

# Hacia un enfoque pragmático de la acción pública\*

## *Towards a pragmatic approach to public action*



Prof. Dr. Philippe Zittoun\*\*

### Resumen

El artículo expone los principales principios, conceptos e hipótesis de un enfoque pragmático de la acción pública. Inspirada por la filosofía pragmática americana de Peirce, James y Dewey de inicio del siglo XX, por el giro lingüístico de la filosofía de los años setenta y por la sociología pragmática francesa de Boltanski y Latour, esta nueva perspectiva privilegia la descripción concreta y micro de las actividades que realizan los actores para mantener o transformar las políticas públicas en vez de teorías causales generalmente macro cuya fuerza explicativa tiende a enceguezcerlas. Tomando en serio las capacidades cognitivas y discursivas de los individuos, se propone seguir la carrera de las propuestas de acción pública interesándose en las estrategias de definición, argumentación y conflicto que estos realizan en los juegos de lenguaje, de reclutamiento y de poder en los cuales se inscriben. Apoyándose en una metodología cualitativa, esta perspectiva comprensiva da una mayor importancia a la pregunta por el sentido que despliegan los actores para configurar coacciones y oportunidades en sus interacciones dentro del proceso de decisión.

### Abstract

This article highlights the main principles, concepts and hypothesis for a pragmatic approach on public policy. Inspired by the pragmatic philosophy of Peirce, James and Dewey in the beginning of the 20's, by the linguistic turn in philosophy in the 1970's and by the French pragmatic sociology of Boltanski and Latour, this new perspective emphasizes the concrete and micro description of policymakers' activities. It maintains or changes policy to casual theories generally macro whose explanatory force put these activities in darkness. Taking seriously the discursive and cognitive abilities of actors, it suggests to follow the career of policy proposals by focusing on the definitional, argumentative and conflictual strategies that they lead in games of languages, of enrollment and of power in which they are engaged. Based on qualitative method, this comprehensive approach attaches great importance on actors configuring the constraints and opportunities during their interactions in the decision making process.

\* Versión revisada y ampliada de la Conferencia pronunciada por el autor en el VII Coloquio internacional sobre Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 27 de mayo del 2016. Traducido del francés por André-Noël Roth Deubel.

\*\* Investigador de la Université de Lyon (LET-ENTPE) y de Science Po Grenoble, Francia.

## Introducción

Si bien desde unos treinta años, el campo académico de las políticas públicas no ha dejado de crecer demostrando así su vitalidad, es también cierto que lo hace de una manera particularmente dispersa. Dependiendo de los países, enfoques, disciplinas dominantes o sectores involucrados, trabajar sobre las políticas públicas no significa necesariamente lo mismo para todos. Se puede incluso considerar que a más desarrollo, más dispersión. Eso, a pesar de que autores como Harold Lasswell, Aaron Wildavsky o Charles Lindblom son frecuentemente citados como los iniciadores comunes de este campo, resulta, por lo pronto, difícil encontrar lo que es realmente común al todo de este campo. En un texto escrito junto con Guy Peters (Zittoun, Peters 2016) sobre los enfoques contemporáneos en políticas públicas, hemos así identificado ocho enfoques diferentes y eso sin pretender a la exhaustividad. Los estudios sobre políticas públicas tienden a organizarse en torno a cuestiones radicalmente distintas y a partir de diferentes disciplinas, y no tanto alrededor de enfoques o paradigmas distintos.

Algunos trabajos privilegian el enfoque de investigación «Policy Analysis», es decir, el desarrollo y uso de métodos analíticos para resolver problemas públicos. En este enfoque, los autores se dedican a la producción de conocimientos normativos y atemporales, de instrumentos cognitivos y de métodos analíticos, que tienen como vocación actuar sobre el proceso y que son, en principio, destinados a ser utilizados por los hacedores de política (*policymakers*). Para algunos el «Policy Analysis» es una ciencia aplicada, una «medicina» para resolver las enfermedades de la sociedad (Lasswell 1971), mientras que para otros es un arte o un saber-hacer (Wildavsky 1987). Con una frecuencia cada vez mayor se hace referencia al «Diseño de política» (*Policy Design*) para integrar esta dimensión artística a la elaboración de instrumentos y subrayar que la dimensión técnica no basta (Peters 2015; Howlett 2009). De los métodos más conocidos, se puede señalar el análisis costo/beneficio, el análisis multicriterio, pero también el análisis considerado como «argumentativo» propuesta por un autor como Fischer (2003).

Otros trabajos privilegian una problemática más empírica y comprensiva con una perspectiva más volcada hacia los procesos de política. Se trata en particular de los llamados «*Policy Process Studies*» cuyo primer objetivo es entender los procesos de fabricación o de implementación de las políticas (Hudson, Lowe 2014; Kingdon 2010; Jones 1984). Consiste en producir conocimientos que, más allá de describir fenómenos empíricos específicos o de hacer la historia o el relato de estos, intentan comprenderlos. Es decir, intentan comprender lógicas, dinámicas y causalidades que van más allá de la especificidad del caso particular y que permiten elaborar y

comprobar hipótesis generales. En esa perspectiva se encuentran enfoques tan distintos como el enfoque neoinstitucional, del equilibrio puntuado o de las coaliciones promotoras (*Advocacy Framework Coalition* - ACF). Esos enfoques suelen situarse en una perspectiva más científica, pero también más positivista (Baumgartner, Jones 2002; Sabatier, Weible 2014; Peters 2012; Hall, Taylor 1996).

Pero esta distinción, aparentemente sencilla, resulta en realidad mucho más compleja de lo que parece. Así, los trabajos de «Policy Analysis» se inspiran y alimentan ampliamente de los trabajos sobre los procesos de políticas públicas. En su último libro sobre los diseños de políticas, el primer consejo que da G. Peters a los hacedores de políticas, los *polymakers*, es entender la complejidad de las políticas públicas que enseña la observación empírica y comprensiva de las políticas existentes para captar así la pluralidad de las definiciones de un problema, la ausencia de relación racional entre problema y solución, los numerosos efectos inesperados y contradictorios de dispositivos generalmente ambiguos, y su irreductible dimensión política (Peters 2015). En sus estudios críticos, Frank Fischer muestra como los trabajos que se reivindican como empíricos, científicos y objetivos, así como los análisis de políticas basados en la teoría de la elección racional que se pretenden objetivos, esconden casi siempre apreciaciones muy normativas sobre las políticas públicas, definiendo en particular las normas de éxito o de fracaso (Fischer, Götweis 2012), lo que cambia o no cambia (Zittoun 2009).

Pero, si bien estos trabajos de *Policy Analysis* se nutren ampliamente de los trabajos comprensivos sobre el proceso para permitir a investigadores elaborar múltiples recomendaciones, estos últimos poco se preguntan sobre el rol específico de los *Policy Analysis*, es decir el papel jugado por sus métodos y saberes, en cuanto a solución de problemas que formatean, movilizan y difundan los actores mismos de los procesos. Algunos autores han abordado esta problemática de los métodos analíticos, como Charles Lindblom o más recientemente Bryan Jones. Tanto el uno como el otro han subrayado la necesidad de tomar en serio la racionalidad limitada de los actores en su capacidad e incapacidad de resolver los problemas públicos (Lindblom, Woodhouse 1992; Jones, Baumgartner 2006). Otros sobre todo han puesto en evidencia la importancia del trabajo analítico realizado por los actores para definir lo que es problemático y transformar una situación en problema público que exige la intervención del Estado (Rochefort, Cobb 1994). Pero muy pocos se han interesado de las capacidades de definición, de argumentación y de análisis de los actores para resolver los problemas públicos y para tratar de captar su importancia en el proceso de fabricación de las políticas públicas (Zittoun, 2013).

