
La construcción social y el diseño de las políticas

HELEN INGRAM, ANNE L. SCHNEIDER Y PETER DELEON

A partir de la década de los ochenta, los teóricos de las políticas públicas recurrieron a un enfoque de diseño de políticas (Simon 1981; Bobrow y Dryzek 1987; Schneider e Ingram 1988; Weimer y Vining 1989; May 1991) propuesto inicialmente para ocuparse del fárrago de variables intervinientes que afectan el diseño, la selección, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. A fines de la década de los ochenta (Schneider e Ingram 1988,1993; Ingram y Schneider 1990, 1991), se introdujo el concepto de construcción social de las poblaciones objetivo. Este trabajo planteaba que los formuladores de políticas públicas generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones. La incorporación de la construcción social de poblaciones objetivo como parte del diseño de políticas públicas ayuda a explicar por qué las políticas públicas, que pueden tener un efecto tan positivo en la sociedad, algunas veces —y frecuentemente de manera deliberada— fracasan en sus propósitos nominales, no logran resolver problemas públicos importantes, perpetúan la injusticia, no respaldan las instituciones democráticas y producen una ciudadanía desigual.

El marco de la construcción social de poblaciones objetivo ha sido desarrollado para ayudar a explicar algunos dilemas prolongados en una democracia que otros marcos no tratan adecuadamente. Las siguientes preguntas sirven de ejemplo: ¿Por qué si todos los ciudadanos son nominalmente iguales ante la ley el diseño de políticas tiende a distribuir beneficios principalmente a algunas personas mientras que casi siempre castiga a otras? ¿Por qué algunas políticas se perpetúan, e incluso se extienden, a pesar de su fracaso para lograr los objetivos para los que fueron diseñadas? ¿Cómo es que algunos grupos con construcción negativa pue-

den lograr una construcción social más positiva y mejor trato por parte de los formuladores de políticas mientras que otros no pueden hacerlo? Y ¿por qué y cómo es que los diseños de políticas algunas veces se alejan de la típica reproducción del poder y de las construcciones sociales e introducen cambios en las instituciones, las relaciones de poder y la construcción social de los grupos objetivo?

El marco puede utilizarse para generar propuestas empíricas y comprobables que están íntimamente conectadas con preocupaciones normativas sobre la justicia, la ciudadanía, la solución efectiva de problemas y la democracia. Reconoce que el diseño de políticas tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, no solo en el bienestar material sino también en la reputación social y en la forma en que algunos segmentos de la población ven su relación con el gobierno. Reconoce que la reputación, la imagen y la posición social son diferentes de la noción habitual de poder político relacionado con los recursos económicos y políticos, y que el modo en que se manejan los objetivos afecta las imágenes del gobierno y las nociones de eficacia que alientan o desalientan la participación política. Las construcciones sociales de los grupos objetivo son atributos políticos importantes que muchas veces se introducen en el discurso político y en los elementos del diseño de políticas públicas. Los formuladores de políticas responden a las construcciones sociales y las manipulan al construir sus bases políticas. La manipulación de dichas imágenes en el proceso político puede tener, y por lo general tiene como resultado, un tratamiento radicalmente diferencial de diversos grupos objetivo aun en casos en que algunos diseños alternativos hubieran logrado los mismos supuestos objetivos de las políticas. Sin embargo, no todos los contextos de formulación de políticas presentan este modelo; volveremos a este punto más adelante.

Este capítulo trata este y otros temas del diseño de políticas en términos de la construcción social de diversos grupos políticos (o grupos “objetivo”). Primero hacemos una introducción al marco de la construcción social, especialmente sobre la forma en que se integra en el diseño de políticas públicas. Luego ofrecemos seis propuestas de sus aplicaciones y debatimos en particular qué ventajas ofrece al estudio de la formulación de políticas públicas. Finalmente, sugerimos una cantidad de áreas en las que el marco de la construcción social brinda un conocimiento sobre una teoría de políticas públicas.

EL DESARROLLO DE UN MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

El origen de la construcción social puede remontarse en gran parte a *Ideology and Utopia* (1936) de Karl Mannheim, que argumentaba que no había una “única” visión de la realidad, que la ciencia social tenía que ser una ciencia “interpretativa” para ser útil y proporcionar una mejor comprensión. De acuerdo con Gergen (1999) Mannheim sostenía que el conocimiento científico era, y debe ser, una consecuencia de las relaciones sociales. Más tarde, como se ve reflejado en el concepto de “revoluciones científicas” de Kuhn (1970), los construccionistas sociales plantearon que los problemas sociales no eran fenómenos neutrales u objetivos

sujetos a examen y resolución inmediatos. En cambio, los “problemas” se consideran interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa (ver Bacchi 1999, por ejemplo). Entonces, la definición de un problema es un ejercicio fundamentalmente político, es decir, que identificar un fenómeno como un “problema” es un cálculo político basado principalmente en valores (Rochefort y Cobb 1994)¹. Además, la construcción social se opone a una orientación “de reducción” en las ciencias sociales, una orientación que reduce todas las condiciones sociales y políticas a un análisis objetivo, sencillo y empírico. Por lo tanto, la construcción social enfatiza la riqueza contextual de lo que Maarten Hajer (1993) denomina el “ámbito de las políticas” o aquello a lo que se refiere Robert Hoppe (2002) como las “culturas de los problemas de políticas públicas” fundamentales. Bent Flyvbjerg (2001) asegura que estos elementos esenciales son el motivo por el cual las ciencias sociales son importantes (ver también Dryzek 1993). Para nuestro propósito entonces, la construcción social es un ejercicio que da forma al mundo o, al menos, abarca diversas maneras en que se definen las “realidades” del mundo. Esto incluiría las imágenes, estereotipos y asignación de valores a objetos, personas y acontecimientos (Stone 1999), es decir, los elementos que operacionalizan las políticas públicas y la política.

Más recientemente, los construccionistas sociales han articulado una sinergia que combina dos variedades de literatura, una relacionada con la teoría de grupos de interés (pluralismo) y la otra con el análisis institucional. Theodore Lowi (1979) proponía que las políticas públicas crean política mediante la distribución de beneficios y cargas que generan actividad política por parte de los grupos que anticipan los efectos en las políticas (también Truman 1951). Lowi estaba principalmente interesado en los efectos esperados o de “*feed forward*” de las políticas en los grupos políticos, incluso en partidos políticos, grupos de interés y otras ramas de gobierno, junto con su ulterior actividad política (ver Schneider e Ingram 1997 para conocer la historia de la evolución de Lowi en cuanto a la forma en que las políticas afectan la participación política y la subsiguiente formulación de las políticas). Por el contrario, Paul Pierson (1993) teorizó sobre el momento en que los efectos se vuelven causas e identificó los efectos de “retroalimentación de políticas” de los diseños de políticas en las instituciones. Pierson se basó fundamentalmente en el institucionalismo histórico que mostraba cómo las políticas ponían en movimiento fuerzas que creaban relaciones institucionales. Mediante procesos de “rendimientos crecientes”, Pierson y otros han sugerido que las políticas continuarán en el mismo camino mucho tiempo después de que los factores externos den indicios de que deberían haber cambiado (Pierson 2004; Baumgartner y Jones 1993). Ambas teorías llevan al mismo punto inicial: las políticas públicas afectan a la política.

Utilizamos el término “grupo objetivo” o “población objetivo” para identificar aquellos grupos realmente elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de las políticas. El diseño de las políticas incluye otros

elementos además de los beneficios y cargas que afectan a las poblaciones objetivo. Estos otros elementos incluyen fines supuestos (o expresados) que deben lograrse o problemas que deben solucionarse, las herramientas previstas para cambiar el comportamiento, normas de inclusión y exclusión, fundamentos que legitimen las políticas y ofrezcan una lógica interna de causa y efecto que relacione los medios con los fines y la estructura de implementación. VanDeMark (2006: 30) observa que “centrarse en las poblaciones objetivo redirige la atención de los grupos de interés organizados y su relación con la formulación de políticas a la forma en que las mismas políticas ejercen una influencia sobre aquellos que participan en el proceso de formulación de políticas y aquellos otros que ganan y pierden como resultado de una política específica”. Además, Schneider e Ingram (1997: 75) han sostenido que las construcciones sociales pueden ser percibidas por el poder legislativo, el poder ejecutivo, los tribunales y, en último lugar, por la ciudadanía, como algo tan hegemónico que son consideradas una condición “natural” y pocas veces cuestionada. Sin embargo, también puede haber construcciones en competencia, basadas en diferentes sistemas de creencias, experiencias o resultados previstos. En la política, entonces, hay una lucha permanente por ganar la aceptación de determinadas construcciones y sus consecuencias. La tesis básica de la teoría se muestra en la figura 4.1. Los diseños históricos y contemporáneos de políticas tienen un efecto de largo plazo en el sentido de que (junto con otros factores del contexto social) identifican poblaciones objetivo y les adjudican recompensas y sanciones. Los objetivos también están afectados por muchos otros aspectos del diseño de políticas, como reglas, herramientas, fundamentos y la lógica causal que explica cómo los objetivos se relacionan con la definición de problemas o los fines supuestos de las políticas. Los diseños de las políticas dan forma a la experiencia de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el gobierno y si su participación puede ser efectiva.

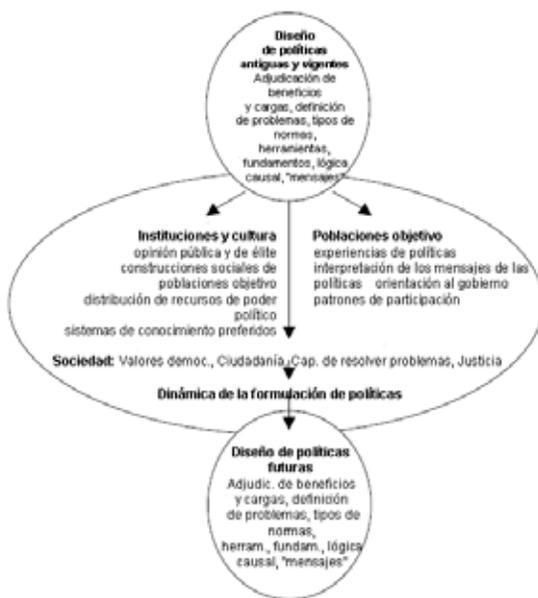


FIGURA 4.1 Construcción social y diseño de las políticas

Los diseños de las políticas también dan forma a las instituciones y a la cultura en general, tanto mediante los efectos instrumentales (recursos) de las políticas (tales como nuevas reglas y nuevas organizaciones) como los efectos retóricos/simbólicos (interpretativos). Por lo tanto, los diseños de las políticas impactan en la opinión pública y de élite, en las construcciones sociales de grupos objetivo, en la distribución de recursos de poder político e incluso en la legitimidad de diversos sistemas de conocimiento. Las instituciones incorporan uno o más sistemas de conocimiento dando preferencia, por ejemplo, al conocimiento político, en el sentido del alcance del capital político que se crea, o al conocimiento científico/profesional. La figura 4.1 muestra que los diseños de las políticas antiguas y vigentes han moldeado todo el contexto de la sociedad, lo que incluye el alcance, la profundidad y la autenticidad de la democracia (Dryzek 1996). Otros aspectos del contexto societal también se ven afectados, incluso la visión de ciudadanía, la capacidad de la sociedad para resolver problemas y la comprensión de la justicia. La dinámica de la formulación de las políticas incorpora a los emprendedores de políticas, grupos de interés, movimientos sociales, organismos y funcionarios electos y su personal, y otras personas con roles más directos en la determinación de futuros diseños de políticas.

La figura 4.1 destaca que los diseños de políticas existentes tienen mucho peso en la creación de nuevos diseños. Las diferencias en las construcciones sociales y

en el poder político se tienen en cuenta durante los procesos posteriores de diseño de políticas y generalmente llevan a la inclusión de elementos de diseño distintivos (especialmente la distribución de beneficios y sanciones) para diferentes tipos de poblaciones objetivo. Por lo tanto, los diseños de las políticas estructuran las oportunidades subsecuentes de participación, asignación de recursos materiales y envío de mensajes que dan forma a los patrones de orientaciones políticas y participación tanto del grupo objetivo como también de otros miembros del público. En resumen, estos diseños de políticas generalmente reproducen la cultura institucional que prevalece, las relaciones de poder y las construcciones sociales, pero a veces se alejan de este patrón e introducen cambios. Un reconocimiento de la construcción social ayuda a definir las condiciones que llevarán a la reproducción de valores o al cambio.

PROPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE GRUPOS OBJETIVO

Las proposiciones investigadas aquí comienzan examinando cómo los diseños de políticas construyen socialmente a las poblaciones objetivo y las consecuencias de dichas construcciones en la orientación política y en los patrones de participación de los grupos objetivo. Luego nos ocupamos del tema de cómo los recursos del poder político y las construcciones sociales interactúan para crear diferencias entre poblaciones objetivo potenciales y cómo responden los formuladores de políticas a estas distintas construcciones en su elección entre diseños de políticas. La tipología creada por la intersección de dos continuos —uno que representa los recursos del poder político y el otro que refleja si los grupos tienen construcciones sociales positivas o negativas— es útil para comprender no solo la elección de elementos de diseño de políticas sino también la dinámica de la continuidad y el cambio de las políticas, que cubrimos en el siguiente grupo de proposiciones.

Proposición 1. Los diseños de políticas estructuran oportunidades y envían diversos mensajes a grupos objetivo contruidos de diferente forma, sobre cómo se comporta el gobierno y cómo es probable que sean tratados por el gobierno. Tanto las estructuras de oportunidad como los mensajes tienen un impacto sobre las orientaciones políticas y los modelos de participación de las poblaciones objetivo.

Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, hay abundante evidencia de que reciben distinto trato en las políticas públicas (Schneider e Ingram 1993, 1997). Al inicio del desarrollo de la democracia en los Estados Unidos, el Congreso comenzó a crear categorías de ciudadanos que merecen más o son más “dignos” que otros, y a dirigir los beneficios hacia ellos (Jensen 1996). La ayuda social para veteranos de la Guerra de la Independencia Americana fue uno de los primeros diseños de políticas públicas que hizo que aquellos que de algún modo en particular prestaron servicios durante un tiempo determinado se consideraran como personas que reunían las condiciones para acceder a pen-

siones. Sin embargo, las primeras políticas limitaron las pensiones solo a aquellos que lucharon en el Ejército Continental (no en la milicia) y únicamente a los indigentes. Laura Jensen (2005) elabora lo polémicas que resultaron estas ideas respecto de otras personas que podría decirse que fueron igualmente merecedoras, como las enfermeras que atendieron a los heridos durante la guerra, las mujeres que se ocuparon de sus familias y granjas mientras los hombres estaban ausentes, y las viudas de soldados caídos. Algunos sostenían que si el razonamiento era honrar y recompensar a aquellos que sirvieron a la nación, entonces ¿por qué no a todos los veteranos y no solo a los pobres y no solo a aquellos que prestaron servicios en el Ejército Continental, sino también en la milicia? Otros replicaban que si el propósito era servir al indigente, entonces ¿por qué no a todos aquellos que eran pobres? Es significativo que los beneficios asignados fueran claramente materiales, haciendo que los veteranos que reunían los requisitos tuvieran una mejor posición financiera, pero también fueron honoríficos y simbólicos. Esta característica de diseño de políticas se encuentra en muchas áreas de las políticas públicas, reforzando la idea del marco de la construcción social de que la misma política muchas veces sirve tanto para propósitos materiales (recursos) como simbólicos (interpretativos).

Hay muchos otros casos de investigaciones que revelan el impacto de largo plazo de los diseños de políticas en las identidades de grupos, orientaciones políticas y participación política (El cuadro 4.1, que aparece más adelante en este capítulo, resume los estudios empíricos existentes acerca de la forma en que los diseños de políticas tienen un impacto sobre la identidad, la orientación política y la participación política). Las constituciones estatales, aun luego de otorgar derechos de voto a todos los hombres blancos, continuaron negando esos derechos a las minorías y a las mujeres durante muchos años, y aun después de otorgárselos, los porcentajes de participación siguieron siendo sumamente bajos. Recién a principios de la década de los sesenta el número de votantes femenino fue igual al masculino. Aunque la extensión de los derechos de voto a los electores de dieciocho a veintiún años de edad ocurrió justo antes de la elección presidencial de 1972, su porcentaje de participación en 2004 (44 por ciento) estaba muy por debajo de la participación del grupo de electores de veinticinco años de edad o mayores (66 por ciento).

La mayoría de las constituciones estatales todavía distinguen categorías de personas –como “idiotas”, “enfermos mentales” y “delincuentes”– y les niegan el voto (Schriner 2005). Dicho tratamiento por parte de los formuladores de políticas transmite mensajes fuertes a los ciudadanos sobre la capacidad de esas personas, sin importar si podrían de hecho ejercer el voto con la cantidad de conocimiento político que se requiere. Muchas leyes estatales prohíben el voto a los condenados por delitos aun después de haber salido de prisión y de haber cumplido los períodos requeridos de libertad condicional. La prohibición a ex delincuentes de votar priva del derecho al voto a muchos votantes, varios de los cuales son minorías y todos poseedores de un conocimiento personal del funcionamiento del sistema de

justicia. Actualmente hay más de dos millones de personas en las cárceles y otros cuatro millones con algún otro tipo de supervisión correccional. Las consecuencias políticas y económicas de dicha encarcelación masiva y consiguiente privación del derecho al voto son difíciles de exagerar o ignorar (Uggen y Manza 2002).

Las investigaciones también respaldan la conclusión de que los grupos que reciben mensajes positivos y recursos por parte de las políticas públicas son más activos políticamente que otros con características similares. Andrea Campbell (2003) concluyó que los ciudadanos mayores de edad participan en porcentajes desproporcionalmente altos porque la Seguridad Social aumenta su interés en la política, les provee recursos financieros y tiempo para estar activos, y les forja una identidad política positiva; en pocas palabras, ha provisto una base para la movilización política a través de los años. El mensaje de la política es que defender la ganancia no solo es legítimo sino que también tiene su recompensa. Del mismo modo, Suzanne Mettler (2002) concluyó que la GI Bill (Ley de los Veteranos de la Segunda Guerra Mundial) tuvo efectos duraderos en la participación de los veteranos, no solo porque mejoraba sus circunstancias materiales mediante oportunidades educativas mejoradas, sino también porque el diseño de la política reforzó una construcción social positiva y generó (en efecto, atrajo) orientaciones positivas hacia el gobierno entre quienes habían experimentado la política.

Por lo contrario, es común que los diseños de políticas para grupos objetivo contruidos en forma negativa hagan que los miembros de estos grupos se vuelvan más marginales y menos políticamente activos. Joe Soss (1999, 2000) muestra que la forma en que se conceden los beneficios sociales —mediante degradantes pruebas para averiguar los recursos económicos y concediendo capacidades discrecionales a los asistentes sociales— en realidad menoscaba los sentimientos de eficacia política de los beneficiarios y su inclinación a participar en política. El trabajo compara los modelos de participación de quienes reciben AFDC² con aquellos que reciben seguros por discapacidad mediante la Seguridad Social y concluye que los primeros no solo tienen porcentajes mucho menores de participación en las votaciones sino que también son menos propensos a votar por su propia voluntad que los segundos. El mensaje —que los beneficiarios de la asistencia social no merecen los beneficios que se les otorgan— está incorporado en el diseño de políticas y reforzado por la capacidad discrecional de que disponen los asistentes sociales. Esta descripción tiende a ser aceptada incluso por los beneficiarios, quienes están de acuerdo en que “la mayoría” de las personas que reciben asistencia social son responsables de sus propias situaciones apremiantes aun cuando afirman que ellos personalmente no encajan en esa construcción. Soss (1999) también demuestra que las madres que con sus hijos recibieron asistencia social mediante el programa preescolar *Head Start* del gobierno federal, tienen porcentajes de participación y posturas frente al gobierno muy parecidos a los de otras. Atribuye esto a la orientación de “participación máxima posible” de *Head Start* y a la construcción mucho más positiva de las “madres” en el diseño de la política, en comparación con quienes reciben AFDC. Asimismo, VanDeMark (2006) encontró que era más probable

que las mujeres que abusaban de sustancias recibieran una construcción positiva (como dependientes) que negativa (como desviados) si se les permitía ejercer algunos elementos básicos de participación democrática.

Otros estudios han demostrado que las reglas de idoneidad universales para los estipendios provistos por el gobierno arrojan construcciones positivas de las personas que los reciben, construyen identidad positiva, generan confianza en el gobierno y respaldo futuro a la intervención del gobierno, además de aumentar la participación política (Esping-Anderson 1990; Kumlin 2004; Kumlin y Rothstein 2005; Schaan 2005; Lawless y Fox 2001; Mettler y Welch 2004).

Los académicos no solo han demostrado que los diseños de políticas afectan la participación y las orientaciones políticas de las personas respecto del gobierno, sino también que esos diseños de políticas pueden inhibir o alentar la movilización de organizaciones de base. Mara Sidney (2005) demuestra que el diseño de la *Community Reinvestment Act* (Ley sobre Reinversión en la Comunidad), que se centraba en el desarrollo económico de barrios urbanos deprimidos de bajos ingresos con poblaciones de grandes minorías, desalentaba la movilización. La legislación no especificaba ningún rol para los grupos comunitarios en el cumplimiento, pero luego requería una declaración abusiva a quienes elegían participar. Por el contrario, otros diseños de políticas pueden facilitar la participación otorgando liderazgo o puntos de acceso. Por ejemplo, la legislación ayudaba a facilitar la construcción social positiva y la participación de agricultores de productos orgánicos cuando el programa de certificación para productos orgánicos agrícolas incluía un comité asesor nacional (Ingram e Ingram 2006). Este comité ayudó a construir una imagen positiva y potencial organizativo para los agricultores de productos orgánicos, como también la percepción negativa de aquellos que se beneficiaron de organismos modificados genéticamente, que irrigaban con aguas residuales municipales o que utilizaban radiaciones para eliminar gérmenes.

En resumen, los diseños de políticas influyen en la participación mediante normas de participación, mensajes transmitidos a los individuos, recursos como dinero y tiempo, y verdaderas experiencias con las políticas según son llevadas a cabo por los asistentes sociales, la fuerza policial o los organismos gubernamentales. Los mensajes transmiten quién pertenece, los intereses de quiénes son importantes, qué tipo de “juego” es la política y si uno tiene lugar en la mesa de negociación. Paul Pierson (2004) hace una distinción entre dos tipos de impactos de las políticas. Aquellos asociados con las construcciones sociales son vistos como efectos “interpretativos”, mientras que los que se hacen cumplir con autoridad política o recursos económicos se denominan efectos de “recursos” (Pierson 1993). En nuestro trabajo notamos que un elemento del diseño de políticas, tal como las normas para votar o para captar fondos para un proyecto, muchas veces contará tanto con efectos de recursos (materiales) como con efectos interpretativos. Algunas herramientas de políticas pueden ser principalmente retóricas o “exhortatorias” (Schneider e Ingram 1990); es decir, contienen aseveraciones de que la ley realmente dará un beneficio o disciplinará a alguna población objetivo,

pero no especifican ningún mecanismo para cumplir ni recurso financiero para lograr ese objetivo. Aun así, podría ser un error intentar marcar distinciones claras entre los efectos denominados “materiales,” “instrumentales” o “de recursos”, y aquellos denominados “simbólicos,” “interpretativos” o “retóricos,” ya que casi todos los impactos materiales tienen importantes mensajes simbólicos.

Proposición 2. La asignación de beneficios y cargas a grupos objetivo en las políticas públicas depende de su grado de poder político y su construcción social positiva o negativa en el eje del merecimiento o no merecimiento.

Dos dimensiones de construcción de la población objetivo son centrales para este marco (Schneider e Ingram 1993, 1997, 2005a; Ingram y Schneider 1993). El poder político del grupo objetivo es una dimensión que indica el alcance de sus recursos políticos, tales como si es numeroso, unido, fácil de movilizar, adinerado, hábil, bien posicionado, centrado en temas de su interés y acostumbrado al voto, a relacionarse con funcionarios públicos, etc. Esta faceta ha sido utilizada durante mucho tiempo por los científicos políticos para examinar la fuerza de los grupos de interés y de los movimientos sociales. La segunda dimensión también ha sido muy estudiada en sociología y en estudios culturales pero generalmente en forma aislada del poder político y pocas veces por los analistas de las políticas públicas. Se refiere a la valencia o a la construcción social positiva o negativa del grupo como digno y merecedor en mayor o menor medida, y como contribuyente en mayor o menor medida al bienestar general. La figura 4.2 muestra una matriz con el grado de poder político de un grupo objetivo registrado en el eje vertical y el grado de imagen de merecimiento positivo o negativo de un grupo objetivo en el eje horizontal. Aunque un grupo podría clasificarse en cualquier punto del espacio representado en la figura 4.2, es útil agregar etiquetas para los grupos que quedan en las cuatro celdas bien definidas que emergen de la matriz.

