

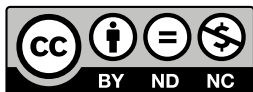
## Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

Public Policy Analysis and Controversies, a Research Agenda

Por: Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria,<sup>1</sup> Edwin Alberto Muñoz Gaviria<sup>2</sup> & Carolina Arango Salazar<sup>3</sup>

1. Docente investigador de la Escuela Superior de Administración Pública–Territorial Caldas.  
Correo electrónico: [gustavo.munoz@esap.edu.co](mailto:gustavo.munoz@esap.edu.co). Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6142-0605>
2. Docente investigador del Instituto de Investigación y Planeación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro.  
Correo electrónico: [edwin@ippur.ufrj.br](mailto:edwin@ippur.ufrj.br). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4496-6785>
3. Auxiliar de Investigación Nivel II de la Escuela Superior de Administración Pública–Territorial Antioquia.  
Correo electrónico: [carolina.arangos@esap.edu.co](mailto:carolina.arangos@esap.edu.co). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8009-8719>

 OPEN ACCESS



**Copyright:** © 2024 Revista El Ágora USB.  
La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Tipo de artículo:** Investigación

**Recibido:** diciembre de 2023

**Revisado:** enero de 2024

**Aceptado:** marzo de 2024

**Doi:** [10.21500/16578031.6822](https://doi.org/10.21500/16578031.6822)

**Citación APA:** Muñoz Gaviria, G. A., Muñoz Gaviria, E. A. & Arango Salazar, C. (2024). Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación. *El Ágora USB*, 24(1), 127-143. Doi: [10.21500/16578031.6822](https://doi.org/10.21500/16578031.6822)

### Resumen

En este texto se proponen fundamentos teóricos y metodológicos para el desarrollo de un marco de análisis de políticas públicas, desde la comprensión de la acción de los actores de la política y de los mecanismos que posibilitan o restringen su capacidad crítica y de concreción de sus intereses. Para ello, se propone a la Administración Pública configurar una línea de investigación que problematice la influencia de la economía política del Estado en cada una de las etapas de formulación e implementación de las políticas públicas, por medio del método comprensivo que ha desarrollado la escuela francesa de la sociología pragmática.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Sociología pragmática; Instituciones; Dispositivos; Controversia.

### Abstract

This text proposes theoretical and methodological foundations for the development of a framework for the analysis of public policies, based on an understanding of the actions of political stakeholders and the mechanisms that enable or hinder their critical capacity and the achievement of their interests. To this end, it is proposed to the Public Administration to configure a line of research that problematizes the influence of the political economy of the State in each of the stages of formulation and implementation of public policies, by means of the comprehensive method developed by the French school of pragmatic sociology.

**Keyword:** Public Policies; Pragmatic Sociology; Institutions; Devices, and Controversy.



## Introducción

Desde la perspectiva estado-céntrica, por demás hegemónica, las políticas públicas se entienden como “el Estado en acción” al ser actuaciones gubernamentales que tienen como objetivo la intervención de problemáticas sociales de interés público, en un contexto determinado dependiendo del nivel de gobierno, y con el propósito final de lograr el bien común. Tal vez como consecuencia de esa hegemonía estado-céntrica, los administradores de lo público no siempre han sido formados en herramientas de análisis de políticas públicas que les permitan comprender las interacciones sociales de los actores que se encuentran involucrados; interacciones que dan como resultado un proceso de identificación de necesidades o conflictos emergentes en una comunidad o sociedad, que reclama su atención, y de un juego de intereses entre estos mismos actores.

Esas interacciones generan, a su vez, controversias entre estos intereses y entre los diferentes significados que cada actor da al asunto en conflicto. Por lo tanto, se requiere desarrollar marcos de análisis de política pública, que posibiliten una aproximación más comprensiva para su formulación de abajo hacia arriba, surgidas de las reales necesidades e intereses de los habitantes y sus territorios.

Para ello, se presenta como propuesta para la Administración Pública, una agenda de investigación a partir del análisis de los discursos y las controversias que estos suscitan entre los actores que intervienen en una política pública. Este enfoque permitirá resaltar la voz de los actores en momentos de justificación, lo que es central para la construcción de políticas públicas más democráticas y con mayores grados de democratización, legitimidad y efectividad en la acción del Estado.

Así, el artículo se desarrolla en cuatro momentos: I) presenta el recorrido histórico de las transformaciones del quehacer en lo público a partir de los cambios en el proceso de acumulación capitalista global; II) ahonda en el desarrollo epistemológico y conceptual de las políticas públicas y sus marcos de análisis; III) desarrolla la perspectiva analítica de la sociología pragmática como fundamento teórico y metodológico para un método hermenéutico y constructivista de análisis comprensivo de las políticas públicas; y, IV) elabora una síntesis de la propuesta de agenda de investigación y sus implicaciones para la administración y la gestión de lo público.

## Desarrollo

### *Acumulación, regulación y acción sobre lo público*

Los asuntos públicos, los referidos a lo común de los individuos en sociedad, son por definición la materia de las políticas públicas y en torno a ellos es que emergen, por excelencia, las controversias.