Sin embargo, como lo indican los autores de *Policy Analysis*, es la tarea más difícil, la más incierta, la más controvertida y la más importante a la cual se ven con-

frontados los *policymakers*. Es también la más difícil a definir. Aaron Wildavsky fue ciertamente uno de los primeros en admitir su desamparo cuando los estudiantes le solicitaban una definición de lo que era el análisis de política pública. Se preguntaba «¿cómo se puede enseñar (o escribir un libro sobre) un tema si no se es capaz de decir lo que es? En la Graduate School of Public Policy de Berkeley, he desincentivado los debates sobre el sentido del análisis de política. Centenares de conversaciones sobre este tema resbaladizo han mostrado su carácter fútil, exasperante y posiblemente hasta peligroso»<sup>1</sup> (Wildavsky 1987, 2). De hecho, al final de su carrera profesional, concluyó que el análisis de política pública era mucho más un arte y un saber-hacer que una ciencia o una técnica. Consideraba que era el arte de encontrar soluciones a problemas públicos usando más la imaginación que técnicas de resolución generalmente débilmente fundamentadas. Es el arte de crear problemas que pueden ser resueltos, y el arte (o la artesanía/el saber práctico = *craft*) de persuadir a decisores de la validez de la solución imaginada.

Tal como Wildavsky, considero también que el análisis de políticas públicas no es una ciencia y que las ciencias sociales están desprovistas de competencias específicas para poder resolver problemas públicos generalmente demasiado complejos para ellas y, sobretudo, casi siempre insolubles. Sin embargo, al contrario de Wildavsky, no pienso que el análisis de políticas públicas sea un arte, porque no podría señalar, si fuera el caso, quiénes son los artistas y cuáles son las obras de arte; y sobre todo porque eso significaría despreciar la importancia del trabajo argumentativo y de racionalización que permite. Quisiera más bien defender la idea de que el análisis de políticas públicas debe ser entendido como un método de producción y de uso de conocimientos «en acción» para resolver los problemas públicos, son conocimientos propositivos y prácticos, expertos y profanos, que constituyen no solo un reto esencial para la práctica de los gobiernos, sino también un excelente revelador del funcionamiento concreto del régimen de poder y del Estado (Zittoun 2014). Temas que precisamente las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular deben captar para develar las grandes tendencias contemporáneas de nuestras sociedades.

Es ese interés por el conocimiento «en acción» y «puesto a prueba» en los procesos de fabricación que me motivó el desarrollo de un enfoque «pragmático» de la acción pública. El término pragmático hace referencia tanto a los filósofos pragmáticos pioneros como John Dewey, William James o Charles Peirce (Dewey 2010; James 2016; Peirce *et al.* 1982), como a los sociólogos pragmáticos franceses con-

1 “How can you teach (or write a book) a subject if you can't say what it is? At the Graduate School of Public Policy in Berkeley, I discouraged discussions on the meaning of policy analysis. Hundreds of conversations on the slippery subject had proven futile, even exasperating, possibly dangerous” (Wildavsky, 1987: 2).

temporáneos Luc Boltanski o Bruno Latour que han renovado desde hace 30 años los enfoques sociológicos en Francia (Boltanski 2009; Latour, Woolgar, Biezunski 2005), y también se hace referencia a los enfoques franceses llamados cognitivos, propuestos por Bruno Jobert y Pierre Muller (1987) y a los enfoques críticos, interpretativos y discursivos de las políticas públicas desarrollados por Frank Fischer y otros (Wagenaar 2011).

La apuesta de este enfoque considera que proponer una acción pública no es solamente formular una propuesta de solución a un problema público, sino que es a su vez proponer una redefinición del problema público a tratar y del público a ayudar. Significa también redefinir la distribución de los recursos y los poderes entre los actores concernidos, designar al decisor y a los actores influyentes y, más ampliamente, definir una manera de gobernar y de producir un orden político. Por lo tanto, el proceso de fabricación de una política pública es indisoluble de la capacidad de los actores de imponer sentido en el seno de luchas de definición y de identidad que integran a todas estas dimensiones. Se trata aquí de considerar como esencial las capacidades analíticas que movilizan estos actores, el trabajo de definición, de argumentación y de análisis que ellos realizan para resolver problemas y ponerse de acuerdo en torno a las soluciones, e incidir en las políticas públicas vigentes. Igualmente son de primera importancia las pruebas (épreuves) que deben enfrentar las propuestas que defienden los actores y que generan resistencias, oposiciones pero también que provocan transformaciones que permiten a una propuesta transformarse en una decisión. Es la manera concreta de llevar a cabo lo que he llamado las «guerras por el sentido» (*meaning war*), con el conjunto de las pruebas y adversidades que las acompañan, las cuales permiten entender la capacidad de transformación o de resistencia de las políticas públicas.

Así, se trata de un enfoque tanto comprensivo como empírico que se sitúa más bien en la tradición de los «*Policy Process Studies*», pero que da una importancia mayor a las actividades concretas que realizan los actores para promover u oponerse a las propuestas de acciones públicas, empezando por sus capacidades analíticas. La hipótesis principal que quiero desarrollar aquí, y que hace eco a una intuición de Wildavsky (1987), es la siguiente: La carrera o recorrido de una propuesta de política pública, y de sus proponentes, depende de su capacidad de pasar las pruebas que encuentra en el curso del proceso de fabricación. Se trata en particular de la prueba de sentido, de la prueba de interés, de la prueba de identidad, de la prueba del poder y de la prueba de la politización. La investigación o la encuesta (*enquête*) cualitativa debe permitirnos captar mejor, tanto a través de los fracasos como de los éxitos de las propuestas, la manera concreta de cómo funcionan nuestros sistemas políticos. Esa es la ambición de este enfoque pragmático.

Antes de abordar cada una de estas etapas, es necesario indicar el origen y las principales características del enfoque pragmático, y explicar los motivos que lo hacen muy pertinente para comprender las políticas públicas.

## El giro pragmático en ciencias sociales

Iniciada por Charles Peirce y desarrollada por William James y John Dewey, la filosofía pragmática se desarrolló a inicios del siglo XX, principalmente en los EE.UU. (Frege, Gabaret 2015; James, Madelrieux, Ferron 2011). Más bien ignorada en Europa, se opone a la tradición kantiana que separa el pensar del actuar y al pensamiento cartesiano que distingue un universo interior en donde se construyen los razonamientos de un universo exterior en donde opera el mundo, para privilegiar un modo de pensar en donde los razonamientos se construyen a partir de la consideración de sus consecuencias sobre el mundo exterior. Peirce considera así que el pragmatismo es un método de esclarecimiento de los conceptos mediante el examen de sus consecuencias prácticas (James 2016). El asunto no es definir el concepto como «duro» por ejemplo, pero sí de interesarse sobre la manera como la dureza puede ser asociada a pruebas prácticas. William James explica que «ninguna idea es clara en sí misma y por sí misma, sino que se esclarece si se la desarrolla teniendo en cuenta sus efectos prácticos». El asunto no es saber si Dios es verdadero en absoluto, sino interesarse en él mediante la manera cuya existencia tiene consecuencia sobre la vida social a través, por ejemplo, de las prácticas religiosas. Con esto, James cuestiona la perspectiva de la filosofía analítica que tiende a desarrollar distinciones ontológicas tales como objeto/sujeto, pensamiento/acción, unidad/pluralidad para agarrar el mundo.