Los grupos *privilegiados* tienen altos niveles de recursos de poder político y gozan de construcción social positiva como personas merecedoras importantes en la jerarquía política y social en general y, más específicamente, en el bienestar público según se interpreta en líneas generales. Dichos grupos probablemente incluyen, entre otros, pequeñas empresas, propietarios de viviendas, personal de emergencia, muchas veces científicos, y la familia ideal compuesta por un hombre y una mujer casados con un par de niños. Es probable que los grupos privilegiados reciban beneficios de políticas públicas (como descuentos o créditos fiscales) y sean tratados con respeto. Dichos grupos no solo tienden a lograr una mayor participación en los beneficios que en las cargas, sino que las cargas son muchas veces voluntarias más que obligatorias o son coherentes con códigos profesionales de ética ya establecidos. Las estructuras de implementación generalmente incluyen el servicio de asistencia de la agencia a poblaciones objetivo potenciales informándoles sobre los beneficios para los que pueden ser elegibles. Los diseños de políticas generalmente incluyen muchos foros de participación donde es fácil presentar quejas (ya sea en forma personal o mediante personal designado o abo-

gados) y los agentes de implementación pueden tener que rendir cuentas. Proveer beneficios a dichos grupos privilegiados genera un importante capital político para los formuladores de políticas, ya que los propios grupos considerarán favorablemente dicha política y otros tendrán inclinación a consentir, porque los razonamientos en general relacionan las políticas con amplios intereses nacionales, aun si las políticas realmente favorecen a poblaciones objetivo específicas.

Los grupos *contendientes* tienen recursos políticos considerables pero son considerados negativamente como egoístas, poco confiables y moralmente sospechosos. Durante mucho tiempo los grupos *contendientes* han incluido a los principales sindicatos, aunque la mano de obra organizada está perdiendo su otrora innegable poder político. Las industrias que contaminan, los fabricantes de armas, las compañías petroleras, los lobistas de Washington y los activistas conservadores radicales generalmente son vistos como políticamente poderosos pero poco merecedores. Es probable que los grupos *contendientes* reciban beneficios por su poder político, pero estos beneficios muchas veces son confidenciales, es decir, están ocultos en los detalles de la ley y son difíciles de identificar. Los beneficios otorgados a *contendientes* quedan ocultos porque ningún legislador desea hacer algo bueno abiertamente para personas sospechosas. Los contendientes pueden recibir cargas por ley, especialmente duras retóricas sobre sus fallas y reglamentaciones agobiantes, pero sin embargo, debido a su poder político, dichas cargas son difíciles de hacer cumplir y pueden desafiarse fácilmente durante la implementación o en una acción judicial.



FIGURA 4.2 Construcción social

Los *dependientes* gozan de una construcción positiva como merecedores, al menos en términos de compasión y piedad. Las viudas, huérfanos, discapacitados mentales, familias pobres, los sin techo, la mayoría de los estudiantes, y muchas otras categorías de desafortunados entran en esta construcción. La falta de poder político reduce abruptamente su recepción de beneficios, los que tienden a ser inadecuados y limitados por normas, tales como las pruebas para averiguar los recursos económicos o déficits de financiación. Debido a que no tienen un rol fuerte en la creación de la riqueza nacional, los dependientes son vistos como personas “buenas”, pero mucho menos merecedores de verdaderas inversiones que los grupos privilegiados. La ayuda a estos grupos, como los préstamos para estudiantes universitarios de familias de bajos ingresos (por ej., las becas federales Pell), es la que primero experimenta reducciones en tiempos de ajuste presupuestario y son estos grupos los últimos en recibir generosidad en los buenos tiempos. Los dependientes carecen de poder político para exigir más de manera efectiva. Cuando se proveen los beneficios, estos tienden a ser pesados en cuanto a la retórica y bajos en cuanto a la financiación. Los formuladores de políticas deben ser cuidadosos y no mostrarse como mal intencionados, pero prefieren no gastar recursos importantes en dependientes a menos que sea absolutamente necesario. La ayuda que la Agencia Federal de Administración de Emergencias (*FEMA* por su sigla en inglés) prestó a muchos de los desconsolados ciudadanos de Nueva Orleans, luego del Huracán Katrina en el otoño de 2005, refleja la difícil situación de la clase dependiente (Dyson 2006).

Los *desviados* carecen tanto de poder político como de construcciones sociales positivas y tienden a recibir un porcentaje desproporcionado de cargas y sanciones. La cantidad de grupos de ese tipo y su importancia como objetivos de políticas están aumentando. Entre los desviados se incluye a los terroristas y los sospechosos de serlo, delincuentes, inmigrantes ilegales, narcotraficantes y drogadictos, piratas informáticos, agresores sexuales, espías, informantes subrepticios de secretos oficiales y muchos otros. Como otros han escrito (ver, por ejemplo, Nichol森-Crotty y Meier 2005), los desviados forman una especie de subclase permanente en los Estados Unidos y se los culpa de muchos de los males de la sociedad que deberían ser atribuidos al sistema social y económico más extenso. La política del castigo ha llegado a dominar gran parte de las políticas públicas dirigidas a los desviados, en tanto que los formuladores de políticas ganan considerable capital político mediante el castigo a aquellos que no tienen los recursos de poder o los medios para luchar y que son considerados por el público en general como no merecedores de algo mejor. Los desviados tienen pocos o casi ningún grupo promotor que desee hablar por ellos. Los estudios de políticas sobre justicia criminal confirman la dificultad para proveer todo tipo de políticas que puedan interpretarse como “beneficiosas” para personas condenadas por delitos, ya que quienes formulan políticas han utilizado el tema de la seguridad personal como estrategia para ganar capital político (Mauer 1999; Schneider 2006).

Esta clasificación cuádruple no tiene la intención de producir líneas tajantes entre estos grupos sino conceptualizar un espacio político, con grupos (o subgrupos) que encajen de manera apropiada. Reconocemos que algunas poblaciones objetivo carecen de todo tipo de construcción social positiva o negativa pero aun así tienen poder político. En algunos casos, diversos grupos han protestado contra las construcciones sociales, con diferentes actores que percibían sus atributos de distintas maneras. Por ejemplo, algunos describen a los inmigrantes ilegales como la columna vertebral de la economía americana mal remunerada, mientras que otros los ven como violadores de leyes que se quedan con los trabajos de los ciudadanos y explotan el sistema de asistencia social de los EE.UU. (Newton 2005). Otros grupos están “en tránsito”, moviéndose de una posición a otra. Algunos de estos contendientes emergentes, como los feministas y activistas por los derechos de los homosexuales, pierden simpatías a medida que ganan poder político. Además, las políticas muchas veces subdividen a las poblaciones objetivo, tomando la mejor construcción positiva de los grupos de dependientes y desviados, y proporcionándoles un mejor trato.

Aunque todavía hay mucho trabajo empírico por hacer, los estudios realizados hasta el momento tienden a confirmar la mayoría de las proposiciones respecto a la relación entre las características de la población objetivo y el modo en que las poblaciones objetivo son tratadas en el diseño de políticas. La asignación de beneficios principalmente a privilegiados, cargas a desviados, beneficios ocultos y cargas vacías a contendientes, como también la ayuda inadecuada y degradante a dependientes, es un modelo que se encuentra en todas las arenas de políticas.

Proposición 3. Los elementos de diseño de políticas (como herramientas, reglas, razonamientos y estructuras de prestaciones) difieren según la construcción social y el poder de los grupos objetivo.

El modo en que el gobierno trata a los clientes durante la implementación, difiere considerablemente según el poder y la construcción social de los grupos objetivo. Los grupos objetivo merecedores generalmente son clientes de programas federales con servicios profesionalizados y normas específicas de adjudicación, mientras las minorías o los no merecedores están sujetos a administradores estatales o locales con mayor discreción en manos de asistentes sociales (Campbell 2003). Los clientes de la seguridad social gozan de una relación financiera despersonalizada con un organismo federal, mientras que aquellos que reciben asistencia pública tienen un asistente social personal y se enfrentan a varias normas con el fin de disciplinar sus pobres hábitos sociales y económicos (Soss 2005; Schram 1995). Las leyes sobre bienestar social a veces privan de todo menos de los símbolos a quienes están en desventaja. Chanley y Alozie (2001) hallaron que los beneficios principales otorgados a las mujeres golpeadas mediante la reforma del bienestar social de 1996 eran retóricos y no contenían disposiciones que verdaderamente pudieran ayudar a este grupo. En su libro sobre el surgimiento del estado de bienestar durante el *New Deal*, Suzanne Mettler (1998) explica por qué era insuficiente

la ayuda provista a mujeres y niños dada su construcción social como dependientes. La mayoría de los programas de subsidios para grupos privilegiados (tales como la Asistencia Social para personas mayores) son universales, mientras que casi todos los programas de subsidios para dependientes son particulares, o al menos muy restringidos, debido al subfinanciamiento (Soss 1999; Chanley 2005; Campbell 2003; Kumlin 2004).

El estudio de Suzanne Mettler (2002) sobre los diseños de políticas mediante los cuales se otorgaban los beneficios educativos de los militares demostró que muchos elementos de la política reforzaban el mensaje de que este grupo era especialmente merecedor. Este estudio también demostró que la política de beneficios estaba principalmente orientada hacia determinados grupos objetivo que se presentaban como merecedores de asistencia del gobierno debido al servicio que prestaron a la nación. Como grupo objetivo privilegiado, los veteranos no solo recibieron un generoso apoyo educativo, sino que además fueron asistidos por una Administración de Veteranos que asignaba beneficios libres de declaraciones de recursos económicos y de controles indiscretos.

Las poblaciones objetivo muchas veces se subdividen en el diseño de políticas a fin de orientar los beneficios a los subgrupos con mayor poder y con construcciones más positivas. El análisis de Mara Sidney (2003) sobre la legislación relativa a viviendas dignas muestra de qué manera los formuladores de políticas subdividieron las poblaciones objetivo separando la “clase media de color” de los “manifestantes urbanos de color” para justificar la adjudicación de beneficios a los primeros. Se encontraron patrones similares en la evolución de las políticas sobre justicia juvenil cuando los formuladores de políticas separaron a los jóvenes de los adultos, de modo que el castigo se infligiera en estos últimos pero no en los primeros, y luego dividieron a los menores en “infractores” y “delincuentes” para justificar el diseño de las políticas diferentes para estos grupos (Ingram y Schneider 1995). El análisis histórico de Kyle (2006) de los sin techo demuestra que desde el siglo IX, quienes formulan políticas han creado subgrupos de sin techo “merecedores” y “no merecedores”, con políticas más positivas exclusivamente para los primeros.

Los diseños de políticas para los llamados “padres no cumplidores” (los padres que evaden pagar el mantenimiento alimentario de sus hijos dependientes a sus ex esposas) difieren si los niños reciben ayuda de la asistencia social (Crowley y Watson 2005), es decir, según el modo en que su condición es construida socialmente. Para los padres cuyos hijos reciben asistencia social, todo el dinero recogido regresa a las arcas del estado para reembolsar a quienes pagan sus impuestos, mientras que en el caso de aquellos que no reciben asistencia social, el dinero de la manutención alimentaria paterna llega directamente a sus familias. En el caso de los padres con hijos que reciben prestaciones de asistencia social, los estados pueden procurar la manutención del niño durante años, incluso desde su nacimiento, mientras que otros padres solo son responsables por la deuda atrasada en los pagos desde la presentación del pedido de asistencia para el niño. Claramente,

el diseño de políticas para padres cuyos hijos reciben asistencia es punitivo, se los castiga por tener hijos sin tener los medios para mantenerlos.

La investigación también ha respaldado la opinión de que los razonamientos encontrados en el diseño de políticas relacionan la elección de herramientas con la construcción social de la población objetivo (Schneider e Ingram 1990). Schroedal y Jordan (1998: 120), por ejemplo, concluyeron que, cuando el Senado de los EE.UU. propuso conferir beneficios a grupos contendientes en sus políticas sobre SIDA, los fundamentos que la acompañaban evitaban toda mención explícita a la homosexualidad. En un estudio de políticas sobre el consumo de bebidas alcohólicas y la conducción, Houston y Richardson (2004) hallaron que las definiciones del problema se enfocaban especialmente en la construcción social de los grupos objetivo. Identificaron cuatro construcciones sociales diferentes: “alcohólicos asesinos,” “conductores discapacitados,” una interpretación de salud pública sobre el abuso del alcohol como una enfermedad y una interpretación libertaria que se enfocaba más en una conducta “irresponsable” ocasional —pero no criminal. Las posiciones de las políticas reflejaban las construcciones sociales y asumían modelos de conducta previsibles.

