

Zittoun, Philippe.

The Political Process of Policymaking.

A pragmatic approach to public policy.

Houndmills, Basingstoke. Palgrave

Macmillan, 2014, 211 págs.

Sergio Iván Martínez Porras¹

El texto parte de preguntarse por el carácter político de la hechura de políticas públicas, para lo cual se deben tomar en cuenta que las actividades que llevan a cabo los stakeholders para darles forma a las políticas, son el proceso central para entender las formas en las cuales se despliega la politización y los modos de legitimidad usados por quienes gobiernan.

Para definir la hechura de las políticas públicas, particularmente las actividades relacionadas con “problemas”, con “soluciones” y su legitimación, el autor sigue un enfoque pragmático, analizando las prácticas discursivas que permiten a los actores transformar un conjunto de elementos fragmentados (como objetivos, valores, problemas, consecuencias, un público, etc.) en una política pública coherente.

Esta perspectiva pragmática deriva de rechazar la distinción entre el pensamiento y la acción, así como la diferencia entre la construcción del significado de un concepto y las consecuencias prácticas que se desprenden de esta. Desde la definición de Charles Pierce, se plantea que el pragmatismo es ante todo un método para clarificar conceptos, partiendo de considerar los efectos o las consecuencias prácticas del objeto a especificar, por lo que la concepción de esos efectos constituirá la concepción que se especifique de ese objeto.

Se considera que el marco de definición no solo juega un rol principal en la hechura de políticas, sino que muestra que esta actividad es, ante todo, una actividad política. Desde el autor, una actividad política siempre está alimentada por desorden que no puede ser eliminado y que está basado en una oposición al orden que en vano se intenta imponer, por lo que toma la forma de un incesante desarrollo del orden y del desorden, alimentados cada uno por su oposición paradójica (similar al ying-yang). Entonces, en hechura de políticas públicas, la especificidad del proceso de definición de esta es permitir la antinómica dialéctica entre el orden y el desorden político.

El autor para su análisis crea un concepto principal, el cual es “declaración” de política pública, la cual designa todo discurso, idea, análisis y categorías establecidas alrededor de una particular política pública a la cual le da significado. Se trata de un concepto heurístico que busca comprender el proceso de desarrollo y estabilización de las interpretaciones que el autor va a ir describiendo a lo largo del texto.

En cuanto al proceso de definición del problema de política, el autor describe cinco etapas para explicar cómo los actores transforman una situación en un problema público, lo que ayuda a describir el proceso de politización en el cual los actores crean desorden y hacen la sociedad inaceptable. La primera etapa es el etiquetamiento de una situación y su cualificación como problema, en donde los actores comienzan atribuyendo un nombre adjuntando una etiqueta a la situación, lo que permite describirla como problemática. Esta es una práctica discursiva, normativa y taxonómica, que permite a los actores describir el desorden social que tal situación revela.

La segunda etapa es categorizar la sociedad desde la identificación de un públi-

¹ Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. E-mail sergio8811@hotmail.com

co de víctimas, aquí se da forma a un grupo social en consideración a normas sociales, y es una actividad que ayuda a complementar el proceso de definición del problema a partir de definir sus contornos. La tercera etapa es designar causas, autoridades y un grupo culpable, lo que es un proceso discursivo en que se cambia un problema por otro problema (el foco se traslada a las causas del problema que lo definen), lo que es objeto de debates, oposiciones y confrontaciones, y hace posible introducir nuevos componentes a la declaración del problema.

La cuarta fase es la realización de un futuro apocalíptico, lo cual muestra la dependencia de la declaración del problema de la perspectiva de sus futuras consecuencias en la sociedad, lo que la transforma en un problema inaceptable. La quinta fase es definir una acción inmediata como necesaria, la cual va a estar basada en la manera en que la declaración ilustra el futuro apocalíptico e integra la dimensión de inmediatez, es decir, la dota de una relevancia actual asociando situaciones singulares inmediatas con problemas públicos generales. Es la dialéctica entre eventos singulares y problemas generales lo que constituye la piedra angular de la necesidad de la acción.

Analizar el proceso definicional de los problemas que los actores usan para criticar la sociedad, haciendo la realidad inaceptable y la acción del estado necesaria, hace posible comprender el proceso de establecimiento de la agenda. Esto da cuenta de cómo los actores politizan un problema a través de crear un símbolo de la sociedad en desorden.