---

**Artículo:**  
Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---



Si bien el Estado es el actor por antonomasia de la acción sobre lo público, incluso por su función de instituir y por el poder que ello le confiere para la orientación de las formas de acción (Bourdieu, 2014), esta acción sobre lo público se encuentra también en los agentes individuales y, sobre todo, en los colectivos, no pertenecientes a las instituciones estatales. Estos agentes sociales, a su vez, cuestionan la dominación centralizada que el Estado implica (Boisier, 1991).

También siguiendo a Pierre Bourdieu, podemos entender que el Estado sea tanto estructurado como estructurante en el espacio social. Estructurado en el sentido de necesariamente verse afectado o influenciado por fenómenos que trascienden su ámbito territorial en forma de flujos, principalmente de capital; estructurado también por los acuerdos internos entre las fuerzas de la sociedad. Y estructurante, en la medida en que, a través de su poder de instituir, configura arreglos para la regulación o modulación, tanto de los flujos externos, como de las acciones en escalas intra-nacionales.

Consideramos que algunos elementos de la Teoría de la Regulación, en adelante TR, son de utilidad para entender la confluencia entre los diferentes actores, incluidos los estatales, en esa lógica de estructuración estructurada sobre lo público. Como afirma Ormaechea et al. (2021), la TR permitiría considerar el vínculo constitutivo entre economía y política, es decir, entre el proceso de acumulación capitalista y la institucionalidad de las políticas públicas.

Según Aglietta (2000), citado en Boyer (2020), la TR surge en la década del 1970, buscando entender cómo la dinámica de las relaciones sociales crea transformaciones en el mundo económico y no económico, transformaciones que toman formas institucionales, estructurando el campo de acción y permitiendo la reproducción del modelo de producción. Su objetivo es, por tanto, entender los procesos de acumulación a partir de los cambios institucionales en las relaciones de producción (Boyer, 2020).

Desde un punto de vista materialista-histórico, la TR estudia las relaciones concretas de producción en Francia, país donde este enfoque aparece a finales del siglo xx. Es decir, comienza como un estudio del capitalismo y de su capacidad para adaptarse a las guerras, crisis, dinámicas del sistema político, etc., para continuar garantizando la acumulación. Este énfasis en configuraciones concretas lleva a la TR a entender que no existe un capitalismo, sino múltiples formas de institucionalizar la norma de acumulación, formas que dependerán, entonces, de las variantes institucionales en sociedades concretas.

Desde un punto de vista dialéctico, las formas de organización social sufren constante cambio, derivado del desajuste entre las fuerzas productivas y las formas en que esas fuerzas se encuentran organizadas en un momento determinado, no siendo una característica exclusiva del capitalismo.

---

**Artículo:**  
Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---



En ese orden de ideas, tal vez el punto más importante a resaltar aquí sobre la TR, es que, para ésta, todas las relaciones sociales deben estar insertas en arreglos institucionales. Así, Boyer (2020), afirma que las relaciones sociales básicas: capital/trabajo (relaciones salariales), capital/ahorro (relaciones crediticias) y capital/capital (relaciones de competencia) están todas institucionalizadas en regímenes salariales, de crédito y monetarios y de competencia, respectivamente. Y agregaríamos la relación capital/Estado, que configura las formas de regulación propiamente dichas.

Para el caso del capitalismo, la reestructuración del capital ante las crisis, luego de períodos de auge, busca mantener el proceso de reproducción de capital, haciendo que éste se reestructure y se transforme sin dejar de acumularse.

Según Aglietta (1991), la crisis del capital aparece cuando la forma de socialización (organización social y económica) se vuelve un obstáculo a la reproducción del sistema. Similarmente, según Robinson (2007), citado en Manet (2014), las crisis de acumulación hacen que se replanteen las formas de producción y, por ende, de acumulación; así como las formas de regulación que pasarán a garantizar la valorización del capital.

Tal sería el caso del agotamiento del modo de acumulación conocido como fordismo, o del capitalismo de las grandes empresas, que para mantenerse tuvo como correlato la forma de regulación denominada Estado de Bienestar. Esta forma de regulación se caracterizó por un acuerdo para una socialización de los beneficios de la producción, en buena parte realizada por el Estado, con una posterior redistribución, garantizando mayores niveles de bienestar social a los actores del polo dominado del sistema capitalista. Es así como, condiciones y derechos laborales se vieron salvaguardados por esta forma de regulación, con el ánimo de justificar la acumulación que las grandes empresas experimentaban.

Sin embargo, estas garantías se habrían expandido de forma tal que habrían impactado negativamente la capacidad del sistema de mantener las tasas de acumulación esperadas por los dueños del capital; lo que, sumado a la complejidad para mantener varios objetivos simultáneos, habría llevado al Estado de Bienestar a estrategias conflictivas, configurando parte de su debilitamiento (Offe, 2012) y alimentando las fuentes de crítica para su posterior reemplazo por una nueva forma de regulación. Tal estado de cosas sería interpretado por los dueños de capital como una crisis de acumulación, lo que les llevaría a la movilización de los recursos de la sociedad para salir de la crisis. Gran efecto tendría sobre la configuración de un nuevo modo de producción, el desarrollo tecnológico de finales del siglo xx, sobre todo en el campo de las telecomunicaciones y de la logística mercantil, ahora con fronteras liberalizadas para el intercambio global.