La estrecha relación de las herramientas de las políticas con los fundamentos que se centran en construcciones sociales positivas y negativas tiene implicancias en la efectividad de la política pública. Houston y Richardson (2004), por ejemplo, concluyen que la inserción de construcciones sociales negativas en el debate sobre consumir alcoholizado trae aparejada una política que tendrá el menor resultado posible en el problema que debe resolverse. Mara Sidney (2005) atribuye el débil impacto de las leyes sobre viviendas justas, al menos en parte, a los diseños de políticas que fueron limitados y formados por la construcción social mixta de propietarios de viviendas afroamericanos. Los esfuerzos por proveer servicios de salud a presidiarios con VIH/SIDA produjeron muchos problemas durante el proceso de implementación, debido a que el diseño parecía basado más en la construcción del grupo objetivo que en la necesidad o capacidad fiscal del estado (Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty 2004). Además Nancy VanDeMark (2006) concluyó que las medidas punitivas existentes (en cuanto se oponen a las rehabilitativas) dirigidas contra las mujeres adictas a las drogas eran contraproducentes en términos de la capacidad de las mujeres para recuperarse de la drogodependencia.

Es importante tener en cuenta que la construcción social de grupos objetivo en cuanto a la dimensión de quienes son o no merecedores, no es característica de todos los contextos de formulación de políticas. Schneider e Ingram (1997) examinan también los contextos institucionales profesionalizados donde la ciencia y el profesionalismo dominan el modo en que se enmarcan los asuntos y el diseño de políticas. En dichos contextos no son el poder o las imágenes los que dirigen el diseño de políticas sino el razonamiento instrumental y los intereses burocráticos. En otros contextos el proceso y diseño de políticas pueden responder exclusivamente al poder y asignar beneficios en el modo distributivo esperado por los

pluralistas. En un tercer grupo de contextos examinados por quienes estudian la gobernanza inclusiva (ver Feldman y Khademian 2004, 2005), la formulación y el diseño de políticas pueden ser mucho más inclusivos, colaborativos y coherentes con los principios de la democracia discursiva (deLeon 1997; Fischer 2003).

Para resumir, hay muchas pruebas que respaldan la opinión de que hay diferencias distintivas en los diseños de políticas para grupos objetivo de privilegiados, contendientes, dependientes y desviados, y que los privilegiados son tratados mucho mejor que los demás. Se han encontrado diferencias en el tratamiento de la distribución de beneficios y castigos, fundamentos positivos frente a fundamentos negativos, normas de elegibilidad universales más que normas particulares, sistemas de prestaciones administrativas profesionalizadas con normas claras en lugar de normas muy discrecionales, y beneficios o castigos materiales más que fundamentalmente retóricos. Además, algunos trabajos de investigación sugieren que, cuando las herramientas de políticas se seleccionan sobre la base de construcciones sociales, los diseños de políticas resultantes son más difíciles de implementar y menos efectivos de lo que serían de otro modo.

Proposición 4. Los formuladores de políticas, especialmente los políticos electos, responden, perpetúan y contribuyen a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación públicas.

Los diseños de políticas se institucionalizan con el tiempo y, en la medida en que las consecuencias de las políticas “retroalimentan” (o “proalimentan” (*feed forward*)) para desalentar la participación política de grupos con construcciones negativas y alentar la participación de grupos con construcciones positivas, los diseños de políticas ejercen un poderoso refuerzo de las construcciones sociales, las relaciones de poder prevaletentes y las culturas institucionales. Los líderes electos responden a las políticas del mismo modo que otros actores políticos y refuerzan las imágenes predominantes. También responden a los incentivos para proveer beneficios a los grupos privilegiados, como sugiere la teoría de la elección pública (Buchanan 2001), porque se percibe a estos grupos como merecedores y poseen una buena organización política. Además, el merecimiento como construcción tiende a proteger a los líderes electos de la distribución de la política pública. Del mismo modo, generalmente ignoran a los grupos sin poder con construcciones negativas, incapaces de desafiar su propia situación y con pocas probabilidades de obtener el apoyo de un público más amplio, o realmente les infligen castigos y los sancionan simulando “volverse más duros”

Los politólogos y quienes estudian la elección pública están de acuerdo respecto del razonamiento de que los políticos electos desean ser reelegidos, y la preocupación por la reelección domina sus decisiones para proponer y respaldar leyes. Los líderes electos responden a las presiones de intereses bien organizados, pero también anticipan las consecuencias electorales de tomar posiciones de valor en contradicción con los valores dominantes (Arnold 1990). Los legisladores no quieren que los vean haciendo cosas que favorezcan demasiado a grupos que

fácilmente se construyen como grupos de desviados o, en muchos casos, como contendientes. Están ansiosos por hacerse ver como opresores de los grupos de desviados porque creen que los votantes los recompensarán por castigar a los grupos con construcciones negativas. En consecuencia, se espera que tanto los líderes legislativos como los presidentes y los gobernadores concentren sus actividades en las células diagonales de la tipología, confiriendo beneficios a los privilegiados y castigando a los desviados, donde las recompensas probablemente sean mayores, especialmente en términos de reelección.

En trabajos anteriores, Schneider e Ingram (1993, 1997, 2005a, 2005b) e Ingram y Schneider (1993, 1995, 2005, 2006) han observado que las construcciones sociales emanan de una variedad de fuentes y que los diseños de políticas son solo una de las muchas influencias que crean y perpetúan el estigma y los estereotipos. Muchas teorías sociológicas, psicológicas y antropológicas resaltan un proceso denominado *maximizar la diferencia*, por medio del cual las personas intentan distinguir su grupo de otros, haya o no una ganancia personal (Tajfel 1970; Gilovich 1993). Las personas tienden a exagerar los rasgos positivos y negativos de los grupos y crean mitos y fundamentos que justifican la dominación de algunos grupos sobre otros. Con el tiempo, estos mitos se inculcan en la cultura y se incorporan en las políticas de modo que su autenticidad es incuestionable y son aceptados como hechos. Al mismo tiempo, los estereotipos e imágenes legitimadas en las políticas pueden proveer un objetivo y punto de partida para la protesta. Anthony Marx (1998) sostiene que el prejuicio racial oficial hacia las personas de color en Sudáfrica y en los Estados Unidos fue más fácil de derribar que prejuicios no oficiales similares en Brasil, ya que la ley y las políticas ofrecieron una estructura de oportunidad para desafiar abiertamente las políticas públicas discriminatorias dentro del proceso político. Dichos estudios señalan la importancia de los debates sobre políticas como arenas centrales para desafiar las construcciones sociales.

Así como los líderes elegidos dependen del partidismo y la ideología para construir apoyo y oposición para las propuestas legislativas, también dependen de las construcciones sociales. Algunos estudios de historias legislativas que utilizaron el marco de la construcción social concluyeron que los líderes electorales dependen en gran medida del discurso que compromete imágenes de merecimiento y desviación. Lina Newton (2005) llegó a la conclusión de que fue dominante un argumento que hacía hincapié en los “extranjeros delincuentes” en los debates del Congreso sobre el control de la inmigración en 1996, y continúa invocándose el “caos” en 2006 en apoyo de las medidas draconianas contra los trabajadores indocumentados, induciendo claramente su construcción como desviados.

Los “emprendedores morales” han sido identificados como conexiones causales claves entre las construcciones sociales de grupos desviados y el diseño de políticas (Nicholson-Crotty y Meier 2005). Los emprendedores morales traducen las grandes ansiedades sociales y percepciones negativas de grupos marginales en cruzadas legislativas que convencen a otros de que determinados desviados no son castigados en forma suficiente. Sean Nicholson-Crotty y Kenneth Meier

(2005) observan que dichos emprendedores están asociados con frecuencia a instituciones dominantes de la sociedad, tales como iglesias o gobiernos. Se basan en percepciones negativas generalizadas de los grupos pero no en percepciones enfocadas en ellos. Nicholson-Crotty y Meier (2005: 224) proponen que “la conexión causal entre la construcción social y los diseños [de políticas] públicas no es inevitable, pero que muchos factores intermedios intervienen en la conexión entre los dos”. Inspirándose en la prohibición de importar opio en la década de los ochenta y en la sanción de la ley federal para el control de delitos en 1984, ofrecen tres proposiciones: “[L]as condiciones incluyen en primer lugar la presencia de un grupo socialmente marginal y rápidamente identificable, con un estereotipo cargado de valores”. En segundo lugar, un emprendedor moral debe centrarse en la atención y el miedo públicos a las acciones de ese grupo. Finalmente, debe haber suficiente ganancia política para atraer a un campeón político a fin de ubicar el tema en la agenda política y trabajar para asegurar la aprobación de una política dirigida a un grupo objetivo” (228).

Proposición 5. Las construcciones sociales de grupos objetivo pueden cambiar, y el diseño de políticas públicas es una fuerza importante para el cambio aunque ciertamente no la única. Las semillas para alterar las construcciones sociales pueden encontrarse frecuentemente en los resultados imprevistos o no intencionados de diseños de políticas previos.

Las construcciones sociales tienen una resistencia inherente a los cambios. Los diseños de políticas contienen elementos que pueden reforzar poderosamente las construcciones sociales de grupos objetivo y acrecentar, reforzar o debilitar los intentos de grupos objetivo de cambiar sus situaciones. Tal como lo atestigua Jacob Hacker (2002), hay legados heredados de políticas establecidas. Un ejemplo sorprendente de cómo las construcciones de “desviación” se autoperpetúan es el caso del tratamiento de la lepra en Estados Unidos. Janet Frantz (1992, 2002) presenta pruebas convincentes de que el gobierno federal, mediante sus políticas, dio a los leprosos estadounidenses (conocidos en la jerga médica como pacientes que sufren del mal de Hansen) la condición de desviados (por ejemplo, los confinó a vivir en un pantano de Louisiana, no les permiten tener contacto con el exterior ni vida familiar, los privan de los privilegios del voto e incluso les niegan el privilegio postal). Cuando la ciencia médica desechó la idea respecto de la naturaleza altamente contagiosa del mal de Hansen en la década de los cuarenta y elaboró un protocolo de tratamiento, luego de años de separación forzosa de la sociedad, los pacientes se opusieron a que se les quitara su condición de desviados durante cincuenta años más. El gobierno pudo disolver la colonia solo mediante una combinación de desgaste: algunos pacientes iban falleciendo y a otros les pagaban (literalmente) hasta US\$33.000 por año para que se fuesen. (Condiciones similares prevalecieron respecto de la colonia de lepra en la isla hawaiana de Molokai; ver Tayman 2006).

Schneider e Ingram (1997) han sugerido varias circunstancias en las que los hallazgos de la ciencia promueven, inhiben o no tienen ningún efecto sobre los cambios en las políticas. Argumentan que la ciencia tiene mayor influencia cuando las construcciones sociales de los grupos no se cuestionan y la política pública no tiene un público objetivo obvio. En tales casos los científicos pueden haber definido la cuestión en términos técnicos que solo incluyen una construcción muy neutral de los grupos objetivo. Cuando existen construcciones sociales fuertes, la ciencia que va contra los principios es generalmente ignorada, mientras que aquella que refuerza los estereotipos se utiliza como fundamento pero solo cambia unas pocas voluntades. Además, el científico podría no ser inmune a las construcciones sociales negativas. Por ejemplo, Cooper (2004: 435) estudió artículos médicos sobre el uso de opio durante dos períodos, 1880-1920 y 1955-1975. Descubrió que los profesionales de la salud atribuían las causas de la adicción al opio a “una patología individual cuando creían que los adictos eran hombres y mujeres de clase trabajadora, pobres y/o no blancos”, y a “factores en su mayoría externos al individuo cuando consideraban que los adictos eran hombres y mujeres adinerados y blancos”. No sorprende mucho a los construccionistas sociales descubrir que las multas para los grupos de contendientes blancos de clase media son menos desalentadoras que aquellas impuestas a grupos dependientes o desviados.

