política y la construcción social positiva o negativa de los potenciales grupos-meta (Ingram & Schneider, 1993, 1997, 2005, 2015) y no de acuerdo con principios democráticos y al reconocimiento de un mismo estatus de ciudadanía para toda la población.

## 2.2 Preguntas y problemas de investigación

Con base en lo discutido anteriormente, el marco de la construcción social en el diseño de las políticas públicas resulta especialmente útil para responder mediante la investigación social a preguntas como: ¿por qué y cómo las políticas públicas asignan beneficios a ciertos grupos sociales?, ¿por qué y cómo las políticas públicas asignan cargas a ciertos grupos sociales?, ¿cuál es el rol del diseño en la representación de ciertos grupos sociales como merecedores y portadores de derechos?,

¿cómo influye el poder de los grupos sociales en el diseño de políticas públicas?, ¿cuál es el efecto del diseño de políticas sobre la democracia y la ciudadanía? (Ingram & Schneider, 2005). Estas preguntas tienen sentido cuando se piensa sobre la manera en que los grupos dominantes en una sociedad se construyen a sí mismos e identifican sus intereses, pero también respecto a la forma en que los tomadores de decisiones representan a aquellos grupos que observan como reto o amenaza para la preservación del poder y el mantenimiento del *statu-quo*.

Al analizar la literatura se observa que la propuesta de Ingram y Schneider ha abierto cuatro frentes investigativos: el primero se centra en la producción de grupos-meta e indaga la distribución de cargas y beneficios a partir de la construcción social durante el diseño (Soss, 2005; Soss & Schram, 2007; Mettler & Soss, 2004). El segundo, implica el estudio de las reglas e instrumentos específicos de distribución de recursos a través de las políticas (Pierson, 1993). El tercero se centra en los mensajes que emite la política y el efecto que ellos tienen, en la forma en que los ciudadanos encuadran los asuntos de política y sus percepciones acerca de la legitimidad e importancia de sus intereses en el espacio público. Finalmente, el último se concentra en los efectos del diseño sobre la participación democrática, incluyendo aspectos como por ejemplo la elegibilidad de los votantes, elaboración de boletas electorales, procedimientos de votación y el rol del dinero en la elección de candidatos (Schneider & Sidney, 2009).

## 2.3 El concepto de interseccionalidad como recurso analítico del marco

La interseccionalidad es una categoría ensamblada en el marco de los estudios raciales y el feminismo para dar cuenta de las desigualdades sociales desde una perspectiva del poder y sus efectos en la configuración de la posición social que ocupan los individuos. Al emerger dentro de comunidades académicas orientadas por una epistemología crítica respecto a la relación *investigador-mundo*, su núcleo es el potencial para explicitar las relaciones de poder opresivas que se configuran en un contexto y aportar insumos académicos para reversarlas, robusteciendo las capacidades de resistencia y agencia de los grupos sociales oprimidos (Crenshaw, 1993; Hill Collins, 2015; McCall, 2005).



Como estrategia analítica, la interseccionalidad permite comprender que factores como la raza, la clase, el género, la sexualidad, la etnia, la nacionalidad, la funcionalidad y la edad no operan como variables unitarias y excluyentes, sino que, por el contrario, tienen una relación de conjunción o emulsión que moldea la *posición social* que ocupa el individuo y definen su grado de *inteligibilidad social*.

En un segundo nivel, la interseccionalidad permite tomar las categorías mencionadas y pensarlas como ejes de marcación discursiva que sostienen situaciones de subordinación y exclusión. En este sentido, la “diferencia” es siempre “diferenciación”, en la medida en que está trascendida por una operación del poder que, con base en la asignación de significados estructurantes sobre grupos sociales e individuos, justifica un arreglo asimétrico de distribución de beneficios y restricciones en un entorno determinado.