Algunos autores denominan a este nuevo régimen de acumulación como “flexible”, caracterizado por un uso intensivo de tecnología; por oposición a la acumulación fordista, de carácter más extensivo en tecnología. Los defensores de este cambio alegarán que la forma de organización en crisis ha sido ineficiente y que la presencia estatal debe reducirse para dar mayor participación a los agentes del mercado, tanto en la producción como en la toma de las decisiones. Con la imposición de esta nueva forma de ver el mundo con el concurso de los gobiernos de Reagan e Thatcher, las instituciones del Estado de Bienestar comenzarán a ser desmontadas, para dar paso a la institucionalización del modo flexible de acumulación con políticas de liberalización de mercados y de desregulación, no solo arancelaria, sino también laboral, de seguridad social y ambiental; permitiendo la globalización de los flujos de capital y la articulación del proceso de producción desde diversas latitudes y con una especial movilidad para el capital financiero.

Luego de esta aproximación a las grandes transformaciones del capitalismo, queremos reflexionar sobre su efecto en las formas de administrar lo público. Y es que la hipótesis de la TR de que las relaciones sociales básicas son institucionalizadas en regímenes regulatorios, nos abre una puerta de diálogo entre esta teoría y los abordajes de políticas públicas, que, como se verá más adelante, tienen en su arquitectura conceptual a las instituciones como dimensión central del Estado en acción.

---

**Artículo:**

Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

---

Habiendo surgido a mediados del siglo xx, la disciplina de las políticas públicas ha sido dinámica, teniendo como uno de sus factores de cambio, precisamente, las dinámicas de los modos de acumulación, aunque en la literatura no sea muy explícita esta influencia.

Pueden identificarse, desde el siglo xx, por lo menos dos grandes cambios en la administración pública, asociados respectivamente a los modos de regulación conocidos como Estado de Bienestar y Estado Neoliberal.

Al primero le corresponde una forma de administración pública burocrática, que surge de los esfuerzos de modernización de los Estados “oligárquicos” del siglo xix (Méndez, 2019, p. 186). Esta administración de lo público se caracterizará por la racionalización del proceso de gobierno, a imagen y semejanza del proceso industrial del modo de acumulación fordista, en el que el Estado es activo en la economía a través de la producción directa de bienes y servicios, pero también impulsor de la industria nacional y de la consolidación de derechos laborales, estando buena parte de las políticas públicas, dirigidas a ese objetivo, lo que le valió también el apelativo de Estado Social. Esta administración pública, también conocida por algunos autores bajo la denominación de administración pública moderna, se caracteriza por la racionalización, expresada en la planeación, organización, dirección de personal, coordinación, información, presupuestación, etc. (Méndez, 2019); así



como por un modo de acción jerárquico en el ámbito organizacional, en el que el mando está racionalmente distribuido según la competencia profesional.

Tal racionalización y jerarquía acabará teniendo un reflejo en el enfoque de implementación de políticas públicas de arriba hacia abajo, o *top-down*, como se le conoce en la literatura anglosajona de políticas públicas, de un Estado que es, además, desarrollista por mandato de sus relaciones de dependencia en el sistema mundo globalizado. Es de arriba hacia abajo y de forma centralizada que el Estado de Bienestar pasará a planificar e intervenir los asuntos de las regiones, sobre todo desde perspectivas sectorializadas; sumando críticas para su reemplazo por una nueva forma de regulación, ahora desde quienes defienden mayores niveles de descentralización y autonomía territorial.

El segundo cambio en la administración pública y por ende en las políticas públicas, como consecuencia en los cambios de modo de acumulación, será el producido por los procesos de desestatización en respuesta a la crisis de la acumulación fordista y su forma de regulación.

Tal desestatización estará acompañada de un conjunto de estrategias como: remercantilización de servicios públicos, descentralización de funciones, privatización de empresas y entidades públicas, flexibilización y desregulación de los mercados laborales, racionalización del gasto público, entre otras. Estas fueron medidas también denominadas de ajuste estructural, para que los países de América Latina cumplieran con los compromisos financieros con la banca multilateral, con la que se venían endeudando desde la segunda posguerra para financiar el desarrollo económico. De esta forma, las políticas públicas en ese período se van a caracterizar por el desmonte, revisión de competencias y fragmentación de las iniciativas del Estado de Bienestar, teniendo como herramienta justificatoria a la “Nueva Gestión Pública”, aún moderna en sus formas de racionalización de la acción pública y, por tanto, preocupada con la eficiencia en un primer momento; pero también orientada hacia la eficacia en un segundo momento, en términos de gestión para resultados.

Asunto fundamental para analizar los cambios en las políticas públicas con motivo de la consolidación del Estado Neoliberal es el llamado a la autogestión de grupos e individuos, como correlato para una adecuada desvinculación del Estado por medio de las estrategias antes mencionadas. Con este llamado, el modo de regulación flexible ha invitado a los ciudadanos a responsabilizarse más por su propio bienestar, incorporando así las críticas surgidas desde múltiples frentes al Estado burocrático en crisis. En medio de esta nueva racionalidad, la formulación e implementación de las políticas públicas ha asumido una configuración que se presume más horizontal, al contar con la participación activa de los actores clave de sectores y territorios. Este nuevo contexto da origen al enfoque de políticas públicas *bottom-up* o de abajo-

---

**Artículo:**  
Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---



hacia-arriba, que es recogido bajo la forma, hoy hegemónica, de gobierno denominada gobernanza, caracterizada por la acción en red de los actores, también denominados partes interesadas, en una interacción que, según sus defensores, aumenta los niveles de democracia al permitir que libremente, sin las determinaciones sobreestructurantes del Estado burocrático, decidan sobre los asuntos públicos.