La autoridad científica puede ser crucial en los casos en los que se realizan intentos para cambiar la construcción de un grupo o cuando se están enfrentando construcciones opuestas. El estudio de Glenda Kelmes (2004) sobre el tratamiento de drogas obligatorio como alternativa a la encarcelación, revela cómo los adictos a las drogas se transformaron de poblaciones objetivo desviadas a dependientes en el estado de California, mediante el testimonio de profesionales médicos. Los centros para el tratamiento de la drogadicción que contrataban expertos médicos prosperaron con las disposiciones políticas manejando los recursos y logrando que los pacientes iniciaran un tratamiento. Estos profesionales que trataban la drogadicción, crecían en cantidad y legitimidad con los recursos del gobierno y eran un importante respaldo para la iniciativa aprobada por los votantes, que obligaba a recibir tratamiento a quienes consumían drogas pero que no estaban involucrados en su venta. Estos expertos describían con compasión a quienes consumían drogas como “enfermos” más que como “malas personas”, y como personas que podían curarse con un tratamiento. La campaña mediática en apoyo a la iniciativa de tratamiento obligatorio ponía bien a la vista a una persona con delantal blanco hablándole a un matrimonio blanco de clase media sobre la necesidad de someter a tratamiento a su hijo blanco, bien vestido, adicto a las drogas.

Los mecanismos de retroalimentación que reflejan y amplifican las construcciones que prevalecen *pueden* modificarse en algunas circunstancias y los diseños de políticas son un factor en este proceso de cambio. Mientras que hay muchas influencias fuera de las políticas que motivan dichos cambios en las construcciones sociales, las políticas pueden proveer el enfoque, los recursos, las arenas y la movilización de actores políticos que son esenciales para el cambio de las construc-

ciones sociales que prevalecen. También pueden desarrollar la fuerza e influencia de grupos intermediarios encomendados con la entrega de servicios, que tienen construcciones mucho más positivas que los beneficiarios finales, quienes pueden ser considerados en forma muy negativa. Los refugios para mujeres golpeadas y para los sin techo, los centros de rehabilitación de drogadictos, las instalaciones de recreación para pandilleros y otros, pueden atraer apoyo financiero y construir imágenes muy positivas aunque las personas a las que prestan servicios no sean ni poderosas ni positivas. Por otro lado, la introducción de objetivos intermedios no siempre mejora la situación de poblaciones en desventaja. Cuando las prisiones privadas se transformaron en parte del dominio de las políticas, los estudiosos de políticas de justicia criminal expresaron su preocupación diciendo que al agregar esta institución vista como más poderosa y positiva a la arena de políticas, habría aún más incentivos para aumentar la gravedad o el alcance de la política de castigos (Schneider 1999).

Las políticas demasiado ambiciosas que comienzan a amenazar un amplio sector de grupos, aun cuando esos grupos carecen de poder relativo, pueden provocar desafíos por parte de los movimientos sociales. Ellen Reese (2006: 279) estudió el éxito de una coalición de inmigrantes y grupos comunitarios que restituyó los derechos a la asistencia social de los inmigrantes en California. Descubrió que los amplios recursos y efectos interpretativos de las políticas que quitaron los derechos a los inmigrantes en 1996, dieron lugar a una importante movilización de contendientes. Argumenta que las amenazas de políticas más inclusivas provocan la unión de muchos grupos y estimulan el patronazgo de elites, lo que facilita la creación de coaliciones. Las estructuras de implementación de amenazas de políticas también afectan las oportunidades de formar movimientos exitosos. Los diseños de políticas determinan cuánto tiempo tienen los activistas para movilizarse, el ritmo de sus actividades y su elección de objetivos políticos. Estos resultados son consistentes con la opinión de David Meyers (2006) de que la política de reclutamiento que tenía normas de aplicación universales (la lotería) e incluía a muchos jóvenes de clase media y alta, ofrecía un núcleo de actividad antibélica durante la Guerra de Vietnam. Las juntas de reclutamiento, diseminadas por todo el país, se transformaron en lugares de resistencia de los manifestantes, cuyas manifestaciones antibélicas fueron legitimadas en gran medida por su condición social.

Una dinámica similar puede esperarse cuando las políticas confieren tantos beneficios a grupos privilegiados que comienzan a construirse no como “merecedores” de lo que obtienen, sino como que obtienen más de lo que merecen. El marco de la construcción social sugiere que su construcción debería comenzar a cambiar de “merecedora y con derechos” a “obteniendo más de lo que merecen”, “ambiciosos” o “dilapidadores,” y que podrían ser reconstruidos en la mente del público para entrar en la categoría de contendientes (poderosos pero no bien vistos). En especial, los funcionarios electos tienen que cuidarse de esta reclasificación potencial, ya que pueden moverse de los rangos de funcionario público electo a los de político corrupto (deLeon 2005a). El ejemplo reciente de Trent Lott, líder

de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, que renunció a su cargo debido a supuestas relaciones con ciertas recaudaciones de fondos ilegales, ilustra el peligro de otorgar demasiados beneficios a los grupos contendientes o privilegiados. Los beneficios manifiestos a contendientes son especialmente riesgosos, y los formuladores de políticas deben ocultarlos, algunas veces mediante la elaboración de complejas y enrevesadas logísticas de políticas con muchos puntos durante la implementación, en los que la intención de la política puede socavarse. La imagen de la política se vuelve negativa mediante la construcción negativa de la población o al desenmascarar el engaño en su diseño.

Los grupos objetivo, trabajando mediante las estructuras de oportunidad provistas en los diseños de las políticas, pueden en algunos casos influir en sus propias construcciones sociales. Para los grupos minoritarios que tienen clasificaciones como dependientes o desviados, la política interpretada por los juzgados es muchas veces un foco de actividad debido a la apertura histórica del poder judicial a los reclamos de derechos civiles. Stephanie DiAlto (2005) revela la forma en que los japoneses estadounidenses trabajaron para transformar sus imágenes de “minoría traicionera” a la de “minoría modelo”. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la política sobre inmigración y las políticas relativas a las propiedades del estado eran discriminatorias respecto de los japoneses: les prohibían la entrada al país y no les permitían tener sus propias tierras. Fundamentada como medida de defensa, los japoneses estadounidenses fueron privados de su libertad en campos de concentración ubicados en áreas remotas de los Estados Unidos. La tarea de reconstruir la imagen de los japoneses estadounidenses continuó con posterioridad a la guerra en una serie de fallos judiciales que revocaron las disposiciones estatales que restringían la propiedad de tierras. Con el desarrollo de los hechos, es claro que fueron importantes los factores del ambiente general, incluso las relaciones de los Estados Unidos con Japón en los años posteriores a la guerra. El poder económico creciente de los japoneses estadounidenses también les permitió tomar ventaja de las oportunidades, movilizarse y presentar acciones legales.

El caso de los japoneses estadounidenses también revela que las construcciones sociales se arraigan en la historia de las políticas y hacen difíciles los esfuerzos que realizan tanto los grupos objetivo como también otros grupos por desarrollar una construcción más positiva. Tal como lo demuestran Lina Newton (2005) y Mara Sidney (2003), los afroamericanos y los grupos inmigrantes han experimentado diferentes tipos de construcciones sociales negativas y más positivas en políticas públicas del pasado. Una vez que se logra la construcción de un grupo como negativa, y esa construcción se arraiga en la ley, siempre queda un recuerdo social degenerativo y negativo como precedente. Ha transcurrido más de medio siglo desde que *Brown v Board of Education* (*Brown c/ Consejo de Educación*) intentó deshacer el sesgo racial inveterado en la ley por *Plessey v Ferguson* (*Plessey c/ Ferguson*); aunque la mayoría estaría de acuerdo en afirmar que, si bien hay menos sesgos raciales que antes, estos no han sido eliminados. Aunque los grupos

objetivo pueden lograr victorias de políticas que parecen ofrecer más recursos e imágenes más positivas, el cambio para mejor no está garantizado. En un ambiente político cambiado y siempre polémico puede haber un resurgimiento del discurso negativo y con la ayuda de emprendedores morales puede perderse lo ganado por los grupos de dependientes o desviados.

El trabajo de Joe Soss y Sanford Schram (2005) permite el conocimiento de los límites del diseño de políticas en las construcciones sociales cambiantes de los grupos objetivo. Soss y Schram examinan si la reforma de 1996 para pasar del sistema de bienestar social al mercado laboral cuya intención, al menos en parte, era proveer una imagen más positiva a los beneficiarios de la asistencia social, logró realmente una visión más positiva. Descubrieron que los estereotipos negativos de los beneficiarios de asistencia social persistían aun luego de adoptarse estrictas normas que redujeron los roles de la asistencia social, forzar a muchos beneficiarios a aceptar trabajos de baja remuneración y limitar la elegibilidad a un período limitado. Inspirándose en el trabajo de Murray Edelman (1964) razonaron que la reforma de la asistencia social no afectaba las construcciones sociales porque el público no podía enfocarse en los cambios relativamente invisibles de los elementos de diseño de políticas de asistencia social. Por el contrario, el público en general continuó aferrándose al antiguo y continuo argumento de que los pobres no trabajan porque los beneficiarios de asistencia social pueden conseguir beneficios del gobierno sin hacer nada a cambio. Aunque se informó cabalmente acerca del debate sobre el bienestar social, este no tenía un relato contrario coherente que desafiara las percepciones negativas bien arraigadas de quienes recibían asistencia. El discurso político continuó transmitiendo los mismos mensajes sobre dependencia y desviación, sobre cómo hacer que este grupo problemático fuese responsable. Además, los investigadores notaron que no había aprendizaje experiencial porque muy pocas personas en los cuadrantes de privilegiados o contendientes (es decir, aquellos cuyas opiniones se estudian activamente) realmente se veían afectadas por las reformas de la asistencia social.

Proposición 6. En contextos de formulación de políticas degenerativas, las diferencias en los diseños de políticas se relacionan con diferentes patrones de cambios en las políticas.

En las últimas dos décadas, varias teorías de cambio de políticas han ganado considerable importancia, como el marco de las coaliciones promotoras, el marco del análisis y desarrollo institucional, además de la teoría del equilibrio interrumpido/dependencia de la trayectoria previa (Sabatier 1993; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Ostrom 1990, Baumgartner y Jones 2002; Pierson 1993, 2000, 2004). Sin embargo, ninguna de estas teorías examina el planteo de Lasswell sobre quién se beneficia y quién pierde con el cambio en las políticas, y ninguna se sostiene en todos los contextos (Lasswell 1936). El marco de la construcción social es útil para comprender quién se beneficia del cambio y si el cambio tiene algún impacto en las condiciones de la democracia.

El marco de la construcción social postula que la dependencia de la trayectoria previa (y rendimientos crecientes) caracteriza dos secciones del espacio de políticas: la concesión de beneficios a grupos privilegiados y el castigo a los desviados. Cada paso sucesivo de políticas que confiere más beneficios a grupos poderosos, considerados positivos, generalmente dará como resultado un aumento del apoyo del grupo objetivo y poca o ninguna oposición de otros grupos. Del mismo modo, cada aumento sucesivo en los castigos a los grupos de desviados produce aprobación pública. Estos dos procesos eventualmente pueden concluir (por ejemplo, el equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones [1993]), pero solo mucho después de que la política haya cesado de producir resultados efectivos.

Por el contrario, se espera que las reglamentaciones no deseadas pero necesarias para las políticas que se aplican a los grupos privilegiados produzcan rendimientos marginales decrecientes más que crecientes. Probablemente, los grupos privilegiados podrán resistir la imposición de cualquier carga que no sea claramente justificable para lograr algún propósito político acordado. El cambio de políticas se parecerá a un modelo de equilibrio estable, en el que las cargas de políticas adicionales generarán demasiada oposición para ser políticamente sostenibles. Cuando se imponen cargas a grupos privilegiados, es más probable que los recursos de poder y las construcciones positivas de dichos grupos desencadenen una contramovilización, resistencia en la implementación, desafíos legales y otras defensas en general no disponibles para los dependientes o desviados. Por ejemplo, la ley sobre inmigración de 1985 que imponía sanciones a los empleadores que contratan inmigrantes ilegales fue pocas veces obedecida y se ha debilitado con cada revisión sucesiva de la política federal de inmigración (Newton 2005). El estudio de Sidney (2005) sobre el problema de la vivienda ha demostrado que cada revisión de la Ley de Vivienda Justa de 1968 ha debilitado las disposiciones sobre los intereses de los bancos y de los bienes raíces con el objetivo de asegurar viviendas justas a las minorías raciales.

Del mismo modo, la teoría sobre las construcciones sociales plantea que las políticas punitivas contra desviados probablemente tendrán más estabilidad que las políticas sobre tratamiento, como aquellas que recuperan, reeducan y liberan a los delinquentes. La investigación sobre los cambios en las políticas de encarcelación en los estados de los Estados Unidos desde 1880 a 2003 demuestra que los períodos de aumentos sostenidos en la encarcelación eran más dependientes de la trayectoria previa que los períodos de disminuciones continuas (Schneider 2006). De hecho, los períodos con aumentos generalmente fueron más prolongados, más frecuentes y menos propensos a ser interrumpidos por interrupciones extremas. El resultado es que actualmente los Estados Unidos tienen el mayor porcentaje de encarcelamiento del mundo (Schneider 2006).