En la revisión de la literatura se encuentran algunas aplicaciones del marco en las que utilizando los criterios de **poder político y construcción social del grupo-meta**, crean subclasificaciones de un grupo por cada uno de los cuadrantes de la tipología. Es decir, subcategorizan el nivel de merecimiento del grupo utilizando otras variables distintas a las que dan titularidad como grupo en primera instancia. La explicación es esta: un conjunto poblacional (grupo-meta) se define por una condición de membresía; en este mismo conjunto pueden generarse condiciones secundarias de membresía que no riñen con la principal pero que crean nuevos subconjuntos (subgrupo-meta). Esta explicación es un reflejo obvio de la imposibilidad de minimizar a las personas y a la variedad de sus prácticas a un número reducido de atributos que son utilizadas por el Estado como variables discretas.

Algunas investigaciones abordan políticas dirigidas a personas con VIH. Es decir, la condición de membresía del grupo-meta sería el hecho de haber contraído el virus. Sin embargo, encuentran que variables asociadas a la orientación sexual, a la identidad de género, de clase, la reclusión en cárcel, la funcionalidad y la nacionalidad funcionan como calibradores que causan subdiferenciaciones en el grupo meta, según la imagen, y representación de las anteriores variables en los decisores de política.

De este modo, en los grupos meta pueden converger personas con riesgos similares, o que

pueden ser responsables por actos análogos, en la práctica, la distribución de beneficios opera realizando subclasificaciones que refuerzan (ser una madre blanca que contrajo VIH) o menguan (ser un hombre gay negro trabajador sexual) el merecimiento y titularidad que genera en primer lugar la condición de membresía (Donovan, 1993, 2014; Hogan, 1997; Nicholson-Crotty & Nicholson-Crotty, 2004; Schroedel & Jordan, 1998; Patterson & Keefe, 2008).

En esta misma lógica se encuentran investigaciones que analizan la selección de instrumentos de presupuestación de políticas sociales dirigidas a las infancias, analizando la construcción social los padres (O'Donoghue & Hayes, 2011). En el mismo sector, pero en clave de transferencias monetarias para personas en situación de discapacidad, Brucker (2007) estudia la elegibilidad de este grupo-meta cuando el consumo de drogas es el factor causal de la discapacidad y evidencia asimetrías en la distribución de beneficios de este subgrupo.

Por otro lado, encontramos aplicaciones del marco en políticas de salud que utilizan las variables de nacionalidad, salud mental, edad y nivel educativo de los padres para encontrar diferencias en la asignación de beneficios a trabajadores con incapacidad laboral (Thomann & Rapp, 2018). En la misma línea, Husmann (2015) estudia los cambios en las narrativas que los individuos utilizan para justificar el merecimiento de las personas obesas como grupos meta, a partir de prejuicios asociados a la clase y edad.

Ninguna de estas investigaciones declara de manera expresa que están realizando una aplicación de la interseccionalidad como categoría analítica, tampoco utilizan su vocabulario teórico para hablar de “ejes de desigualdad”, “relaciones de poder”, o “producción de diferencia”. Sin embargo, por la manera en que los investigadores construyen sus hipótesis y resultados de investigación, es evidente que parten de comprender los grupos meta como unidades de focalización, cuyo diseño se efectúa utilizando atributos exógenos o endógenos que están anclados a relatos sociales sobre prejuicios y estereotipos de superioridad-debilidad y merecimiento-reproche.

El aporte de estas investigaciones reside en evidenciar las siguientes posibilidades en el estudio de políticas sociales:

Un grupo-meta puede ser definido utilizando un criterio monofocal para establecer la titularidad de algunos individuos o grupos sociales; pero informalmente pueden incluirse subcriterios que, transportando imágenes y estereotipos sociales sobre diferencias sociales y económicas (clase, raza, etnia, etc.) que subclasifican los miembros de un grupo meta y escalonan la prestación de bienes y servicios por parte del Estado.

Durante el diseño de las políticas, pueden formularse, de manera general, programas con una misma oferta para todos los miembros del grupo meta, pero es posible que en los instrumentos administrativos más específicos se gradúe la calidad y cobertura de esos bienes y servicios según el merecimiento del subgrupo meta que es focalizado (construcción social); en esta perspectiva el diseño reproduciría las asimetrías del contexto y estratificaría el acceso a las políticas de bienestar.