Con su obra «El público y sus problemas» (Dewey 2010), John Dewey se confronta a un tema central para las investigaciones de políticas públicas. Como respuesta al texto «El público fantasma» de Walter Lippmann, el cual critica la existencia del público y le considera como una ilusión creada (Lippmann 2011; Lippmann 1993), Dewey cuestiona la idea de opinión pública y sugiere redefinir este concepto como el conjunto de las personas interesadas. Así, Dewey propone observar el público a partir, de una parte, de la condición de las víctimas generadas por las consecuencias involuntarias de interacciones entre individuos y, de otra parte, a través del trabajo que realizan los individuos para elaborar dispositivos para hacerlo visible y para movilizarlo en tanto que concepto en el marco de estas acciones. En vez de intentar definir conceptos tales como «problema», «público», «Estado», el autor sugiere así observar de qué manera los individuos definen estos conceptos y los ponen a prueba en sus interacciones y sus acciones.

Se puede decir que la filosofía pragmática en general y el trabajo de John Dewey en particular tuvieron un impacto muy importante sobre cómo los sociólogos de la Escuela de Chicago han trabajado la cuestión de los problemas y sobre la manera como el conjunto de los investigadores en políticas públicas abordan este fenómeno de la puesta en agenda de los problemas (Lasswell 1971). Los autores han entendido claramente que era en vano querer definir de manera ontológica lo que era un problema público, sino que privilegiaron ampliamente la idea de que un problema aparecía en el espacio público a partir del momento en que estaba definido como tal y apoyado por un número suficiente de actores para ser puesto en la agenda. Esta manera de abordar el problema permite evitar el debate ontológico sin fin sobre la definición del concepto o sobre distinciones como público/privado, problema/no problema, objeto/sujeto, porque no existe problema sin actor para definirlo y apoyarlo, y en el mismo tiempo, no basta que un actor defina un problema para que este exista: también tiene que poner su existencia y su definición a prueba en las interacciones que encuentra.

Los trabajos de la sociología de los problemas, desde los trabajos pioneros de la Escuela de Chicago hasta los particularmente innovadores de Joseph Gusfield, por ejemplo, retoman ampliamente este enfoque pragmático que permite, de un lado, comprender mejor la importancia del trabajo de definición y de propagación de los problemas que realizan los actores y, de otro lado, salir así del debate en relación a su objetividad (Gusfield 2008). Los autores de políticas públicas desde Lasswell hasta los trabajos más contemporáneos de Cobb y Elder o de Bryan Jones tampoco dudan en retomar esta idea según la cual es preciso no interesarse en definir lo que es problemático, sino más bien interesarse de la manera como los actores mismos definen un problema y lo apoyan para imponerlo en la agenda de los problemas (Rochefort, Cobb 1994; B. D. Jones, Baumgartner 2006).

Todos los manuales de políticas públicas retoman esta tradición generalmente sin referirse a su origen pragmático y tampoco hacer de esto un marco de comprensión que va más allá del mundo de los problemas (Parsons, 1996). Lo curioso es que si bien los autores no buscan definir objetivamente lo que provoca los problemas, sin embargo, estos mismos autores no dudan en definir lo que serían las soluciones, es decir las políticas públicas.

El enfoque pragmático conoce directamente o indirectamente un doble renacimiento. En los años setenta, «el giro lingüístico» en filosofía se interesó obviamente por autores como Wittgenstein, pero también en filósofos como Dewey, James o Peirce. Habermas tampoco duda en rechazar esta distinción entre el pensamiento interior y el discurso exterior (Dewey 2010; Peirce et al. 1982; Habermas 1987; Wittgenstein 2014), poniendo en evidencia la importancia que «nuestra capacidad

de conocer no puede ser diferenciada de nuestra capacidad de hablar y actuar (...), el lenguaje y la realidad se interpenetran de una manera que nos queda indisoluble. Toda experiencia conlleva el sello del lenguaje, de manera que agarrar la realidad sin el filtro del lenguaje es imposible» (Habermas, Rochlitz 2001). De allí que la relación del conocimiento y del análisis quedan siempre capturados como juegos de lenguajes, para retomar una expresión de Wittgenstein, razón por la cual es preciso interesarse primero por la manera como los individuos piensan, se expresan e interactúan entre ellos.

En los años noventa, sociólogos como Bruno Latour y Luc Boltanski han desarrollado una nueva perspectiva que este último ha calificado también como «pragmática» (Boltanski 2009). Descartando el enfoque estructuralista de Bourdieu, del cual fue alumno; Boltanski propone pasar de la sociología crítica, que se entiende como un proyecto relativamente macro de puesta en evidencia del peso de las estructuras sociales sobre el comportamiento de los individuos, a una sociología de la crítica más micro que se interesa primeramente en como los individuos construyen, en sus prácticas de los discursos críticos y de justificación, los acuerdos y desacuerdos principales que hacen posible las cooperaciones y los conflictos. Se trata de abandonar las categorías analíticas «desde arriba» de la sociología y las explicaciones causales demasiado poderosas, para anclarse en una descripción sociológica más rigurosa y más precisa tomando en cuenta como los individuos definen ellos mismos categorías, argumentan su causa, analizan el mundo que los rodea, se disputan y acuerdan entre ellos.

Para resumir las hipótesis principales de este enfoque pragmático de la acción pública (Barthe *et al.* 2014), podría señalar los siguientes puntos:

- Es un enfoque empírico y comprensivo, es decir que considera como fundamental el trabajo de investigación que permite observar y describir la realidad de las prácticas para entender su lógica o dinámica.
- Se concentra sobre el nivel micro, es decir que considera como central la observación de las prácticas concretas y observables que realizan los actores con un interés muy particular en la manera como los actores discuten entre ellos, se pelean, construyen acuerdos y desacuerdos.
- Considera de gran importancia las capacidades cognitivas, discursivas y analíticas de los actores, es decir su capacidad de definir conceptos, argumentar, desplegar estrategias, adaptarse a las situaciones, dar sentido a sus palabras, etc. Se trata así de tomar en serio los dispositivos de conocimiento que movilizan los actores en su confrontación con la realidad; estos dispositivos actúan como unos filtros toda vez indispensables y distorsionadores de esta realidad.

- Considera que los comportamientos de los actores están relacionados con el sentido de las acciones que estos últimos les dan, y que este sentido es indisociable del contexto en el cual está elaborado.
- El enfoque pragmático rechaza distinciones clásicas en ciencias sociales como:
  - La distinción objetivo/subjetivo, y propone interesarse en el trabajo de objetivación que realizan los actores, la manera como definen las instituciones, los actores colectivos y los conceptos generales (Estado, problemas, interés general, etc.)
  - La distinción discurso/práctica, y considera que el discurso es una práctica que no puede aislarse de su locutor y de su contexto de enunciación (de este modo no puede haber análisis de discurso, sin hablar de práctica discursiva).
  - La distinción idea/interés, y considera que las ideas solo existen empíricamente en las prácticas discursivas y por lo tanto son inseparables de su locutor, con lo cual los actores definen y estabilizan sus intereses y sus identidades. Desde este punto de vista, el interés no es un concepto «objetivo» explicativo cómodo para explicar lo que se quiere, sino un concepto que se define en las prácticas y pruebas que atraviesan los actores.
  - La distinción micro/macro, y considera que la parte «macro» no existe por fuera de la práctica concreta de los actores como una fuerza que los domina y los coacciona. Al contrario, es lo macro y las instituciones que solo existen a través de la práctica micro de los actores.