Cuando se confieren beneficios, tales como alternativas a castigos para grupos desviados, se espera que la dependencia de la trayectoria previa sea poco frecuente o no exista. En cambio, la tolerancia política para proveer cosas buenas a malas personas en nombre de tratar el delito como una enfermedad es muy baja y tien-

de a caracterizarse por rendimientos marginales decrecientes. Dichas políticas se quedarán rápidamente sin apoyo y/o producirán oposición, llevando a un cambio pluralista de tipo equilibrado. Por lo tanto, el proveer beneficios a desviados probablemente no seguirá un modelo de dependencia de la trayectoria previa, ya que los emprendedores de políticas, los medios y los grupos de interés se movilizarán para ganar capital político y empujarán las políticas hacia el equilibrio nuevamente.

La construcción social de poblaciones objetivo también es útil para comprender cuándo el cambio de políticas seguirá los modelos de aprendizaje, como el marco de las coaliciones promotoras y el análisis institucional de Ostrom. Tal como se remarcó anteriormente, los contextos degenerativos de formulación de políticas no son omnipresentes y algunas instituciones que formulan políticas a veces pueden evitar las construcciones sociales negativas y divisivas, y el hiperpluralismo para la ganancia política que caracteriza a la democracia degenerativa. Se propone que los modelos de aprendizaje son más propensos a contener la formulación de políticas cuando no hay públicos relacionados (May 1991) o ninguna población objetivo con construcciones sociales bien definidas, o cuando las poblaciones objetivo están esencialmente equilibradas, tanto en términos de su poder político como en su reputación de merecimiento. El marco de la construcción social también es útil para especificar las circunstancias en las que la ciencia y la opinión experta no tienen posibilidades de influir, es decir, donde la construcción social de los grupos objetivo está muy arraigada y domina el discurso de un área de cuestiones como la inmigración, el bienestar y el crimen.

DESARROLLOS FUTUROS EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

La aplicación de la construcción social al diseño de políticas y al efecto de las políticas sobre la democracia continúa de muchos modos como un marco en desarrollo, moviéndose de un conjunto de ideas muy ilustrativo, enfocado en diversos elementos de diseño de políticas en sus primeras iteraciones (por ejemplo, Schneider e Ingram 1990; Ingram y Schneider 1991; Ingram y Schneider 1993) a proposiciones mucho más explícitas y fascinantes posibilidades de diseños de investigación (Schneider e Ingram 1997, 2005a; Nicholas-Crotty y Meier 2005). Aun así, han surgido una cantidad de reservas respecto de la construcción social que merecen ser tomadas en cuenta.

Una de las primeras cuestiones respecto del marco era que no generaba proposiciones que pudieran ponerse a prueba (Sabatier 1999). Esta percepción puede haber surgido porque la literatura sobre construcción social a menudo presenta metodologías cualitativas que enfatizan la teoría inductiva más que la deductiva. Sin embargo, el marco de construcción social fue desarrollado principalmente para responder preguntas importantes sobre la relación entre las políticas y la democracia que otros enfoques no han tratado, ya sea en forma directa o exhaustiva, o cuando las alternativas no brindaron respuestas satisfactorias. Debido a que estas preguntas fueron investigadas por muchas observaciones de políticas públicas

como también por análisis sistemáticos, se han desarrollado respuestas tentativas hasta llegar ahora a literalmente docenas de proposiciones que pueden fácilmente obtenerse del marco básico. Asimismo, la sugerencia de Shaw (2005: 912) de que “los conceptos centrales son algo amorfos” parece un tanto idiosincrásica, dadas las numerosas aplicaciones operativas del marco (véase cuadro 4.1).

TABLA 4.1. Investigaciones publicadas sobre construcciones sociales y diseño de políticas

Autor	Área de las políticas	Comentarios
A. Construcciones sociales, identidad, actitudes políticas, participación y ciudadanía		
Campbell (2005)	Ciudadanos de la tercera edad	Análisis histórico del impacto de la seguridad social en la participación política y comprensión de la ciudadanía entre las personas de la tercera edad.
Frantz (2002)	Salud/leprosos	El estudio descubrió que las personas que sufrían de lepra internalizaron la construcción social altamente negativa impuesta por medio siglo de política pública.
Ingram y Schneider (2006); Schneider e Ingram	General	Cómo sirve el diseño de políticas a la democracia; de qué manera el diseño de políticas produce una ciudadanía desigual.
Jensen (1996, 2003, 2005)	Veteranos	Análisis histórico que demuestra cómo se seleccionó una población objetivo, los fundamentos utilizados y cómo estos produjeron efectos a largo plazo en la identidad, la participación y el cambio de políticas.
Kumlin (2004) y Kumlin y Rothstein (2005)	Asistencia social	Encuestas para investigar la forma en que la experiencia con el diseño del carácter universal de las instituciones estatales de asistencia social (vs. prueba de necesidades) en Suecia impacta sobre las orientaciones políticas de confianza y capital social.
Link y Oldendick(1996)	Igualdad de oportunidades / multiculturalismo	Encuestas de investigación que demuestran que la construcción social de grupos objetivo es tan importante (o más importante) que la clase social como predictor para respaldar la política de igualdad de oportunidades y la política multicultural.
Mettler (2002); Mettler y Welch (2004)	Veteranos	El análisis histórico de la GI Bill (Ley de los Veteranos de la II Guerra Mundial) y las encuestas de investigación demuestran de qué manera las características del diseño de la política GI impactan en las actitudes y en la participación.
Mettler y Soss (2004)	General	Síntesis de la forma en que las características de los diseños de políticas impactan en las actitudes y en la participación de los ciudadanos.
Mettler (2005)	Veteranos	Las entrevistas a fondo con veteranos demuestran que algunos diseños facilitan la participación convencional mientras que otros provocan participaciones polémicas.

B. Construcciones sociales, formuladores / implementadores de políticas y adjudicación de beneficios y cargas		
Schriner (2005)	Votación	Análisis histórico; cómo se llegó a negar el voto a los “idiotas” y los “enfermos mentales”
Schur <i>et al</i> (2003)	Incapacidad	Las encuestas de investigación demostraron que las poblaciones discapacitadas, tal como lo predijo el marco S&I, demuestran menores niveles de eficacia política externa.
Simon (2002)	Americorps	El estudio de investigación mediante encuestas demuestra que la participación en Americorps* tuvo un impacto positivo en la participación cívica sin importar la raza ni el género.
Soss (1999, 2000, 2005)	Asistencia social/ Seguridad social Incapacidad	Análisis comparativo (encuestas de investigación y entrevistas profundas) de los diseños de políticas AFDC y SSDI que muestran diferencias en las orientaciones, la identidad y la participación atribuidas a las diferencias en las características del diseño de políticas.
Soss y Schram (2005)	Asistencia social	El estudio demostró que la ley de reforma de la asistencia social sancionada en 1996, no tuvo el efecto esperado por algunos, de que cambiara la imagen de los beneficiarios de asistencia.
Czech <i>et al</i> (1998)	Especies en peligro	El estudio de la construcción social de diversos tipos de especies mostró que los construidos en forma más positiva están más protegidos por las políticas.
Davies <i>et al</i> (2002)	Salud	El estudio demostró que los grupos más vulnerables (que utilizaban el marco S&I) eran blanco de prejuicios sistemáticos en los informes de salud.
Donovan (1993)	Salud/SIDA	El análisis de la Ley Ryan White muestra que los fondos para investigación se adjudicaban en forma desproporcionada a aquellos que tenían construcciones sociales más positivas.
Hogan (1997)	Cárcel/SIDA	El análisis de las políticas carcelarias demuestra que los beneficios se otorgaron a los grupos más privilegiados y los menos protegidos fueron aquellos considerados los más desviados dentro de la cultura carcelaria.
Houston y Richardson (2004)	Conductores alcoholizados	Las encuestas de investigación de varios tipos de conductores de automóviles demuestran que la demanda de políticas más coercitivas proviene de aquellos que ven más negativamente el conducir alcoholizado y que las políticas coercitivas son las menos capaces de tener algún impacto en aquellos que beben más.
Hunter y Nixon (1999)	Viviendas	El análisis del discurso encuentra que las construcciones sociales de poblaciones objetivo influyen en la agenda de las políticas, los fundamentos que legitiman las elecciones de políticas y la distribución de recompensas y castigos a diversos grupos objetivo en la política de viviendas en el Reino Unido.

Maynard-Moody y Musheno (2003)	Fuerza policial, maestros, servicios de protección de niños	Las profundas entrevistas con “burócratas de la calle” demuestran que “arreglan con” los clientes y mejoran o disminuyen su nivel de servicios según estos lo merezcan.
Newton (2005)	Inmigración	El análisis comparativo de las construcciones sociales y de los fundamentos muestra su posición central en la forma en que los funcionarios electos diseñan las políticas inmigratorias.
Nicholson-Crotty y Meier (2005)	Delitos	El análisis de tres casos muestra las condiciones en las cuales es más probable que las construcciones sociales negativas se vuelvan relevantes para los formuladores de políticas.
Schroedel y Jordan (1998)	Salud/SIDA	El análisis de los votos del senado en varias políticas sobre SIDA confirma la mayoría de los aspectos del marco S&I, que incluyen la distribución de beneficios y cargas, políticas confidenciales (a contendientes); retóricas (a dependientes).
Stein (2001)	Capítulo I Educación	Estudio de profundas entrevistas que muestra que las categorías en el diseño de políticas influyen en la forma en que los maestros piensan sobre los alumnos y cómo los tratan; y también cómo piensan los alumnos de sí mismos.

** (N. del T.: Americorps: programa que concede ayuda para la educación a cambio de servicios a la comunidad)*

C. Construcciones sociales y elección de elementos de diseño (definición de problemas, herramientas, normas, fundamentos)

Camou (2005)	Organizaciones barriales	El estudio encontró que las organizaciones barriales podían ayudar a “los más pobres entre los pobres” y que las herramientas políticas variaban según el tipo de organización.
Campbell (2003)	Seguridad social	Concluye que la naturaleza universal de la seguridad social, comparada con las normas de elegibilidad según pruebas de medios económicos es importante para comprender los patrones de participación de las personas mayores.
Chanley y Alozie (2001)	Mujeres golpeadas/ asistencia social	Encuentra que los beneficios para mujeres golpeadas son más bien retóricos que sustantivos; también altos niveles de discreción local (según lo pronosticado por el marco S&I).
Crowley y Watson (2006)	Manutención de menores/ asistencia social	Encuentra que las normas de políticas sistemáticamente ponen en desventaja a los padres de niños que reciben asistencia social si se compara con aquellos padres de niños que no reciben asistencia social; y la actitud frente al estado difiere en consecuencia.
Jurik y Cowgil (2005)	Programas de préstamos para micro-emprendimientos	Un estudio de caso y una encuesta nacional mostraron que los préstamos para microemprendimientos de clientes sin ingresos y “castigados”, cambiaron los fundamentos y otros elementos de diseño volviéndose “exitosos” en términos de diseños de políticas federales.

Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty(2004)	Cárceles/salud	Un estudio cuantitativo (que compara estados) concluye que el alcance de las construcciones sociales negativas de los delinquentes en un estado está asociado con la elección de herramientas de políticas y con la falta de efectividad de la implementación.
Reichenbach (2002)	Salud/cáncer	El análisis demuestra que la construcción social diferencial entre el cáncer de mamas y el cáncer cervical modificó en Ghana la prioridad que a estos se les daba.
Schram (2005)	Asistencia social	El autor sostiene que los fundamentos engañosos, aun cuando intentan dar poder a grupos marginados, son contraproducentes en el largo plazo.
Silver y Miller (2002)	Salud mental y delincuencia	Demuestra que las herramientas de evaluación de riesgos actuariales tienen más posibilidades de utilizarse en poblaciones marginales y exacerbaban la marginalidad.