No obstante, son múltiples las críticas que caben a este abordaje como una forma de gobierno más democrática, por cuanto desconsidera las asimetrías de poder entre los actores y poderes fácticos en los territorios, por ejemplo, los poderes de grandes coporaciones, que generalmente actúan con el beneplácito del Estado para sus intereses de acumulación.

Concomitantemente, una teoría del desarrollo que supere el desarrollismo del Estado de Bienestar se pone a la orden del día para identificar en el territorio las potencialidades del desarrollo económico, donde los “factores del territorio” como los recursos naturales, el denominado capital social, las diferencias culturales, las administraciones públicas locales, etc., se ponen al servicio de la acumulación. Lo anterior, a costa de la cesión de autonomía de los habitantes de los territorios, so pena de la fuga o del cambio de localización de los actuales o potenciales inversores; se trata de la teoría del Desarrollo Endógeno Local (DEL) y las variantes de los denominados Sistemas Productivos Locales (Vázquez-Barquero, 1988) (Albuquerque & Pérez, 2012).

De esta forma, podemos concluir que, los modos de acumulación del capitalismo configuran un factor estructurante para la acción estatal en escala nacional y, por ende, en las demás escalas en las que se promueve la actividad de gobierno o cogobierno a través de políticas públicas de territorios o sectores. En palabras de Muller (2006), se pone de manifiesto la relación entre un referencial global, en este caso contenido en las concepciones y racionalidades de los diferentes modos de acumulación y un referencial sectorial, más relacionado con la forma de acción estatal sobre territorios y sectores específicos en las diferentes escalas.

Una vez presentado este panorama sobre los aspectos estructurantes de las políticas públicas y con el ánimo de ubicarnos en el campo analítico que las aborda: la disciplina de las políticas públicas; a continuación, hacemos un breve abordaje conceptual y epistemológico de esta.

### **Las políticas públicas**

Podría decirse que las políticas públicas se han configurado como un campo de conocimiento, que está en permanente construcción, por parte de teóricos del pensamiento político y de la disciplina de la administración pública. Así, el término “Política Pública” es un concepto que ha evolucionado gradualmente, desde que comenzó a desarrollarse a finales del siglo XIX y principios del siglo XX; debido a los desafíos que enfrentaban las sociedades por las recientes



urbanización e industrialización, convirtiéndose en motivo de interés para disciplinas como las ciencias políticas y la economía.

De esta manera, fue el politólogo estadounidense **Harold Lasswell**, quien desde 1935, se erige como el precursor de las investigaciones sobre la toma de decisiones gubernamentales y la formulación de políticas, particularmente en la década de los 30, durante la Gran Depresión Económica; siendo su trabajo tan influyente para el desarrollo de este campo, que se le atribuye haber acuñado el término de “Policy” en el año 1951, en sus artículos *The Policy Orientation* (2003).

A su vez, fue el también politólogo estadounidense, **Charles Lindblom**, quien en las décadas de 1950 y 1960, contribuyó a sentar las bases para el análisis de las políticas públicas; campo particular de conocimiento que ha sido ampliamente desarrollado desde finales del siglo xx hasta la fecha. Su trabajo de 1958, *Tinbergen on Policy-Making*, es la aplicación de los principios y diseño de la política económica de Jan Tinbergen de 1956, para la construcción de modelos de análisis para políticas públicas.

Del mismo modo, los economistas **James Buchanan y Gordon Tullock** en sus obras, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (1965) y *The expanding public sector: Wagner squared. Public Choice* (1977), aplicaron el análisis económico a la toma de decisiones gubernamentales, conceptualizando la teoría de la elección pública. Asimismo, se han propuesto otros métodos como, el análisis de costo-beneficio y el análisis de impacto en la evaluación de resultados de las políticas públicas.

Entonces, a partir de esta evolución conceptual, según **Jaime y otros (2013)**, se logran identificar algunas tendencias en las definiciones de política pública. En primera instancia, se resalta el papel de la autoridad o de la institucionalidad del gobierno, como “autor” de las políticas, en cualquiera de sus niveles: local, regional o nacional. Por otro lado, se orienta una definición hacia el poder de decisión de los actores gubernamentales, tanto en su quehacer como en el no hacer. En tercer lugar, autores como **Oszlak y O'Donnell (1982)** definen las políticas públicas como, “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p. 112).

Luego, en última instancia, la tendencia más reciente de este desarrollo conceptual, articula todos los elementos concebidos previamente, consolidando una corriente sistémica y holística, que concibe la complejidad e intersectorialidad de los problemas sociales para proponer intervenciones articuladas y sinérgicas que implican identificar y analizar situaciones problemáticas a través de ejercicios diagnósticos e investigativos; las acciones establecidas a nivel gubernamental, por medio de leyes o normas,





para resolver dichas necesidades sociales; la participación de la sociedad civil, los grupos o élites y los expertos, para la toma de decisiones tanto en la formulación, como en la evaluación de las políticas y el seguimiento del impacto logrado por la implementación de la política y en la consecución de los objetivos propuestos con ella.