La declaración de soluciones, por su parte, lejos de ser una herramienta neutral, son herramientas definicionales producidas desde “acoplar” una ya existente herramienta con un problema que se espera resolver, esto vendría a ser la consecuencia que se espera producir. Para entender este acoplamiento

se debe observar como los actores despliegan estrategias, y debe ser comprendido como una actividad definicional que crea significado, y como una actividad política que restaura el orden generado por la declaración de problemas.

Considerando la declaración de soluciones se aclaran siete facetas de las prácticas discursivas, que permiten considerar la solución de problemas como la confección de retazos de conocimientos, así como una interacción social alrededor de acuerdos y desacuerdos entre actores. Las siete facetas son: discurso como aspecto pasado por alto en teorías sobre el cambio de las políticas; discurso como un transgresivo e indispensable filtro de la realidad; el juego del lenguaje en la construcción de significado; el discurso como acción en sí misma; discurso como interacción; discurso como una práctica singular y material; y discurso como medio de reconocimiento del sujeto.

Las prácticas discursivas permiten que no solo se acoplen los distintos elementos cognitivos, sino también que se “ensamblen”, lo cual se entiende desde la necesaria anticipación consciente de los actores de tener que justificar sus propuestas a partir de presentar una declaración ordenada, esta anticipación funciona como un sistema de selección de posibles acoplos.

Habiendo transformado el problema en una(s) causa(s) y la propuesta en una(s) consecuencia(s), los actores proceden a ensamblar, lo que les permite políticamente restaurar orden y hacer una programación. Causa y consecuencia participan en un proceso de traducción que transforma el problema y la propuesta en un fenómeno listo para ser integrado. Las actividades de los actores, entonces, dependen de procesos de traducción y simplificación que hacen posible el ensamblaje. Se crea entonces un vínculo entre la causa del problema y la consecuencia de la

propuesta, haciendo que esta última sea una herramienta política al restablecer el orden en una sociedad en desorden.

Luego se describe el proceso de propagación de la solución, este se desarrolla a través de estrategias argumentativas que desde la persuasión consolidan y fortalecen coaliciones alrededor de declaraciones de soluciones y problemas. Se necesita de esto, porque la definición de la propuesta no puede estar desasociada de la construcción de acuerdos que le permiten ganar apoyo en un grupo más grande que sus primeros proponentes. La agregación de actores es inseparable de la redefinición de la propuesta y de la consolidación de la declaración a la cual le da significado.

La declaración de política pública es entonces un dispositivo de conocimiento que permite analizar la manera en que los actores dan significado a una herramienta, usan este significado para persuadirse ellos mismos, y para persuadir otros actores de la pertinencia de adoptar la propuesta. Con base en este significado, los actores construyen una coalición que sustenta la propuesta y estructura una topografía de poder, la cual, en su cabeza, tendría un tomador de decisiones legítimo.

Este texto provee una aproximación holística del proceso de realización de las políticas públicas, al nutrirse de distintas teorías provenientes de tanto el postpositivismo,

como del constructivismo y la teoría crítica, le permite tener una visión desde distintos puntos de vista, sin dejar de tener cuidado al momento de articularlas, puesto que más que juntarlas sin cuidado, el autor es crítico de las diversas perspectivas y muestra sus límites.

Se observa coherencia en cuanto a la utilización de la perspectiva pragmatista, tanto para construir el concepto de política pública, como del proceso de su realización. Es probable, sin embargo, que este marco reciba críticas dirigidas a la integración de posturas teóricas con supuestos ontológicos distintos.

Únicamente describiría como problemáticas las sugerencias metodológicas del autor, puesto que se establece que se debe orientar el estudio a la reconstitución de escenas concretas en las cuales las declaraciones son empíricamente discutidas, criticadas y propagadas. Esto podría hacerse con grupos focales o asistiendo a reuniones teniendo cuidado de no ser intrusivo, sin embargo, es poco probable que se pueda acceder a las reuniones más importantes de actores políticos clave de manera sencilla, y en cuanto a los grupos focales, siempre hay bastantes retos en cuanto al análisis de la discusión, especialmente cuando se trabajan con variables discursivas y de construcción social del significado. Estos puntos hacen que los lectores nos replanteemos lo práctico de desarrollar un estudio con esta perspectiva pragmática.