El enfoque pragmático da una importancia esencial a la investigación (*enquête*) y a las pruebas (*épreuves*), es decir la manera como los actores no construyen solos y aislados del mundo sus conceptos, sus definiciones, sus análisis, sino que los construyen realizando indagaciones (*enquêtes*) y los explicitan permanentemente en interacciones durante las cuales los ponen a prueba, empezando por la prueba de las críticas, en la cual sus definiciones deben no solamente resistir sino también adaptarse. De manera más general, el conocimiento se produce en la acción. «La sociología pragmática empezó a describir el mundo social como la escena de un proceso en el cual actores en situación de incertidumbre, realizan indagaciones, consignan su interpretación de lo que ocurre en sus relaciones, establecen cualificaciones y se someten a pruebas» (Boltanski 2009, 48).

## El enfoque pragmático para investigar de manera diferente sobre la fabricación de las soluciones

Si retomamos la literatura sobre las políticas públicas, encontramos de un lado los autores que se interesan en el análisis de políticas públicas como desarrollo teórico y metodológico de conocimientos para permitir a los *policymakers* resolver problemas públicos y, del otro lado, autores más volcados hacia lo macro y hacia la producción de conocimientos empíricos que apuntan a comprender los procesos operantes. Una diferencia de enfoque tan importante se traduce por perspectivas sobre las políticas públicas también diferentes e incluso contradictorias. Por ejemplo, en el análisis de las políticas públicas se propone elaborar conocimientos con el fin de posibilitar la resolución de problemas públicos a menudo muy complejos, y hasta insolubles, mientras que trabajos sobre los procesos, como los de Kingdon (2010), ponen en evidencia que la dinámica de formulación de las soluciones es independiente de la definición de los problemas y que, a menudo, las soluciones preceden los problemas a los cuales las primeras están acopladas en función de ventanas de oportunidad. ¿Cómo es posible que, de un lado, se subraye la importancia de un análisis que propone resolver problemas públicos complejos y, de otro lado, al mismo tiempo, se pone en evidencia que generalmente las soluciones no se derivan de los problemas, sino que los preceden?

El enfoque pragmático se propone extraerse de esta paradoja aparente, describiendo empíricamente las operaciones concretas que realizan los actores para producir soluciones, para movilizar categorías, conceptos y coerciones. En vez de considerar la existencia macro de fuerzas o de coerciones que se imponen a los actores; el enfoque pragmático toma en serio las operaciones cognitivas y discursivas micro que realizan los actores en su labor de análisis que les permite asociar una solución a un problema. ¿Cómo producen concretamente los actores? ¿Las hacen sin preocuparse de los problemas? ¿Por qué entonces importan los problemas en estos casos? ¿Sería que el acople con el problema es producto del mero azar? Si fuera así, como lo sugiere parcialmente Kingdon, ¿quiere decir eso que el sentido no importa? Pero si el sentido no está en juego, ¿por qué entonces no existen asociaciones entre problema y soluciones absurdas? Son preguntas a las cuales el enfoque pragmático se propone responder mediante la observación concreta y la descripción precisa de la producción de soluciones y de su «carrera».

Herbert Simon es uno de los primeros que se interesó por estas operaciones concretas que realizan los actores para resolver problemas públicos (Simon 1997). Luego de comprobar que los problemas públicos son problemas demasiado complejos para nuestras bajas capacidades cognitivas y que no pueden ser resueltos mediante

un análisis teórico y racional, llegó a la conclusión de que los individuos, a pesar de todo, para resolver los problemas deben adaptarse a esta situación de imperfección de los conocimientos. Los economistas retomaron de él el aspecto limitado de la racionalidad, pero en sus primeros trabajos, Simon evoca sobretodo su carácter subjetivo para subrayar que para hacerle frente a la multiplicidad de las vías posibles que se abren al raciocinio, los individuos deben hacer elecciones movilizand o simplificaciones, aproximaciones, intuiciones, preferencias, maneras de pensar que les son propias. Simon compara esto a un juego de ajedrez ante el cual el jugador, cuan hábil fuera, no pudiendo calcular por anticipado todas las movidas para determinar su elección, debe movilizar, además de sus capacidades de cálculo, su intuición para usar operaciones de simplificación y de aproximación, modos de razonamiento propios que le llevan a una solución «satisfactoria».

Extendiendo las reflexiones de Simon, Lindblom desarrolla la idea de que los actores, frente a problemas demasiado complejos para ser resueltos racionalmente, deben desenvolverse como puedan, y para ello no dudan en desarrollar estrategias que les permiten sobrellevar estas dificultades (Lindblom 1959; Lindblom 1979; Lindblom, Woodhouse 1992). De hecho, propone que los actores dejen de pretender una racionalidad inalcanzable y admitan esta situación de «salir del paso» como un hecho, para dedicarse aún con más virtud a un razonamiento riguroso. Esta «ciencia» del salir del paso le conlleva a inspirarse de los trabajos de Popper relativos al enfoque ensayo/error con el fin de construir el estrategia del incrementalismo, un modelo que quedó, según él, poco entendido (Dahl, Lindblom 1963).

Posteriormente a Lindblom, Wildavsky abordó este tema de la práctica de los *Policy Analysis* como modo de resolución de los problemas considerando él también que no puede ser una ciencia en el sentido tradicional del término (Wildavsky 1987; Wildavsky 2006). Desamparado para definir este tipo de práctica, irá concluyendo que se trata más bien de un arte, el arte de encontrar soluciones a problemas públicos apoyándose más en la imaginación que en técnicas de resolución generalmente flojas; y también en el arte de crear problemas que pueden ser solucionados<sup>2</sup>, y el arte (o artesanía/el saber práctico = *craft*) de persuadir a los decisores de la validez de la solución imaginada.

Si estos autores están convencidos del carácter ilusorio del modelo racional en los *Policy Analysis*, todos quedan a su vez asombrados por la fascinación y el atractivo que ejerce dicho modelo. Lasswell desarrolló una crítica implacable de lo que llamó el enfoque sinóptico o exhaustivo, pero se encontró desarmado por su éxito. Wilda-

2 “Policy analysis is an art. Its subjects are public problems that must be solved at least tentatively to be understood. (...) The technical base of policy analysis is weak. In part of its limitations are those of social science: innumerable discrete propositions, of varying validity and uncertain applicability (...) Policy Analysis, to brief, is an activity creating problem that can be solved” (p. 16-17).

vsky, viendo cómo se expandieron las teorías de la elección racional y técnicas como la Racionalización del Gasto Público (RGP, PPBS en inglés) (Wildavsky 1969), opuso un análisis cualitativo de las políticas públicas a estas metodologías analíticas que tiene en cuenta la complejidad de los problemas. Sin embargo, no lograron responder a esta curiosa paradoja: ¿por qué privilegian los actores un enfoque a pesar de que se haya demostrado su carácter ilusorio y que no corresponde a la realidad?