Ahora bien, una vez abordados tanto la evolución del campo de estudio de las políticas públicas, como el amplio panorama en su definición conceptual, se requiere avanzar en el análisis de las políticas públicas como disciplina emergente de dicho campo teórico, lo cual supone identificar en primer lugar, los marcos de análisis de políticas públicas que permiten la organización y la comprensión de este objeto de conocimiento; y en segundo lugar, los fundamentos epistemológicos en los que se sustentan estos marcos analíticos, revelando el enfoque particular y las teorías que adoptan.

Sin embargo, se hace necesario primero explicar qué es un marco de análisis y su importancia en este ejercicio académico. Para ello, se retoma la postura de Parsons (2007), citado por Muñoz (2011, p. 126), quien propone que los “marcos configuran unos límites desde el discurso, para enmarcar la realidad que analiza un grupo en particular, de acuerdo a sus intereses; y que, como plantean Balme y Brouard (2005) citados por Roth (2008b, p. 70), estos marcos se componen de un acervo teórico y un repertorio metodológico específicos, que tienen como finalidad explicar su objeto de estudio.

Por consiguiente, los marcos analíticos al ser enfoques para observar un fenómeno, deben partir de posturas paradigmáticas adoptadas por los analistas, las que en definitiva determinarán el tipo de análisis a realizar y las herramientas a ser utilizadas. En consecuencia, también conviene describir los paradigmas epistemológicos que fundamentan los principales marcos de análisis de políticas públicas.

Estos paradigmas, en los que según Guba (1990) citado por Roth (2008, p. 69) apoyan la investigación en las ciencias sociales; son:

- Positivista y neopositivista, que parten de la observación y medición objetiva de la realidad, desde los datos empíricos y cuantificables matemáticamente, para evaluar la eficacia de las políticas públicas a través de indicadores, con el uso de herramientas ofimáticas.
- Post positivista o del racionalismo crítico, que incorpora además de los hechos observables, los valores éticos y políticos subjetivos de una sociedad, en particular, de los actores inmersos en la formulación e implementación de las políticas públicas.
- Teoría Crítica, que reconoce la ilusión de la objetividad, la influencia de los valores culturales, los eventos pasados, las acciones comunicativas y las relaciones de poder en el contexto inmediato en el que se implementa una política pública.
- Constructivista, donde se resalta que “... la realidad es una construcción

---

**Artículo:**

Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

---



social...” (Roth, 2008, p. 74), así como la importancia de las percepciones e interpretaciones que surgen de la interacción entre los individuos y su entorno, como forma de construcción del conocimiento.

Partiendo de estos paradigmas, se derivan algunos marcos de análisis de políticas, que proporcionan herramientas conceptuales y metodológicas para una evaluación más efectiva de las mismas. Dichos marcos, son: el secuencial o del ciclo de la política, que evalúa su impacto desde un enfoque incrementalista; las teorías de elección racional como “la aplicación de la teoría económica a la comprensión de la política” (Roth, 2008. p. 80); el marco de análisis y desarrollo institucional que se enfoca en las situaciones de acción de las instituciones y el marco de análisis de coaliciones promotoras con sus subsistemas de política en que los actores despliegan recursos para la toma de decisiones; siendo todos los anteriores influenciados por el paradigma positivista y neopositivista.

Por su parte, el paradigma constructivista, permite la emergencia de unos marcos de análisis de política públicas que privilegian el sentido de los actores y las controversias suscitadas entre sus intereses; reconociendo la importancia de la participación social, tanto de la ciudadanía, como de los sectores académicos, económicos, políticos y gubernamentales; dentro del proceso democrático reivindicado para las políticas públicas con mayores niveles de legitimidad. De este modo, se configura un enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas, que, hasta aquí, como lo propone Roth (2008), considera tres tipos de factores: los factores racionales correspondientes a los Intereses “materiales” de los actores; los factores institucionales, que estructuran las políticas públicas; y, los factores cognitivos o de las ideas; “las tres “Ies” (Intereses, Instituciones, Ideas)” (p. 76).

En este sentido, es necesario dirigir la atención hacia los argumentos de dichos actores y comprender sus significados; inicialmente a través de la identificación, como lo proponen Denzau y North (s.f.), de dos tipos de modelos mentales compartidos: 1) las ideologías (internas a la mente) que comparten un grupo de individuos como marco general para interpretar su entorno inmediato y como éste debería ser organizado y 2) las instituciones como los mecanismos externos a la mente, que los individuos crean colectivamente, para ordenar el ambiente y regular las relaciones sociales.

En segunda instancia, se requiere entender lo que Pierre Muller (2002) denominó “el referencial de la política pública” (p. 73), como el conjunto de imágenes o representaciones mentales que se construyen sobre la realidad que se va a intervenir con la política. Estas imágenes, hacen referencia, a la globalidad de la sociedad (que podría asimilarse a los modelos mentales compartidos, desarrollados por Denzau y North), y a la sectorialidad en particular en la que se ejecutará la política; así como la concepción que el grupo social tiene del sector en sí mismo.