D. Cambios en las construcciones sociales y cambios en las políticas

Anglund (1998)	Adquisición de pequeñas empresas	El análisis histórico (1953-1993) encuentra que las construcciones sociales positivas son fundamentales para comprender cuál de todas las definiciones de problemas en competencia tendrá éxito en el cambio de las políticas.
Anglund (1999)	Adquisición de pequeñas empresas	El análisis histórico y comparativo demuestra que las construcciones sociales de grupos objetivo son importantes para comprender cuándo una forma de "efecto comparativo" en el aprendizaje de políticas puede llevar a cambios en las políticas.
Bensonsmith (2005)	Asistencia social	El autor sostiene que la construcción negativa del informe Moynihan sobre madres de la asistencia social prepara el escenario para las construcciones negativas que aún prevalecen.
Birkland (2004)	Seguridad nacional	Usando el 11 de septiembre como un hecho revelador/ de aprendizaje, el estudio sugiere que las víctimas "merecedoras" serán los beneficiarios más populares de la generosidad federal con posterioridad a una crisis o catástrofe.
DiAlto (2005)	Minorías	Análisis histórico del cambio de la construcción social de japoneses estadounidenses y del cambio en los diseños de políticas para este grupo.
Ingram e Ingram (2006)	Agricultura orgánica	El análisis muestra de qué manera un movimiento social marginado creó para sí mismo una construcción social de "expertos" que llevó al cambio en las políticas.
Kelmes (2004)	Delito/drogas	El estudio cualitativo examina cómo los cambios en la construcción social de los drogadictos lograron la sanción de la ley de prevención contra las drogas en California.

Lantz <i>et al</i> (2003)	Salud	El estudio cualitativo de la ley sobre el tratamiento de prevención del cáncer de mamas y cáncer cervical del año 2000 demuestra que es más probable que se abra una “ventana de oportunidad” para una población objetivo considerada en forma positiva.
Menahem (1998)	Política de aguas (Israel)	Encuentra que las construcciones sociales de poblaciones objetivo son una importante parte de las definiciones de problemas y cambios en las políticas.
Pride (1999)	Raza/minorías	El análisis muestra que los factores nacionales y locales convergieron para cambiar la construcción social de las personas de color, lo que a su vez cambió el diseño de las políticas.
Reese (2006)	Asistencia social/ Inmigración	El análisis muestra que las amplias amenazas políticas sirvieron como punto de movilización para grupos con construcciones negativas y lograron anular las políticas negativas.
Schneider (1999)	Cárceles/ privatización	El análisis histórico y cuantitativo de estados demuestra que cuando la política es demasiado ambiciosa, surgen oportunidades de cambios en las políticas.
Schneider (2006)	Encarcelación	La serie de tiempo (1890 a 2003) y el estudio comparativo de estados muestran que la imposición de castigos a los delincuentes tiende a depender de la trayectoria previa; los intentos de proveer políticas más positivas a los delincuentes llevan a interrupciones.
Soss y Schram (2005)	Asistencia social/ Asistencia temporaria a familias necesitadas [TANF por su sigla en inglés]	Un estudio mediante encuestas concluye que la ley de reforma de la asistencia social de 1996 no ha llevado a una construcción más positiva de los beneficiarios de asistencia.
Wislon (2000)	General	Los argumentos sostienen que las construcciones sociales son uno de los factores que mantienen las políticas en su lugar (dependencia de la trayectoria previa) y que el cambio de las construcciones sociales es una de las claves para el cambio de las políticas.

El trabajo de Schneider e Ingram (1997 y 2005a) relacionaba los tipos de grupos objetivo con elementos muy específicos del diseño de políticas y luego los vinculaba con tipos específicos de orientaciones políticas y con tipos también en cuanto a niveles de participación política. El marco original, por ejemplo, sugirió que la provisión de beneficios a los contendientes sería un ámbito de las políticas especialmente sujeto al engaño y que, cuando la cantidad de beneficios de los grupos privilegiados fuera excesiva, surgirían diseños y fundamentos de políticas muy engañosos. Estas proposiciones entonces debían ponerse a prueba. La intención del marco es generar proposiciones que relacionen los diseños de políticas con los aspectos importantes de la sociedad –ciudadanía, democracia, justicia, resolución

efectiva de problemas– y desde ahí servir para construir una teoría empírica, pero también una base normativa para un mejor diseño de políticas.

Los teóricos institucionalistas que vieron en el marco inicial una falta de atención a la historia y al poder de las instituciones identificaron una segunda área de interés. El marco inicial y los artículos que lo precedieron se enfocaron en integrar las perspectivas de comportamiento con ideas interpretativas y construccionistas dentro de un contexto más amplio de relación de las políticas públicas con la democracia. En este sentido, los críticos (ver Lieberman 1995, citando a March y Olsen 1989) estaban en lo correcto, aun cuando el marco original trató a las propias políticas como una institución con raíces históricas profundas y efectos a largo plazo. En trabajos posteriores (especialmente Schneider e Ingram 1997), el marco de la construcción social hizo explícitas dos tipos de culturas institucionales: la política degenerativa y la política profesionalizada o de expertos. La primera se caracteriza por un entorno de formulación de políticas hipercompetitivo que contiene modos de comunicación negativos, divisivos y degradantes, engaños y facciones a largo plazo con visiones muy negativas entre sí (Schneider e Ingram 1997). La segunda es una cultura institucional profesionalizada dominada por fundamentos científicos –en los que la formulación de políticas está sujeta a un lenguaje experto y a un razonamiento orientado más instrumentalmente como medio para lograr ciertos fines– que producirá tipos de diseños muy distintos y tendrá efectos bastante diferentes en la ciudadanía y en la democracia (algunos positivos, otros negativos). Una proposición clave es que el segundo tipo de cultura de formulación de políticas es más propenso a ocurrir cuando una política no tiene poblaciones objetivo visibles y que se hacen oír, con construcciones sociales negativas o positivas. Cuando las construcciones positivas y negativas están presentes, los formuladores de políticas rápidamente se dan cuenta del capital político que debe ganarse e instituyen patrones degenerativos de formulación de políticas. Cuando dichas construcciones están ausentes y existen organismos administrativos fuertes con altos niveles de experiencia, las normas profesionales y reglas de evidencia de las disciplinas especializadas involucradas en la arena de las políticas serán los principales impulsores del diseño de políticas.

Otros interrogantes relacionados con el marco han sido si las construcciones sociales son un fenómeno unitario (Lieberman 1995: 438) y si son estables entre arenas de políticas (Schroedel y Jordan 1998). Parte de esta crítica se atribuye a la idea de la teoría constructivista de que las construcciones sociales son hegemónicas; pero desde una perspectiva empírica esto no suele ocurrir. En la política, las construcciones sociales a veces están tan arraigadas que todos creen que son “naturales” y “verdaderas”, que solo cambiarán más adelante. Sin embargo, otras construcciones son refutadas o interpretadas de formas muy distintas incluso durante un único debate de políticas (Newton 2005). Lo que podría ser una población dependiente desde una perspectiva (inmigrantes cubanos que se fugan de un gobierno dictador) podría verse fácilmente como más problemática desde otra perspectiva (por ejemplo, estos mismos inmigrantes cubanos forzados a volver a

Cuba solo por haber sido apresados por la Guardia Costera antes de tocar suelo estadounidense). Del mismo modo, una tesis reciente (VanLeeuwen 2006) concluyó que las partes que discrepan (pero que son relevantes) han atribuido características de comportamiento divergentes al mismo grupo (en este caso, niños sin hogar en Denver), de forma tal que podrían ser dependientes o desviados, según quién los caracterice. Se ha sugerido que, por razones de claridad y comparaciones entre aplicaciones de investigación, las condiciones de límites que demarcan estas categorías deben ser cuidadosamente consideradas y mejoradas, pero deben ser operacionalizadas dentro del contexto del estudio.

Como respuesta, estamos de acuerdo. El marco de la construcción social nunca tuvo la intención de implicar que siempre hay una construcción social uniforme. De hecho, mucho del dinamismo de la formulación de políticas está en persuadir a otros de que una construcción de grupos objetivo en particular, y una forma especial de enmarcar el tema más amplio, es la “correcta” y, por lo tanto, determinados elementos del diseño de políticas son la elección lógica. El propósito del marco de construcción social es ayudar a explicar cómo y por qué determinados tipos de políticas se producen en contextos particulares y cómo forman ulteriores patrones de participación, orientaciones políticas, significados de ciudadanía y la forma de democracia que prevalece. Las construcciones sociales se “crean”, “utilizan” y “manipulan” para la producción de políticas y el significado de la ciudadanía. Encontrar que algunas construcciones son polémicas no disminuye de ninguna manera el valor del marco y de hecho fortalece la base empírica para comprender la relación entre políticas y democracia.

Un desafío clave para la teoría de construcción social de grupos objetivo es la comprensión de los mecanismos que subyacen a las transiciones de una celda a la otra (ver deLeon 2005b). Es decir, ¿qué elementos son necesarios para un grupo para dejar la celda de privilegio y perder reputación suficiente como para pasar de merecedor a contendiente (u obviamente, para un grupo de dependientes perder la “compasión” pública y pasar de dependientes a desviados)? Ya hay un grupo de indicadores que demarcan la ubicación actual de un grupo en la tabla de cuatro celdas. *Deserving and Entitled* (Schneider e Ingram 2005a) y el intercambio de sus autores con deLeon en *Public Administration Review* (deLeon 2005b; y Schneider e Ingram 2005b) ayudan a comprender cómo un grupo puede cambiar su construcción social y pasar de una celda a otra. Otro paso necesario es el análisis comparativo (o meta análisis) de cambios en la construcción de diferentes grupos objetivo. Por ejemplo, ¿qué características o actividades que marcaron el movimiento de la comunidad de japoneses estadounidenses de una minoría oprimida a su actual minoría “modelo” (DiAlto 2005) elude grandes segmentos de las comunidades afroamericanas e hispánicas? ¿Qué evita que los grupos dependientes, como las personas sin techo, formen coaliciones políticas ganadoras con otros grupos considerados de manera similar?

Otro desafío para la teoría de la construcción social es que se vuelva relevante para otras teorías y enfoques en la política pública. Se están forjando fuertes

lazos entre el análisis institucional y el estudio interpretativo de las construcciones sociales con el trabajo de muchos intelectuales (ver, por ejemplo, Soss 2005; Mettler 2002; Campbell 2003; y Sidney 2005). Más que marcos alternativos, los dos son bastante compatibles y algunos estudios adicionales de las instituciones aumentarán la comprensión de las condiciones para contextos degenerativos, profesionales, pluralistas y de gobernanza inclusiva. Tal como hemos afirmado anteriormente, algunos aspectos de la teoría de la construcción social pueden ayudar a explicar problemas que otros enfoques no explican.

Sean cuales fueran sus desafíos pendientes, es justo decir que en menos de dos décadas de investigación y elaboración la construcción social de los grupos objetivo se ha consolidado como un enfoque de investigación dentro de la política pública. Tal como muestra el cuadro 4.1, más de cuarenta intelectuales, además de Schneider e Ingram, han aplicado el marco a una amplia gama de temas de políticas públicas y han puesto a prueba muchas de sus proposiciones centrales. Además, hemos identificado dieciocho tesis de doctorado que explícitamente utilizaron el marco como un modelo para la explicación. Las construcciones sociales son una característica inherente y central de las políticas y de la formulación de políticas; continuar trabajando con la idea de que la política trata únicamente sobre recursos de poder o coaliciones promotoras o sobre las normas de diversas instituciones es tener una visión demasiado estrecha. Además, las políticas y las construcciones sociales arraigadas en ellas van a la vanguardia del cambio institucional y social. Tal como concluyen Ingram y Schneider (1995: 443), las “políticas públicas pueden crear característicos *clusters* [de grupos] que no existían previamente.

...Por medio de estos tipos de diferenciaciones, las políticas públicas pueden reforzar las construcciones reinantes o pueden ir contra la corriente para servir como fuente de cambio en las construcciones”. En el curso de la creación de categorías de grupos objetivo y confiriéndoles sentido social, la política pública puede servir para disminuir la desigualdad y los conflictos sociales además de alentar una ciudadanía activa.

NOTAS

1. El autor reconoce y agradece la apreciación ofrecida por VanDeMark (2006) sobre el contenido de este párrafo.
2. Ayuda a familias con niños dependientes.

BIBLIOGRAFÍA

- AMOLD, Douglas R. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- BACCHI, C.L. (1999) *Women, Policy, and Politics: The Construction of Politics*. Londres, Sage.
- BAUMGARTNER, Frank y Byron Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. eds. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BENSONSMITH, Dionne (2005) "Jezebels, Matriachs and Welfare Queens: The Moynihan Report of 1965 and the Social Construction of African-American Women in Welfare Policy", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram eds. *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 243-260. Albania: SUNY Press.

BOBROW, Davis B. y John S. Dryzek (1987) *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

BUCHANAN, James M. (2001) *Politics as Public Choice*. Nueva York: Liberty House.

CAMOU, Michelle (2005) "Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 197-222. Albania: SUNY Press.

CAMPBELL, Andrea (2003) *How Policies Make Citizens: Senior Citizen Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.