Las propuestas de Simon, Lindblom y Wildavsky merecen una atención particular. Dejemos de lado, la idea de que se trate de un arte en el sentido clásico del término, ya que el análisis de las políticas públicas nunca llama a colación al régimen normativo tradicional del arte que moviliza conceptos y jerarquías alrededor de la «belleza», la «emoción» o la «sensibilidad», para privilegiar una perspectiva pragmática, es decir un enfoque que propone observar concretamente las prácticas, incluidas cognitivas, que realizan los actores. Una observación de esta naturaleza permite, a nuestro juicio, superar esta aparente paradoja y comprender mejor tanto la realidad «arreglada» (*bricolé*) de las prácticas como el éxito de los modelos racionales o, más precisamente, la importancia del trabajo de racionalización de este «arreglo» (*bricolage*).

El enfoque pragmático se propone entonces comprender la manera como los actores elaboran sus razonamientos a partir de un trabajo de indagación (*enquête*). En mis diferentes investigaciones, me interesé por la construcción del primer tranvía en París en el año 2007 (Zittoun, 2008). Este tranvía, presentado como el instrumento de una reforma de la política de transporte, es lo que se puede llamar una «solución», ¿pero cuándo emerge esta? ¿para resolver qué problema? ¿sustentada por qué tipo de análisis? Primero, la investigación permitió mostrar que el proyecto de tranvía existía desde hacía más de 15 años y que fue objeto de varios informes sucesivos para subrayar su pertinencia. Segundo, también se mostró que sus promotores, frecuentemente expertos, lo habían acoplado a problemas distintos según las épocas. En los años ochenta, este fue analizado como la respuesta al problema de movilidad de los usuarios que se encontraba limitada por el sistema parisino diseñado en estrella. En los años noventa, se le asocia al problema de la contaminación y, más tarde, a retos relacionados con la renovación de los barrios.

El tranvía es un ejemplo muy ilustrador de la manera como los actores acoplan efectivamente una misma solución a problemas diferentes según las circunstancias. Se trata claramente de una operación de acoplo en donde la idea de que la solución se deduce del problema fracasa estrepitosamente cuando se la pone a prueba en la observación empírica, lo que ya habían notado Cohen, March y Olsen (1972) en los años setenta en sus observaciones de procesos de decisión. Pero, si bien la solución no se deduce del análisis del problema, sin embargo y de manera sistemática,

está presentada como tal y acompañada de un conjunto de análisis que presentan la racionalidad de este acoplo. El trabajo de racionalización sirve para borrar el «arreglo» que ha permitido este acoplo, un poco como el acabado final hace desaparecer las huellas de construcción.

A partir de este ejemplo se puede sacar varias reflexiones:

- Los actores asocian siempre las soluciones a problemas. Las soluciones por lo general no existen independientemente de los problemas que deben resolver, incluso, son los mismos «problemas» los que permiten que estos se transformen en una «solución».
- Las soluciones pueden quedar asociadas a nuevos problemas para los cuales no fueron desarrolladas inicialmente. De modo que es necesario considerar el acoplo de estos dos términos como el resultado de un trabajo en donde el orden de los términos no tiene importancia.
- Si los análisis no sirven necesariamente para «encontrar» una solución a partir del problema, estos análisis por lo general existen y juegan un importante papel de racionalización del acoplo.

### **Analizar, es domesticar problemas «salvajes» para hacerlos manejables**

Partiendo de esta observación, es preciso entonces interesarse detalladamente sobre la manera cómo los actores proceden para definir las soluciones que proponen, asociarlas con estos problemas y desarrollar análisis racionalizadores. El enfoque pragmático sugiere no contentarse con una explicación estructural y macro para dar cuenta de este proceso de entrecruzamiento entre un problema y una solución. La observación de las prácticas concretas permite mostrar no solamente la ingeniosidad estratégica de los actores para acoplar un problema a una solución, sino también como estos acoplos participan de una redefinición del problema y de la solución.

Para bien entender este proceso, es preciso recurrir a ejemplos que indican la manera cómo los actores entroncan los diferentes componentes de su enunciación. En Francia (mayo 2016), existe un debate sobre una propuesta para facilitar el despido por razones económicas con el objetivo de combatir el desempleo. Para justificar dicha postura, que puede aparecer contraintuitiva (despedir para facilitar la contratación), los actores desarrollan un razonamiento que consiste en establecer primero una suerte de algoritmo causal entre un problema –el desempleo– y su causa –las condiciones de despido laboral– generalmente bajo la lógica: «si..., es porque...»:

- Si los empleadores no contratan, es porque tienen miedo a no poder despedir en caso de dificultad económica,
- Si los empleadores temen no poder despedir, es porque el derecho laboral es demasiado rígido,
- Reformar el derecho laboral permite facilitar las condiciones de despido,
- Reformar el derecho laboral permite entonces resolver el problema del desempleo.

Por un lado, el problema (desempleo) está asociado a una causa (la rigidez del derecho laboral) y, por el otro, la solución (reformular el derecho laboral) está asociada a una consecuencia (flexibilizar el derecho). Esta doble labor permite entonces crear un entronque sencillo y lógico entre una causa y la consecuencia de la solución, la cual por asociación indirecta, permite establecer una relación causal entre un problema y una solución. Toda la habilidad de los actores descansa en lo que Wittgenstein llama juegos de lenguajes, es decir juegos de asociación causales y normativos entre propuestas inicialmente distintas, según reglas frecuentemente implícitas, para crear sentido.

Wildavsky (1987) considera que el análisis de las políticas públicas es el arte de crear problemas que pueden ser resueltos. Cuando se estudia la realidad de las prácticas, se entiende un poco mejor el análisis de las políticas públicas que es, ante todo, el despliegue de juegos de lenguaje que permiten «colgar» una solución a un problema insoluble sustituyendo su causa, lo que, a la postre, resulta ser otro problema (la rigidez del derecho laboral es otro problema) que puede ser tratado, es decir es «colgable» fácilmente a las consecuencias asociadas a la solución. Es por eso que usamos el término de «salvaje» para designar los problemas insolubles, y estos juegos de lenguaje corresponden a formas de domesticación.

Para concluir, sin entrar en mucho detalle, el análisis de políticas públicas debe más bien ser entendido como un lugar de producción de enunciados (*policy statement*) que proponen relacionar una solución con un problema, y la producción de conocimientos encargados de justificar tal asociación. Se trata de un conocimiento tanto práctico (los actores efectúan ensamblajes recurriendo a su intuición o a su aproximación) como también de disposición de los argumentos que acompañan esta asociación.

A través de mis trabajos e investigaciones, he podido identificar diferentes etapas fundamentales en estos juegos de lenguaje que efectúan generalmente los actores para definir una solución y producir un enunciado de solución (Zittoun, 2014). Cada entroncamiento pasa por la redefinición de cada una de las partes.

- El etiquetaje de la solución, es decir el nombre dado a una solución,
- La identificación de las consecuencias,
- La identificación del público afectado/beneficiario,
- El ensamblaje con un problema a resolver,
- La inscripción en una política pública a reformar, mejorar, o complementar,
- La asociación a valores o a un referencial.