Empero, las decisiones tomadas por los actores que participan en la formulación de las políticas públicas reflejan los valores, prioridades e intereses, tanto del gobernante como de la sociedad civil, siendo influenciados por diversos factores políticos, económicos, sociales y culturales; lo que genera, a su vez, controversias entre estos intereses y entre los diferentes significados que cada actor da al asunto en conflicto. Así, en diversas etapas del ciclo de política pública, como el establecimiento de la agenda o incluso antes, en la aparición de la necesidad o problemática, se presenta el conflicto y la controversia entre los argumentos de los diferentes actores (funcionarios gubernamentales, legisladores, grupos de interés, expertos, ciudadanos y organizaciones o movimientos sociales); se genera el debate público y emerge la disyuntiva entre conflicto y consenso, para priorizar los asuntos que serán objeto de la intervención y garantizar que las políticas sean aceptadas y exitosas. Es posible también identificar momentos de controversia en relación con la definición de instrumentos de implementación de las políticas, así como sobre los criterios para su evaluación.

### ***La perspectiva analítica de la Sociología Pragmática***

La sociología pragmática identifica y agrupa a un conjunto de trabajos desarrollados en Francia desde principios de la década de 2000. Abordando objetos que tienen en común fenómenos de carácter colectivo y público, tales como grandes controversias, se fue configurando a partir de un pluralismo metodológico que privilegió una aproximación a las prácticas concretas. Su núcleo teórico se basa en una relectura de la filosofía pragmática norteamericana, con referentes como Peirce, James, Dewey y Mead. De allí, rescata la centralidad de la experiencia, a través de la cual la realidad se hace perceptible a los ojos del investigador, para buscar en ella el sentido de la acción social a la luz de sus consecuencias. Otras influencias fueron recibidas del interaccionismo simbólico, la sociología durkheimiana y weberiana, la fenomenología y los *science studies* (Barthe et al, 2017). En los últimos años, la sociología pragmática ha ganado identidad y reconocimiento por la contribución de sus análisis, en un movimiento constante de diferenciación con otras perspectivas sociológicas, particularmente con las visiones predominantes en la sociología clásica.

### ***Ontología de la realidad social en la sociología pragmática***

Un elemento central en la ontología de la sociología pragmática es su particular concepción de la realidad social. Ésta se concibe como el resultado de un proceso, sucesivo y no lineal, de constante de verificación, refrendación o transformación del orden social. Éste es puesto a prueba en momentos clave, en que los actores despliegan sus acciones para defender sus visiones de la realidad, ante las resistencias que ofrecen otros actores con sus propias visiones. Desde esta perspectiva, el mundo social se produce de forma contenciosa a través de mecanismos fundamentales, tales como conflictos, disputas, controversias, tensiones, contradicciones, etc. Su característica es la de colocar a prueba las certezas colectivas, lo instituido, y como consecuencia, refrendarlo o transformarlo. Dicho de otro modo, las realidades que logren

---

**Artículo:**  
Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---



resistir dichas pruebas resultarán más “reales” que otras (Barthe et al, 2017, p. 286). De este particular foco deviene su apelativo de sociología de las pruebas.

La sociología pragmática se aleja de las concepciones determinísticas, entendiendo los procesos sociales como complejos, sujetos a la continua interacción de escenarios, escalas y temporalidades. En este sentido, el uso de categorías generales para la descripción de relaciones de desigualdad, como dominantes y dominados, puede resultar poco útil para la comprensión de la dinámica social, una vez que la sociología pragmática asume una indeterminación relativa que les es constitutiva y que hace posible la reversibilidad en las posiciones de poder (Chateauraynaud, 2016; Barthe et al, 2017). Esto se explica porque es dentro de las pruebas que el poder adquiere plena existencia (Barthe et al, 2017).

La sociología pragmática también adopta una postura particular sobre la ontología de los actores sociales. Considera que lo que ellos son, lo que pueden hacer y la condición que asumirán después de una situación, no responde a alguna coherencia teórica y que debe ser tratado, esencialmente, como un problema práctico. Así, las clásicas nociones de intención e interés, tomadas por la sociología clásica como descriptores, establecidos a priori, sólo podrían hacerse comprensibles cuando fuesen descriptibles en la acción (Barthe et al, 2017). No se trata, por lo tanto, de revelar los intereses particulares, tarea que ya emprenderían los propios actores en su interacción, sino de examinar cómo estos intentan hacerlo, con qué tipo de prueba, con qué apoyos materiales y qué resultados (Barthe et al, 2017). Disposiciones y capacidades deben ser observadas como producto de la incorporación de rutinas, regularidades o hábitos, que tuvieron lugar en el transcurso de pruebas previas (Chateauraynaud, 2016). A pesar de que no renuncia al uso e identificación de regularidades en la realidad social, que contribuyen a hacerla parcialmente previsible y explicable, tampoco cae en un determinismo de la acción (Barthe et al, 2017).

### *Epistemología de la sociología pragmática*

La sociología pragmática se nutre de diversas influencias que le confieren un amplio repertorio de posibilidades analíticas. Como hemos visto, su distanciamiento de algunos postulados de la sociología clásica y crítica contemporánea, le confieren un espacio propio. Sin embargo, también se ha producido una diferenciación interna, de la cual destacamos tres perspectivas que consideramos centrales, caracterizadas por su foco en la red, la justificación y la situación (Chateauraynaud, 2016), representadas, respectivamente, en los autores Bruno Latour, Luc Boltanski y Francis Chateauraynaud. Abordamos las dos primeras a partir de la perspectiva de Chateauraynaud que, en nuestra opinión, al procurar establecer un punto intermedio entre ellas, amplía las posibilidades de aplicación de la sociología pragmática.