_____. (2005) "Universalism, Targeting, and Participation". Escrito presentado en la Universidad de Wisconsin-Madison en una conferencia sobre Formulación de Políticas Públicas en relación con la pobreza y la desigualdad (Making the Politics of Poverty and Inequality) Madison, Wisconsin, abril 21-22.

CHANLEY, Jesse (2005) "An Analysis of Civic Education Policy Making in Arizona Using the Advocacy Coalition Framework and Policy Design Theory". Disertación para PhD, Facultad de Relaciones Públicas, Arizona State University, Tempe, AZ.

CHANLEY, Sharon y Nicholas O. Alozie (2001) "Policy for the 'Deserving' but Politically Weak: The 1996 Welfare Reform Act and Battered Women" *Policy Studies Review* 18, verano, págs. 1-25.

COOPER, Hannah (2004) "Medical Theories of Opiate Addiction's Etiology and Their Relationship to Addicts' Perceived Social Position in the United States: An Historical Analysis". *International Journal of Drug Policy* 15, diciembre, págs. 435-445.

CROWLEY, Joclyn Elise y Margaret Watson (2005) "Understanding 'Power Talk': Language, Public Policy and Democracy". Manuscrito no publicado.

DELEON, Peter (1997) *Democracy and the Policy Sciences*. Albania: SUNY Press.

_____. (2005a.) "Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger", en H. George Fredereickson y Richard K. Ghere eds., *Ethics in Public Management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

_____. (2005b.) "Review of *Deserving and Entitled*". *Public Administration Review* 65, septiembre-octubre, págs. 635-637.

DIALTO, Stephanie (2005) "From 'Problem Minority' to 'Model Minority': The Changing Social Construction of Japanese Americans", en Anne L. Schneider y Helen Ingram eds., *Deserving and Entitles: Social Construction of Public Policy*, págs. 88-110. Albania: SUNY Press.

DONOVAN, Mark C. (1993) "Social Constructions of People with AIDS: Target Populations and United States Policy, 1981-1990". *Policy Studies Review* 12, otoño, págs. 3-29.

DRYZEK, John S. (1993) "Policy Analysis and Planning: From Science to Agreement", en Frank Fischer y John Forrester eds. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, págs. 213-232. Durham, NC: Duke University Press.

_____. (1996) *Democracy in Capitalist Times*, Oxford, GB: Oxford University Press.

DYSON, Eric (2006) *Come Hell or High Water: Hurricane Katrina and the Color of Disaster*, Nueva York: Perseus.

EDELMAN, Murray J. (1964) *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana: University of Illinois Press.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

FELDMAN, Martha y Anne Khademian (2004) "Inclusive Management: Building Relationships with the Public", Center for the Study of Democracy, University of California-Irvine, documento 0412, <http://repositories.cdlib.org/cad/o4-12>.

_____. (2005) "The Role of the Public Manager in Inclusive Management". Documento presentado en la Conferencia Nacional de Investigación sobre la Administración Pública (National Public Management Research Conference), University of Southern California, Los Angeles, CA, 30 de septiembre-2 de octubre.

FISCHER, Frank (2003) *Reframing Policy Analysis*. Oxford, GB: Oxford University Press.

FLYVBJERG, Bent (2001) *Making Social Science Matter*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.

FRANTZ, Janet E. (1992) "Reviving and Revisiting a Termination Model", *Policy Sciences* 25, págs. 175-189.

_____. (2002) "Political Resources for Policy Termination", *Policy Studies Journal* 30 (1) págs. 11-28.

GERGEN, K.J. (1999) *An Invitation to Social Construction*, Londres: Sage.

GILOVICH, Thomas (1993) *How We Know What Isn't So*. Nueva York: Free Press.

HACKER, Jacob S. (2002) *The Divided Welfare State: The Battle of Public and Private Social Benefits in the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

HAJER, Maarten A. (1993) "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain", en Frank Fischer y John Forester, eds., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, págs. 42-76. Durham, NC: Duke University Press.

HOPPE, Robert (2002) "Cultures of Public Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis* 4, noviembre, págs. 305-326.

HOUSTON, David H. y Lilliard E. Richardson (2004) "Drinking and Driving in America: A Test of Behavioral Assumptions Underlying Public Policy". *Political Research Quarterly* 57 (1) págs. 53-63.

INGRAM, Heleny Anne L. Schneider (1990) "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes". *Journal of Public Policy* 10 (1) págs. 66-87.

_____. (1991) "The Choice of Target Populations". *Administration and Society* 23, noviembre, págs. 333-356.

_____. (1993) "Constructing Citizenship", en Helen Ingram y Steven Smith, eds., *Public Policy and Democracy*, págs. 68-94. Washington DC: Brookings Institution.

_____. (1995) "Social Construction (Continued)". *American Political Science Review* 89, junio, 437-446.

_____. (2005) "How Public Policy Socially Constructs Deservedness", en Anne Schneider y Helen Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*, págs. 1-34. Albany: SUNY Press.

_____. (2006) "Policy Analysis for Democracy", en Michael Moran, Martin Reiny Robert E. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, págs. 169-189. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

INGRAM, Mriilly Helen Ingram (2006) "Creating Credible Edibles: The Organic Agriculture Movement and the Emergence of U.S. Federal Organic Standards", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 121-148. Minneapolis: University of Minnesota Press.

JENSEN, Laura S. (1996) "The Early American Origins of Entitlements". *Studies in American Political Development* 10 págs. 360-404.

_____. (2003) *Patriots, Settlers, and the Origins of American Social Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

_____. (2005) "Constructing and Entitling America's Original Veterans", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 35-62. Albany: SUNY Press.

JURIK, Nancy y Julie Cowgill (2005) "The Construction of Client Identities in a Post-welfare Social Service Program: The Double Bind of Microenterprise Development", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 173-196. Albany: SUNY Press.

KELMES, Glenda (2004) "Taking the High Road: A Qualitative Analysis of the Passage and Implementation of California's Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000". Artículo presentado en la conferencia anual de la Society for the Study of Social Problems, Washington DC, agosto 12.

KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press.

KUMLIN, Staffan (2004) *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

KUMLIN, Staffany B. Rothstein (2005) "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions". *Comparative Political Studies* 38, págs. 339-65.

KYLE, Ken (2006) *Contextualizing Homelessness: Critical Theory, Homelessness, and Federal Policy Addressing the Homeless*. Nueva York: Routledge.

LASSWELL, Harold D. (1936) *Who Gets What, When, and How?* Nueva York: McGraw Hill.

LAWLESS, Jennifer L. y Richard L. Fox (2001) "Political Participation of the Urban Poor". *Social Problems* 48, agosto, págs. 362-385.

LIEBERMAN, Robert (1995) "Social Construction (Continued)". *American Political Science Review* 89, junio, 437-446.

LINK, Michael Robert W. Oldendick (1996) "Social Construction and White Attitudes toward Equal Opportunity and Multiculturalism". *Journal of Politics* 58 (1) págs. 149-168.

LOWI, Theodore (1979) *The End of Liberalism*. Nueva York: Norton.

MANNHEIM, Karl (1936) *Ideology and Utopia*. Nueva York: Routledge.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.

MARX, Anthony W. (1998) *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

MAUER, Marc (1999) *Race to Incarcerate*. Nueva York: The New York Press.

MAY, Peter (1991) "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy*, 2 (11) págs. 187-201.

METTLER, Suzanne (1998) *Dividing Citizens: Gender and Federalism in New Deal Public Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

_____. (2002) "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II Veterans". *American Political Science Review* 96, junio, 351-365.

METTLER, Suzanne y Joe Soss (2004) "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Publics". *Perspectives on Politics* 2, marzo, 55-73.

METTLER, Suzanne y Eric Welch (2004) "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill on Political Involvement over the Life Course". *British Journal of Political Science*, 34 (3) págs. 497-518.

MEYER, David (2006) "Social Movements and Public Policy: Eggs, Chickens, and Theory", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 1-26. Minneapolis: University of Minnesota Press.

NEWTON, Lina (2005) 'It Is Not a Question of Being Anti-immigration': Categories of Deservedness in Immigration Policy Making", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 35-62. Albany: SUNY Press.

NICHOLSON-CROTTY, Jilly Sean Nicholson-Crotty (2004) "Social Construction and Policy Implementation: Inmate Health as a Public Health Issue". *Social Science Quarterly* 85, junio, 240-255.

NICHOLSON-CROTTY, Seany Kenneth J. Meier (2005) "From Perception to Public Policy: Translating Social Constructions into Policy Design", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 223-242. Albany: SUNY Press.

OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.

PIERSON, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45, julio, págs. 595-628.

_____. (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94, junio, 251-268.

_____. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PRIDE, Richard (1999) "Redefining the Problem of Racial Inequality". *Political Communication*, 16, págs. 147-167.

REESE, Ellen (2006) "Policy Threats and Social Movement Coalitions: California's Campaign to Restore Legal Immigrants' Rights to Welfare", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 259-287. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ROCHEFORT, David A. y Roger W. Cobb, eds. (1994) *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.

SABATIER, Paul A. (1993) "Policy Change over a Decade or More", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 13-39. Boulder, CO: Westview Press.

_____, ed. (1999) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

SABATIER, Paul y Hank C. Jenkins-Smith, eds. (1993) *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press.

SCHAAN, Mark A. (2005) "Policy as Planned? The Implementation of Welfare to Work Programs in Manitoba and Ontario". Escrito presentado en la conferencia anual de la *American Political Science Association* [Asociación Estadounidense de Ciencia Política], Washington DC.

SCHNEIDER, Anne L. (1999) "Public Private Partnerships in Prison Operation". *American Behavioral Scientist*, 43, septiembre, págs. 192-208.

_____. (2006) "Patterns of Change in the Use of Incarceration in the American States: A Path Dependency and Punctuated Equilibrium Perspective". *Political Research Quarterly*, págs. 457-470.

SCHNEIDER, Anne y Helen Ingram (1988) "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design". *Journal of Public Policy*, 8 (1) págs. 61-80.

_____. (1990) "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *Journal of Politics*, 52, mayo, págs. 510-529.

_____. (1993) "The Social Construction of Target Populations". *American Political Science Review* 87 (2) págs. 334-346.

_____. (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

_____, eds. (2005a) *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: SUNY Press.

_____. (2005b) "A Response to Peter deLeon". *Public Administration Review* 65, septiembre/octubre, págs. 631-633. (Response to Peter deLeon's review of *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*.)

SCHRAM, Sanford F. (1995) *The Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. (2005) "Putting a Black Face on Welfare: The Good and the Bad", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 261-290. Albany: SUNY Press.

SCHRINER, Kay (2005) "Constructing the Democratic Citizen: Idiocy and Insanity in American Suffrage Law", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 63-80. Albany: SUNY Press.

SCHROEDEL, Jean Reithy Daniel R. Jordan (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, febrero, 107-131.

SHAW, Greg W (2005) "Review of Schneider and Ingram, *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*" *Perspectives on Politics*, 3, diciembre, págs. 912-914.

SIDNEY, Mara (2003) *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action*. Lawrence: University Press of Kansas.

_____. (2005) "Contested Images of Race and Place: The Politics of Housing Discrimination", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 111-138. Albany: SUNY Press.

SIMON, Herbert A. (1981) *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.

SOSS, Joe (1999) "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action". *American Political Science Review* 93, junio, 363-380.

_____. (2000) *Unwanted Claims: Politics, Participation, and the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. (2005) "Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 291-328. Albany: SUNY Press.

SOSS, Joey Sanford F. Schram (2005) "A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback". Escrito presentado en la conferencia sobre Formulación de Políticas Públicas en relación con la pobreza y la desigualdad (Making the Politics of Poverty and Inequality), Madison, WI.

STONE, Deborah (1997) *Policy Paradox*. Nueva York: W.W. Norton.

TAJFEL, Henri (1970) "Experiments in Intergroup Discrimination". *Scientific American* 223 págs. 96-102.

TAYMAN, John (2006) *The Colony*. Nueva York: Scribner.

TRUMAN, David (1951) *The Governmental Process*. Nueva York: Knopf.

UGGEN, Christophery Jeff Manza (2002) "Democratic Construction? The Political Consequences of Felony Disenfranchisement in the United States". *American Sociological Review* 65 (4) págs. 529-546.

VANDEMARK, Nancy Rae (2006) "Reintegration of Women with Histories of Substance Abuse into Society". Disertación para PhD, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver.

VANLEEUWEN, James M. Forthcoming (2006) "Social Construction of Homeless Youth in Denver: The Public Policy of Collaboration". Disertación para PhD, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver.

WEIMER, David L. y Aidan R. Vining (1989) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.