## El APP frente a las pruebas de la argumentación y de la crítica

El enfoque pragmático en sociología está frecuentemente señalado como una sociología de las pruebas o de los tests (épreuves), es decir una sociología que se dedica a observar las prácticas de los actores enfrentados a pruebas que deben superar (Barthe *et al.* 2014). Para bien entender esta dimensión, es preciso relacionar dos aspectos esenciales del enfoque pragmático: por una parte, los conocimientos solamente existen a través de las prácticas concretas en las cuales es posible observarlos, es decir en las prácticas discursivas de los individuos. Se trata de un informe escrito, una discusión, un discurso, ninguna idea puede ser captada sin un autor, una situación y un interlocutor hacia quien se dirigen las palabras. Por otra parte, estas prácticas discursivas quedan siempre ligadas a las interacciones que posibilitan, sea la cooperación, sea el conflicto. De allí que el enfoque pragmático rechaza de igual manera los enfoques sociológicos que observan los juegos de actores sin interesarse en lo que dicen, y los enfoques de análisis de discursos que desmenuzan los discursos sin tomar en cuenta los juegos de actores en los cuales se ubican. Se trata así de interesarse en las situaciones sociales concretas en las cuales los actores producen soluciones, para comprender en qué contexto estas aparecen, con qué intención y también para seguir sus evoluciones.

Para retomar el ejemplo del tranvía, sus primeros promotores fueron muy poquitos. Cada uno estaba en una institución distinta y pertenecía a oficinas de proyectos cuya misión es producir propuestas. Cuando estos pocos promotores producen análisis para justificar el tranvía como solución a problemas, lo hacen inicialmente porque están sometidos a un imperativo de persuasión y de justificación. Ninguna decisión se convierte en un acto solitario, les corresponde primero persuadir a otros actores, en particular a sus superiores jerárquicos, del interés de tal solución en un contexto de competencia con otros proyectos, en donde existe, como lo ha señalado la sociología de las organizaciones, enfrentamientos y conflictos permanentes entre departamentos, ministerios, oficinas y en donde la cooperación nunca es obvia sino que constituye un problema difícil de resolver (Crozier, Friedberg 1977).

En el caso del tranvía, fue en un primer momento, la incapacidad de los promotores para persuadir a otros actores lo que incidió en que el proyecto termine en un informe depositado en una biblioteca empolvada. Bruno Latour había demostrado igualmente que un proyecto podía ser muy innovador, con una tecnología magnífica y ser prometedor, pero al no contar primero con la capacidad de los promotores para propagarlo y encontrar aliados no podía existir. Es aquí que el problema juega un papel fundamental, la principal diferencia entre el proyecto de tranvía como solución a un problema de movilidad o como solución a un problema de contaminación, es que este último permitió ampliar el número de actores interesados, empezando por el mismo alcalde de la ciudad de París, que fue interpelado sobre este tema. El acoplo no es entonces solo un medio para los actores de seguir un juego de lenguaje, sino también un medio para integrar un juego de actores, lo que hace posible coaliciones y enfrentamientos que estructuran las relaciones entre los individuos.

El enfoque pragmático se interesa en el trabajo práctico de persuasión que realizan los actores para comprender mejor como se elaboran alianzas, asociaciones y hasta coaliciones. Varias teorías consideran que las coaliciones se organizan en función de intereses (Richardson), de ideas o creencias (Sabatier), de paradigma (Haas), un poco como si la cooperación de los actores se hacía de manera obvia alrededor de una base común compartida (Sabatier, Weible 2014; Richardson 2013; Haas 1992). En realidad, ninguna de las propuestas que hemos estudiado ha sido defendida por un conjunto de individuos que se habían adherido a esta de manera espontánea solo porque compartían la misma idea. Lo que se ve más bien, es que las coaliciones se conforman de manera progresiva a lo largo del trabajo concreto de propagación que realizan los actores y por la manera como logran integrar actores modificando los elementos generadores de interés.

Nuevamente, con el ejemplo del tranvía, he podido observar una lucha entre dos trazados en competencia que se organizaron ante todo alrededor de la capacidad de los actores por interesar y reclutar a otros actores. Más ampliamente, consideramos que en todas las propuestas que hemos seguido la pista, la cooperación ha sido un problema que los actores han debido resolver, y se puede decir que hay probablemente pocos proyectos que logran sobrevivir en relación al número de propuestas existentes. Cuando el problema de la contaminación emerge en París, los candidatos para solucionarlo son numerosos, pero muy pocos culminaron.

En este mundo de competición entre proyectos, el análisis de las políticas públicas, es decir no solamente el acoplo de una solución con un problema, sino también la producción analítica y argumentativa que le acompaña se constituye en una ventaja importante para el trabajo de persuasión. Como lo mostró Perelman, y

también Majone, la construcción de la verosimilitud de una solución tiene que ver fundamentalmente con el trabajo de argumentación que la sostiene (Perelman, Olbrechts-Tyteca 2008; Majone 1992). En un mundo sin evidencia, la verosimilitud se gana a punto de argumentos.

Este trabajo argumentativo es particularmente importante, ya que los actores no solamente deben someterse a un imperativo de justificación, sino también deben aguantar las críticas hechas al enunciado. Este trabajo de crítica ha sido particularmente subestimado en los trabajos de políticas públicas. Todo el interés de los trabajos de Boltanski se ha focalizado sobre esta dimensión crítica (Boltanski 2009). Es una dimensión que conocemos bien en el mundo académico y tiene por práctica habitual someter un artículo o una hipótesis a la prueba de la crítica. Pero este mundo no es el único existente. La importancia del trabajo crítico está presente en el mundo de los expertos de un sector, quienes no dudan en discutir la fiabilidad, la coherencia o factibilidad, etc., de una nueva propuesta cuando emerge. Eso se encuentra también en el mundo de las burocracias que someten a crítica toda propuesta nueva. Y, obviamente, el espacio público es el lugar más significativo de la crítica, por lo menos en las democracias. Así las propuestas se estructuran en la adversidad, en el trabajo periodístico y demás.

La carrera de una propuesta atraviesa así un mundo de pruebas y cualquier enunciado que no logra edificar barreras y resistencias suficientes está en riesgo de desaparecer. Tomemos por ejemplo el caso del *fracking* en Francia (Chateauraynaud, Zittoun 2014). En este país las primeras licencias de exploraciones fueron otorgadas en 2010 a una compañía americana, poco después se desplegó una crítica muy viva en el espacio público con la puesta en evidencia de las consecuencias ambientales. La Ministra del sector salió de su silencio para explicar que no había nada que temer, ya que Francia tenía normas más estrictas que EE.UU. Al otro día, los adversarios devolvieron el argumento recordando que tanto la compañía como las patentes eran norteamericanas. Al día siguiente, la Ministra no se limitó a cambiar de argumento, lo que la prensa criticó fuertemente, sino que modificó su postura proponiendo un moratorio a las exploraciones.

Encontramos así una serie de críticas que conforman armas destinadas a cuestionar los juegos de lenguaje establecidos por los actores. Siendo las críticas más clásicas:

- La crítica de la factibilidad (técnica, jurídica, etc.),
- La crítica de la coherencia,
- La crítica de la implementación y de los efectos tomados en consideración,
- La crítica de la eficacia,
- La crítica de las normas y valores,

- La crítica de la justicia,
- La crítica de la aceptabilidad.