Latour defiende la centralidad de la experiencia y el acceso que ella brinda a las múltiples asociaciones producidas por los actores sociales. Según esta perspectiva, el mundo social se constituye de redes heterogéneas y es tarea del sociólogo acompañarlas desde la experiencia directa, sin atribuirles categorías abstractas. Sin embargo, este camino podría conducir a una fragmentación descriptiva y analítica, producto de la acumulación de estudios de caso y posiblemente, esquemas de análisis muy específicos que puedan llegar a tener poca comunicación entre sí (Chateauraynaud, 2016). Boltanski & Thévenot (1991), por su parte, privilegia la utilización de categorías de justificación generalizables. En su trabajo con Laurent Thévenot opta por identificar un conjunto de gramáticas o “ciudades” que se manifestarían, regularmente, como repertorios de justificación accionados por los actores en situaciones de disputa. A partir de allí, siendo usadas como categorías generales de análisis, podrían llegar a tener una influencia, a priori, más allá de lo que podría ser deseable. Chateauraynaud, por su parte, propone una aproximación entre ambas posturas. Él considera que puede haber restricciones sobre las posibilidades de manifestación de los actores por cuenta de fenómenos más generales pero que, simultáneamente, hay espacio para la creatividad de subvertir y crear opciones. Su perspectiva atribuye más primacía a la acción situada; al análisis empírico de las acciones que producen y actualizan las relaciones de poder.

---

**Artículo:**

Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

---

El razonamiento que privilegia la sociología pragmática, con su propósito de verificación empírica de la acción social, puede ser mejor identificado como de tipo abductivo (Chateauraynaud, 2016). A través de él no se busca la obtención de explicaciones<sup>1</sup> certeras de los fenómenos, sino aquellas que sean más plausibles. Opera a partir de la construcción de hipótesis sobre las relaciones causales y sobre los mecanismos que le son propios, sin proponerse específicamente explicar a partir de generalizaciones o generalizar a partir del estudio de casos, sino buscar la mejor explicación para la situación concreta estudiada. Proceder a partir de la formulación de preguntas, de hipótesis y de producción de evidencia, constituyen las operaciones básicas del programa de investigación pragmático (Chateauraynaud, 2016).

La perspectiva situacional apuntada por Chateauraynaud sugiere la necesidad de obtener descripciones detalladas de las condiciones concretas de realización de las prácticas sociales y con ello, de la emergencia de entidades y del orden social. Considerando la centralidad de las pruebas, las situaciones que se tornan objeto de investigación corresponden, típicamente, a alguna forma de disputa o controversia entre actores sociales. Para su estudio se sugiere observar simétricamente todos los campos, tanto aquellos que se perciben, a priori, como dominantes y dominados. Esto no significa

---

<sup>1</sup> Entendemos la explicación en el sentido weberiano, que, en su sociología comprensiva, busca destacar las regularidades de las formas de conducta (la relación entre acción, motivo y efecto) en condiciones históricas concretas, diferente a la explicación por formulación de leyes sociales.



desconocer ingenuamente la existencia de tales diferencias, sino, aplicar un principio metodológico que evita su prejuicio y torna todos los campos descriptibles. De esta manera, podría ser captada la totalidad de los puntos de vista comprometidos en la disputa. Tal principio tampoco puede interpretarse como la tentativa de ejercer cierta neutralidad u objetividad, incluso porque se concibe que el conocimiento producido por la sociología pragmática, también tiene efectos en la realidad social y puede ser apropiado por los actores en sus prácticas (Chateauraynaud, 2016).

La atención a situaciones concretas coloca en cuestión la escala de los fenómenos que es priorizada en los análisis. Esto no significa que el orden macro social es excluido, por el contrario, permanece asociado a las prácticas, porque es a través de éstas que aquél se torna descriptible. Y en cuanto a la temporalidad, ésta se incorpora en la atención prestada a la génesis y a los procesos de sucesión de pruebas que se desarrollan a largo plazo; a la forma en que el pasado se hace presente como secuencia de pruebas anteriores y sirve de interpretación de las acciones, y a la manera y en la forma cómo los actores se apropian del pasado y proyectan el futuro, incidiendo con ello la trayectoria de la dinámica social (Chateauraynaud, 2016).

El análisis de las situaciones involucra elementos discursivos, no discursivos y los efectos sociales de las acciones en cuestión. Es necesario prestar atención a lo que se dice y no se dice, y a sus intercambios lingüísticos, para poder apreciar las habilidades críticas de los actores (Chateauraynaud, 2016; Barthe et al, 2017). El discurso y su objetivación en textos, no es considerado simplemente reflejo del mundo social, y sí mediaciones indispensables para su mantenimiento y transformación (Chateauraynaud, 2003). Argumentos, críticas y justificativas son centrales para comprender la explicación que los actores hacen de sus acciones; la forma en que juzgan las situaciones y lidian con sus contradicciones prácticas. Además de la dimensión discursiva, la descripción y análisis de los dispositivos que definen las arenas, actores y procedimientos técnicos que dan forma a las pruebas, entran en juego. Ejemplos de ellos pueden ser los estudios de impacto ambiental, sistemas de control de calidad o el ciclo de formulación de una política pública. Constituyen apoyos prácticos, materiales y organizacionales, de los cuales se valen los actores para probar aquello que quieren defender (Barthe et al, 2017). Su importancia analítica radica en el hecho de que ellos pueden viabilizar u obstaculizar la influencia de algunos actores sobre otros; modular sus habilidades críticas, aumentando o recortando las asimetrías preexistentes. De esta forma, el análisis de las situaciones concretas también se cuestiona sobre los efectos que la argumentación, justificación y crítica de los actores pueda ocasionar en las relaciones de poder ya existentes (Barthe et al, 2017). Porque, como producto del desarrollo específico de las pruebas, puede acontecer una reformulación de los colectivos, la transformación de los dispositivos o la reforma de las instituciones (Barthe et al, 2017); y, por esta vía de las políticas públicas.