## Conclusiones

El marco de la construcción social se diferencia de otros que centran el estudio del diseño de políticas en el poder y los recursos de los actores. Para Ingram y Schneider las respuestas a las preguntas asociadas al “quién”, “qué” y “cómo” de las políticas de bienestar se obtienen analizando la forma en que los grupos meta son construidos como merecedores y titulares de la intervención estatal.

La revisión de la literatura evidencia que el marco ha logrado notoriedad y enraizamiento en el análisis de políticas anglófono; especialmente cuando los investigadores pretenden acercarse al diseño de política como proceso que ordena las relaciones sociales proveyendo arreglos distributivos de beneficios y restricciones. El marco se utiliza especialmente en Norte América y Europa en el dominio de las políticas sociales. Estos estudios se desarrollan sobre todo en políticas nacionales, utilizando el análisis de contenido como metodología investigativa.

El marco puede instrumentalizarse para ejecutar investigaciones que abordan el contexto como fórmula explicativa del diseño. Ofrece plantear una relación analítica entre la distribución de conocimiento social en el contexto y su instrumentación en las políticas como lógicas de causalidad que se utilizan para definir el grupo sobre el cual se debe intervenir y los instrumentos que deben seleccionarse. Sin embargo, el marco

también permite estudiar el efecto de las políticas sobre el contexto social, particularmente ofrece variables y vocabulario para indagar el diseño como dispositivo que permite constituir, codificar, reproducir o transformar los intereses, normas e identidades que definen el estatus de un grupo social. En ese sentido, la selección y justificación de un diseño de política particular es el producto de una práctica de interpretación y organización del mundo social; práctica que simultáneamente responde y constituye al grupo que focaliza como sujeto destinatario de la política.

Las políticas públicas son medios primarios a través de los cuales el gobierno puede institucionalizar, legitimar y cambiar la construcción social de los ciudadanos. Ingram y Schneider permiten trazar diferencias claves entre un grupo social y su imagen en una política pública, tanto en su documentación como en su práctica. Para la creación de un grupo meta se utilizan recursos culturales provenientes del contexto que permiten definir las condiciones que rodean un problema y su teoría de causación; esta decisión va a tener un efecto posterior sobre la arena política en la que se implementa la solución de intervención; este efecto, podría verse en las condiciones que facilitan el paso de un asunto por la agenda o inclusive las creencias acerca de lo que es posible, correcto y normal.

La perspectiva de diseño de Ingram y Schneider ubica en primer lugar las percepciones, representaciones e interpretaciones de los actores, de este modo, se piensa el diseño como un ejercicio que conecta discusiones políticas con creencias y comportamientos de los grupos meta a través de la formulación, adopción e implementación de una política. Por su parte, los instrumentos vienen a ser representaciones cognitivas que condensan conocimiento social sobre un fenómeno; de allí que se hable de “encuadramiento” en la interacción constante entre actores políticos y grupos meta en la arena pública.

En la actualidad, una de las exigencias que tiene el marco es ampliar su capacidad analítica para pasar de pensar la relación entre el diseño y los grupos-meta (a los que explícitamente se dirige la acción pública) a problematizar el hecho de que a todo proceso de construcción de un grupo necesariamente le asiste la creación de su exterior. Esta es una perspectiva relacional de la identidad, a partir de la cual el reconocimiento del “yo” está



vinculado con el “otro”, por lo que cualquier proceso de formación de un grupo implica también una práctica de diferenciación.