Cuando uno se interesa por las prácticas concretas de los actores en el mundo de la fabricación de las políticas públicas, observa que los actores pasan su tiempo tanto en los espacios privados como en los espacios públicos para argumentar, persuadir, criticar, y el éxito de estas prácticas está relacionado con la carrera misma de las propuestas. Un autor como Neusdatdt (1990), quien había examinado de muy cerca la actividad cotidiana del presidente de los EE.UU., concluyó que el Presidente pasaba su tiempo buscando persuadir. Otro autor como Banfield (1961) también había mostrado anteriormente la importancia del trabajo concreto de influencia en las organizaciones. El enfoque pragmático se propone ir más allá considerando estos juegos de actores asociados a juegos de lenguaje como las prácticas principales que hay que observar para entender lo que hace que una propuesta de política sea exitosa o fracasada.

### **El análisis de las políticas públicas como juego de poder**

Las prácticas discursivas no solo son prácticas que entremezclan juegos de lenguaje y juegos de actores, sino que también están ligadas a juegos de poder (Foucault, 1971). Es frecuentemente una debilidad clásica de los enfoques discursivos o centrados en el lenguaje, descartar frecuentemente el tema del poder, como si el poder de los argumentos sustituyera al poder de los actores. Quisiera poner en evidencia que el enfoque pragmático hace del tema del poder un tema central considerando a su vez que el poder de los actores es indisoluble del poder de los argumentos.

Existe alrededor de cualquier proyecto de políticas públicas toda una serie de juegos de poder. Indicaremos aquí solamente unos elementos claves.

Ante todo, un proyecto no busca solamente resolver un problema, busca también encontrar a un decisor que legitimar. En ciencia política, el debate ha sido durante mucho tiempo sobre si existía un decisor. De cierto modo, cada vez que los investigadores encontraban a un decisor, terminaron por concluir que no existía verdaderamente, o que eran numerosos, que el poder era difuso, disperso, fragmentado y que nadie había realmente decidido. Sin embargo, en la práctica, los actores no dudan en asociar un proyecto a un decisor.

Por ejemplo, en el caso del tranvía, no hay duda de que el alcalde fue el decisor. Sin embargo, existen numerosos argumentos para comprobar que eso no es totalmente cierto. Eso no impide a los actores pensarlo y cuando este indicó su opinión

entre dos trazados (se demoró tres años en hacerlo), todos los actores que lo rodeaban, incluidos los que tenían autoridad en el tema, reconocieron su opinión como la decisión. En realidad, no es preciso empeñarse en saber quién es el decisor, sino más bien entender la importancia de la operación de designación de un decisor. El tranvía no se hacía, sino hasta cuando el alcalde se empoderase del proyecto y se vuelva efectivamente como el dueño de este.

Gusfield (2008) había subrayado que el trabajo de definición de un problema se organizaba ante todo alrededor de la designación de un responsable. Kingdon (2010) también había mostrado que una situación se transforma en una problemática pública solo cuando es definida como una tarea correspondiente a una autoridad pública. Se puede decir lo mismo en relación con una solución. Un enunciado de solución toma forma solamente a partir del momento en el que a algún «decisor» se le atribuye. Esta labor es esencial, ya que el reconocimiento de la figura del decisor es también una suerte de reconocimiento de su poder y de su posición en el espacio sociopolítico. Obviamente, esta posición no está adquirida de manera automática, debe ganársela, si el decisor fracasa, se pone en peligro (pierde legitimidad).

Pero el decisor no está solo, un proyecto está ligado a varios «propietarios», es decir a todos los que se apropian de la propuesta y que reivindican autoridad sobre ella. El debate alrededor de la elección del trazado del tranvía es particularmente interesante porque atraviesa a todas las organizaciones. En cada una encontramos partidarios de cada uno de los trazados. Desde este punto de vista, cada uno entregó parte de su identidad a un trazado. Si se imponen, podrán reivindicar el éxito y sacar provecho en términos de poder. La victoria de su trazado no es únicamente un revelador de su poder, también contribuye a construirlo. Así la RATP (empresa pública de servicios de transporte) vivió una confrontación interna en relación con el trazado entre su Dirección de Buses y su Dirección de Metro, siendo el tranvía un objeto híbrido. Si bien se considera a esta última como más poderosa, fue la primera que ganó, permitiendo así reposicionarse en los juegos de poder habituales.

Una manera de representar este tema de los poderes es considerando que existe una repartición de los territorios de las políticas públicas entre diferentes dueños y que cada proyecto representa la oportunidad de poner a prueba este catastro, ya que constituye un elemento de redistribución. En otras palabras, el ministerio de la vivienda es el dueño de todas las políticas públicas relacionadas con el tema de la vivienda. El ministerio de la investigación científica con lo que tiene que ver con la investigación científica, etc., cada ministerio no solo divide los sectores, sino que estructura también una suerte de catastro con una definición (siempre friable y porosa) de las fronteras dentro de las cuales asegura su dominación y reparte las posiciones y los poderes en su interior.

Cada solución nueva contiene una configuración específica de los poderes y su integración a una política pública existente debe ser entendida como un problema en la medida que provoca una modificación de la repartición de los poderes establecidos. Es por esta razón, la existencia de asimetrías de poder, que los actores se dedican de manera enérgica a conflictos en pro o en contra de cualquier nueva propuesta. Por lo tanto, resulta fundamental comprender que en una política pública siempre está en juego el poder y que su cambio es portador de una posibilidad de redistribución de recursos que puede generar consecuencias en términos de poder e influencia.

### **Conclusión: el enfoque pragmático para captar la dimensión política de las políticas públicas**

28

De lo anterior se entiende que el enfoque pragmático de las políticas públicas es ante todo un enfoque que se propone comprender los procesos de fabricación y de transformación de las políticas públicas a través de la descripción de las prácticas concretas de los actores, interesándose más particularmente en la manera cómo los actores asocian a su propuesta un problema a resolver, actores a vincular, poderes a repartir y argumentos para racionalizar.

La sociología pragmática se focalizó mucho sobre la dinámica de las «causas» y de los problemas. Permitió comprender mejor la importancia del trabajo de definición en el marco del proceso de puesta en agenda. También permitió ocuparse de una actividad política importante, la del cuestionamiento del poder y de la puesta en desorden. Boltanski mostró como la labor de definición de problemas participa de una labor de «hacer inaceptable la sociedad», es decir hacer ver la injusticia y los problemas que atraviesan a una sociedad. Para usar un vocabulario politológico, se puede decir que la definición de los problemas públicos contribuye a diseñar la imagen de una sociedad en desorden, de una sociedad cuyo futuro es problemático y que, si no se hace nada, puede devenir apocalíptica y producir desorden cuestionando el orden establecido, el de un gobierno que no actúa.

En cambio, el enfoque pragmático de las políticas públicas se interesa más en la actividad de gobierno y ve en la observación concreta de las prácticas el medio para comprender mejor las condiciones de surgimiento, de éxito, y también de fracaso, de las propuestas de políticas públicas, es decir de las soluciones. Aún más, permite comprender el rol central de la definición de las soluciones y la manera como los individuos intentan diseñar una sociedad futura reordenada, es decir una sociedad en donde los problemas están resueltos, donde el futuro está re-encantado, en don-

de los decisores vuelvan a decidir, etc. El diseño de una sociedad futura reordenada no es solamente la producción de una ficción, sino que contribuye por sí mismo a producir orden político.