---

**Artículo:**  
Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---



## A modo de conclusión

### *Síntesis de la agenda de investigación e implicaciones para la administración de lo público*

Retomando la propuesta neoliberal del ideal de ser humano como proyecto libre, dirigido hacia las metas fijadas para alcanzar el éxito personal, se espera que los ciudadanos formados bajo este sistema sean actores con mayores capacidades y autonomía que en las anteriores formas de acumulación y regulación económica. No obstante, dicho ideal termina configurándose en un escenario de autoexplotación en pro del rendimiento y la optimización que, en última instancia, está al servicio de la reproducción ilimitada del capital en sí mismo, por medio de la “libre competencia”.

Además, el mismo sistema instaaura ciertos “dispositivos” que sujetan a las personas, muchos de los cuales están dentro o son modulados por los arreglos de política pública; de esta manera, los sujetos son gobernados en función de racionalidades ajenas a ellos, como la racionalidad del cálculo, la maximización, entre otras. Por lo tanto, se propone adoptar el método de la sociología pragmática con el fin de comprender mejor estos “dispositivos”, abordando las interacciones sociales a través del estudio de los discursos desplegados por los actores y de la efectividad de los mismos para concretar los intereses de los grupos y/o coaliciones, en momentos centrales del diseño de las políticas públicas, como son, la formación de la agenda, la decisión y la legitimación de la decisión.

Ahora bien, la importancia y diferencia de este abordaje cualitativo de política públicas está en la distancia que toma frente al positivismo y la cercanía que busca hacia la hermenéutica y el constructivismo, para interpretar las acciones, el discurso, los elementos no discursivos y sus efectos en la dinámica social, no sólo para comprenderla sino también para transformarla.

Entendemos que, abordajes más comprensivos, en el sentido descrito en este texto, tienen un potencial transformador de la acción sobre lo público, al propiciar el contacto y el diálogo entre gobernantes y gobernados. Creemos, de igual forma, que éste puede ser un camino fértil para la profundización de la democracia y del respeto por el derecho de proyectos socioculturales diversos a permanecer en el tiempo.

---

#### Artículo:

Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

---



## Referencias

- Albuquerque, F. & Pérez, S. (2012). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Barthe, Y., Blic, D. d., Heurtin, J.-P., Lagneau, É., Lemieux, C., Linhardt, D., . . . Trom, D. (2017). Sociología pragmática: manual de uso. *Papeles de Trabajo*, 11(19), 261-302.
- Boisier, S. (1991). La Descentralización: un tema difuso y confuso. En D. Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *On Justification: Economies of worth*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre o Estado*. Sao Paulo: Companhia das Letras. <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13360.pdf>
- Boyer, R. (2020). La teoría de la regulación y el legado de Marx. En: E. Torres, *Marx 200: presente, pasado y futuro* (pág. 424). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1965). The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy (Vol. 100). University of Michigan press.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1977). The expanding public sector: Wagner squared. *Public Choice*, 147-150.
- Chateauraynaud, F. (2003). *Prospéro. Une technologie littéraire pour les sciences humaines*. Paris: Ed. du CNRS.
- Chateauraynaud, F. (2016). Pragmatique des transformations et sociologie des controverses: Les logiques d'enquête face au temps long des processus In: *Histoires pragmatiques*. <http://books.openedition.org/editionsehess/12327>
- Jaime, F. et al (2013) Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar. En: Fernando Martín Jaime... [et. al.]. *Introducción al análisis de políticas públicas - 1a ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013 [Capítulo 3 (p. 53-72)]*.
- Lasswell, H. (2003). The Policy Orientation. En: Braman, S. (Ed.) *Communication Researchers and policy-making*. 85-104.
- Lindblom, C. E. (1958). Tinbergen on policy-making. *Journal of Political Economy*, 66(6), 531-538.
- Manet, L. (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. Dialnet. *Noésis*, 23(46), 18-56.
- Méndez, L. (2019). Legitimidad de la administración pública en la modernidad y posmodernidad. *Murmulllos*, 24-35.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas* (Primera ed.). (C. S. J.-F. Jolly, Trad.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz Gaviria, G.A. (2011). Análisis de la política ambiental colombiana en la década 2000-2010. *Semestre Económico*, 14(30), 121-134.

---

### Artículo:

Análisis de políticas públicas y controversias, una agenda de investigación

---





- Offe, C. (2012). *Contradictions of the Welfare State*. Johannesburgo: Hutchinson.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.

---

**Artículo:**

Análisis de políticas públicas  
y controversias, una agenda  
de investigación

---