De este modo, la distribución de beneficios sobre los “merecedores” conlleva un conocimiento colectivo acerca de quiénes lo son y por qué lo son; de ahí que necesariamente se deduzcan los no merecedores. El carácter normativo de la propuesta de Ingram y Schneider expansión de la franquicia democrática requeriría que el analista fuese más afinado al considerar la configuración de un grupo meta como una operación que contiene ideas sobre el funcionamiento de la sociedad como un todo; de ahí que conviene profundizar el diseño como práctica de construcción de sentido, que puede estar orientada a sostener el funcionamiento de un orden social que mantiene asimetrías estructurales en el acceso de bienes y servicios entre sus grupos, apelando a prácticas de marcamiento para justificar o encubrir la arbitrariedad de ciertas jerarquías y definiciones de valores o podría estar orientada en otro sentido, hacia un funcionamiento más democrático en el que el diseño se informe más con evidencia científica y deliberaciones democráticas, y menos de prejuicios y creencias.. La interseccionalidad puede ser una herramienta útil para abrir esta agenda.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1985). The social space and the genesis of groups. *Social Science Information*, 24(2), 195-220. <https://doi.org/10.1177/053901885024002001>
- Campbell, A. L. (2011). How policies make citizens: Senior political activism and the American welfare state. In *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State* (Vol. 83). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1215/03616878-2006-007>
- Campbell, A. L. (2012). Policy makes mass politics. *Annual Review of Political Science*, 15, 333-351. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>
- Campbell, A. L. (2020). The Affordable Care Act and mass policy feedbacks. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 45(4), 567-580. <https://doi.org/10.1215/03616878-8255493>
- Collins, P. H. (2015). Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual review of sociology*, 41, 1-20. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112142>
- Crenshaw, K. (1990). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stan. L. Rev.*, 43, 1241. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- DeLeon, P., & Martell, C. R. (2006). The policy sciences: past, present, and future. *Handbook of public policy*, 31-47. <https://doi.org/10.4135/9781848608054.n3>
- Donovan, M. C. (1993). Social constructions of people with AIDS: Target populations and United States policy, 1981-1990. *Review of Policy Research*, 12(3-4), 3-29. <https://doi.org/10.4135/9781848608054.n3>
- Donovan, M. C. (2014). The problem with making AIDS comfortable: Federal policymaking and the rhetoric of innocence. In M C Donovan (Ed.), *Activism and Marginalization in the AIDS Crisis*, 139-168. <https://doi.org/10.4324/9781315865515-11>
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hogan, N. L. (1997). The social construction of target populations and the transformation of prison-based AIDS policy: A descriptive case study. *Journal of Homosexuality*, 32(3-4), 77-114. [https://doi.org/10.1300/J082v32n03\\_04](https://doi.org/10.1300/J082v32n03_04)
- Husmann, M. A. (2015). Social constructions of obesity target population: an empirical look at obesity policy narratives. *Policy Sciences*, 48(4), 415-442. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9229-6>
- Hynes, B. O. D., & Hayes, N. (2011). Who benefits from early childcare subsidy design in Ireland? *Journal of Poverty and Social Justice*, 19(3), 277-288. <https://doi.org/10.1332/175982711X597017>
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (Eds.). (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. SUNY Press.
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2015). 14 Making distinctions: the social construction of target populations. *Handbook of Critical Policy Studies*, 259. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00022>
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. En. PA Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (93-126).. Boulder.
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier Publishing Company New York.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, *politics, and choice*. *Public administration review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs: Journal of women in culture and society*, 30(3), 1771-1800. <https://doi.org/10.1086/426800>

- Mannheim, K. (2013). *Ideology and utopia*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315002828>
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). The consequences of public policy for democratic citizenship: Bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on Politics*, 2(1), 55–73. <https://doi.org/10.1017/S1537592704000623>
- Nicholson-Crotty, J., & Nicholson-Crotty, S. (2004). Social construction and policy implementation: Inmate health as a public health issue. *Social Science Quarterly*, 85(2), 240–256. <https://doi.org/10.1111/j.0038-4941.2004.08502002.x>
- Patterson, D. A., & Keefe, R. H. (2008). Using social construction theory as a foundation for macro-level interventions in communities impacted by HIV and addictions. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 35(2), 111–126.
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29. <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Rocheffort, D. A., & Cobb, R. W. (Eds.). (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? 1. *Policy Studies Journal*, 37(1), 103-119. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Schroedel, J. R., & Jordan, D. R. (1998). Senate voting and social construction of target populations: A study of AIDS policy making, 1987-1992. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 23(1), 107–132. <https://doi.org/10.1215/03616878-23-1-107>
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 3). MIT press.
- Soss, J. (2005). Making clients and citizens: Welfare policy as a source of status, belief, and action. *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, 291–328.
- Soss, J., & Schram, S. F. (2007). A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American Political Science Review*, 101(1), 111-127. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070049>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (Eds.). (2018). *Theories of the policy process*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>