En eso, el enfoque pragmático permite entender que el análisis de políticas públicas no es ni un arte, tampoco una ciencia, sino una actividad política de domesticación de los problemas y del desorden por un lado, y por otro, una actividad política de producción de un orden siempre inestable y efímero.

## Bibliografía

- Banfield, Edward C. 1961. *Political influence*. Transaction Publishers. [https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=OziyfCcmVyYC&oi=fnd&pg=PR1&dq=banfield+influence&ots=S6byA17ozH&sig=-opXzKvGpEXT\\_CFt3xaNnqikus4](https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=OziyfCcmVyYC&oi=fnd&pg=PR1&dq=banfield+influence&ots=S6byA17ozH&sig=-opXzKvGpEXT_CFt3xaNnqikus4).
- Barthe, Yannick, Damien de Blic, Jean-Philippe Heurtin, Éric Lagneau, Cyril Lemieux, Dominique Linhardt, Cédric Moreau de Bellaing, Catherine Rémy, et Danny Trom. 2014. « Sociologie pragmatique: mode d'emploi ». *Politix*, no 3: 175-204.
- Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 2002. *Policy Dynamics*. University of Chicago Press.
- Boltanski, Luc. 2009. *De la critique: Précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard.
- Chateauraynaud, Francis, et Philippe Zittoun. 2014. «The future they want-or do not want: Shale gas opponents vs. proponents between local motives and global scenarios». In *9th International Conference on Interpretive Policy Analysis*, Wageningen, The Netherlands. [https://www.researchgate.net/profile/Philippe\\_Zittoun/publication/271442106\\_The\\_future\\_they\\_want\\_or\\_do\\_not\\_want\\_Shale\\_gas\\_opponents\\_vs.\\_proponents\\_between\\_local\\_motives\\_and\\_global\\_scenarios/links/54c79a890cf289f0cecd6706.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Philippe_Zittoun/publication/271442106_The_future_they_want_or_do_not_want_Shale_gas_opponents_vs._proponents_between_local_motives_and_global_scenarios/links/54c79a890cf289f0cecd6706.pdf).
- Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. «A garbage can model of organizational choice ». *Administrative Science Quarterly*, 1-25.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. [http://www.yellow-internet.com/acn/USER\\_966/www/\\_uses/lib/11283/Livre\\_CROZIER\\_Michel\\_et\\_FRIEDBERG.pdf](http://www.yellow-internet.com/acn/USER_966/www/_uses/lib/11283/Livre_CROZIER_Michel_et_FRIEDBERG.pdf).
- Dahl, Robert A., et Charles E. Lindblom. 1963. *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved Into Basic Social Process*. Harper & Row, Publ.
- Deleon, Peter. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. Russell Sage Foundation.

- Dewey, John. 2010. *Le public et ses problèmes*. Paris, Gallimard.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. First Edition, OUP, Oxford.
- Fischer, Frank, et Herbert Gottweis. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy As Communicative Practice*. Duke University Press.
- Foucault, Michel. 1971. *L'ordre du discours*. Paris, Gallimard.
- Frega, Roberto, Gabaret, Jim. 2015. *Le pragmatisme comme philosophie sociale et politique*. Lormont: Editions Le Bord de l'eau.
- Gusfield, Joseph. 2008. *La culture des problèmes publics : L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Haas, Peter M. 1992. « Introduction: epistemic communities and international policy coordination ». *International organization* 46 (1): 1-35.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*. (Tome 2) Paris: Fayard.
- Habermas, Jürgen, et Rainer Rochlitz. 2001. *Vérité et Justification*. Paris: Gallimard.
- Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms\* ». *Political Studies* 44 (5): 936-57. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Howlett, Michael. 2009. « Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design ». *Policy Sciences* 42 (1): 73-89.
- Hudson, John, et Stuart Lowe. 2014. *Understanding the policy process*. 2<sup>ed</sup>. The Policy Press.
- James, William. 2016. *Pragmatism*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- James, William, Stéphane Madelrieux, et Nathalie Ferron. 2011. *Le pragmatisme : Un nouveau nom pour d'anciennes manières de penser*. Paris: Flammarion.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF.
- Jones, Bryan D., et Frank R. Baumgartner. 2006. *The Politics of Attention - How Government Prioritizes Problems*. New edition. University of Chicago Press.
- Jones, Charles Oscar. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd Revised edition. Wadsworth Publishing Co Inc.
- Kingdon, John W. 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update Edition, with an Epilogue on Health Care. 2<sup>ed</sup>. Longman.
- Lasswell, Harold D. 1971. *Preview of Policy Sciences*. Elsevier Science Ltd.
- Latour, Bruno, Steve Woolgar, et Michel Biezunski. 2005. *La vie de laboratoire*. Paris, La Découverte.

- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of “Muddling Through” ». *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. doi:10.2307/973677.
- \_\_\_\_\_. 1979. «Still muddling, not yet through». *Public Administration Review* 39 (6): 517-526.
- Lindblom, Charles E., et Edward J. Woodhouse. 1992. *The Policy Making Process*. 3<sup>e</sup> éd. Pearson.
- Lippmann, Walter. 1993. *The Phantom Public*. Transaction Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Public Opinion*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Majone, Giandomenico. 1992. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New edition. Yale University Press.
- Neustadt, Richard Elliott. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. The Free Press.
- Parsons, Wayne. 1996. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* First Edition edition. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Peirce, Charles Sanders, William James, Clarence Irving Lewis, John Dewey, George Herbert Mead, et H. S. Thayer. 1982. *Pragmatism: The Classic Writings*. New Ed. Hackett Publishing Co, Inc.
- Perelman, Chaïm, et Lucie Olbrechts-Tyteca. 2008. *Traité de l'argumentation : La nouvelle rhétorique*. 6e édition. Université de Bruxelles.
- Peters, Guy B. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Peters, Guy B. 2012. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 3rd Revised edition. Continuum Publishing Corporation.
- Richardson, Jeremy. 2013. *Policy Styles in Western Europe* (Routledge Revivals). Routledge.
- Rocheffort, David A., et Roger W. Cobb. 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University Press of Kansas.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible. 2014. *Theories of the Policy Process*. 3<sup>e</sup> éd. Westview Press.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior*, 4th Revised edition. S & S International.
- Wagenaar, Hendrik. 2011. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. M.E. Sharpe.
- Wildavsky, Aaron. 1969. « Rescuing policy analysis from PPBS ». *Public Administration Review* 29 (2): 189-202.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Reprint. Transaction Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Budgeting And Governing*. New edition. Transaction Publishers.

- Wittgenstein, Ludwig. 2014. *Recherches philosophiques*. Paris: Gallimard.
- Zittoun, Philippe. 2008. «One policy for two problems: the controversy surrounding the Parisian tramway». *Planning Theory & Practice* 9 (4): 459-474.
- \_\_\_\_\_. 2009. «Understanding policy change as a discursive problem». *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 65-82.
- \_\_\_\_\_. 2013. *La fabrique politique des politiques publiques : Une approche pragmatique de l'action publique*. Les Presses de Sciences Po.
- \_\_\_\_\_. 2014. *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.
- Zittoun, Philippe, et B. Guy Peters. 2016. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan.