

El análisis de la agenda de las políticas públicas más allá del giro argumentativo: una mirada desde la economía política cultural*

The analysis of policy agenda beyond the argumentative turn: a view from cultural political economy

Santiago Leyva Botero
Universidad Eafit

Ana Victoria Vásquez Cárdenas
Universidad de Antioquia

Carlos Andrés Olaya Mesa
Universidad Eafit

Resumen

En los últimos 30 años los *policy studies* han redescubierto el valor que tiene el lenguaje, la argumentación y la narrativa en los procesos de producción de las políticas públicas. El interés por estos tres aspectos ha constituido el llamado “giro argumentativo” que ha puesto en tela de juicio la mirada positivista del *policy analysis*. Estos estudios tomaron seriamente el giro cultural de las ciencias sociales, aunque con una escala diferenciada de aceptación de las ideas posmodernas. Algunos enfoques señalaron que el lenguaje constituía el mundo de las políticas, otros que las narrativas competían entre sí por darle significado y otros, resaltaron la importancia de la persuasión-argumentación como remplazo a la “racionalidad instrumental” del analista. Sin embargo, esta ponencia busca “poner al lenguaje en su lugar”, entendiendo cómo éste interactúa (emerge, se selecciona y se retiene) en un contexto estructural e institucional en el que diferentes tipos de actores tratan de adelantar sus propios proyectos y estrategias. Todo esto implica entender las interacciones entre el “discurso” y la realidad material, retomando las ideas de la Economía Política Cultural (Escuela de Lancaster).

Palabras clave: políticas públicas urbanas, establecimiento de agenda, giro argumentativo, economía política cultural, Medellín.

Abstract

In the past 30 years the policy studies have rediscovered the value of language, argumentation and narrative in the production of public policies. Interest in these aspects

* Esta ponencia se inscribe dentro del marco del proyecto Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el Municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015, ejecutado por la Universidad de Antioquia y la Universidad Eafit y financiado por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias).

has been called "argumentative turn" that has put into question the positivist view of policy analysis. These studies took seriously the cultural turn in the social sciences, but with a different level of acceptance of postmodern ideas. Some approaches noted that the language was the world of policies, other narratives that competed with each other for giving meaning and others, stressed the importance of persuasion and argumentation as a replacement to the "instrumental rationality" of the analyst. However, this paper proposes that you should put the "language in place", meaning it interacts (emerge is selected and retained) in a structural and institutional context in which different types of actors try to advance their own projects and strategies. All this means understanding the interactions between "speech" and material reality, resuming the ideas of the Cultural Political Economy (School of Lancaster).

Keywords: urban policy, agenda setting, argumentative turn, cultural political economy, Medellin.

Santiago Leyva Botero, Universidad Eafit

sleyvabo@eafit.edu.co

Doctor en Administración Pública de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional, Universidad de Lancaster. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Medellín-Colombia. Integrante del Grupo de Investigación Sociedad, Política e Historias Conectadas de la misma institución.

Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Universidad de Antioquia

anavictoriavasquez@gmail.com

Doctora en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Magíster en Ciencia Política y licenciada en Derecho de la Universidad de Antioquia, Colombia. Profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Integrante del grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la misma institución.

Carlos Andrés Olaya Mesa, Universidad Eafit

candres16@hotmail.com

Candidato a magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit, Colombia. Politólogo de la Universidad de Antioquia, Colombia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Integrante del grupo de Investigación Estudios Políticos de la misma institución.

Introducción

En los últimos 30 años los *policy studies* han redescubierto el valor que tiene el lenguaje, la argumentación y la narrativa en los procesos de producción de las políticas públicas. El interés por estos tres aspectos ha constituido el llamado “giro argumentativo” que ha puesto en tela de juicio la mirada positivista del *policy analysis*. Estos estudios tomaron seriamente el giro cultural de las ciencias sociales, aunque con una escala diferenciada de aceptación de las ideas posmodernas. Algunos enfoques señalaron que el lenguaje constituía el mundo de las políticas, otros que las narrativas competían entre sí por darle significado y otros, resaltaron la importancia de la persuasión-argumentación como remplazo a la “racionalidad instrumental” del analista. Sin embargo, esta ponencia busca “poner al lenguaje en su lugar”, entendiendo cómo éste interactúa (emerge, se selecciona y se retiene) en un contexto estructural e institucional en el que diferentes tipos de actores tratan de adelantar sus propios proyectos y estrategias. Todo esto implica entender las interacciones entre el “discurso” y la realidad material, retomando las ideas de la Economía Política Cultural (EPC). Finalmente, la ponencia retoma por su similitud con el giro argumentativo y la EPC, el debate que se dio entre los pluralistas y los teóricos del *agenda-setting* durante los años 60 y saca algunas conclusiones de ello.

1. Los aportes del giro argumentativo y la importancia del lenguaje para el estudio de las políticas públicas

Desde hace un par de décadas, los *policy studies* se han acercado al giro cultural o lingüístico que se dio en las ciencias sociales a mediados del siglo XX, lo que en clave de política pública llamaron el “giro argumentativo” (Fischer y Forester, 1993). “Desde esta perspectiva el análisis de las políticas públicas implica explorar la manera en que <<el discurso de las políticas>> llega a enmarcar los argumentos que delimitan los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas” (Parsons, 2007: 182). Para ello, utilizaron los aportes del post-estructuralismo francés, la teoría crítica alemana, la filosofía lingüística británica y el pragmatismo estadounidense. En palabras de Jessop (2013: 434):

El giro argumentativo es uno entre muchos giros culturales que cubren una amplia gama de (re)descubrimientos de la función de la semiosis en la vida social [...]. Estos comparten un interés teórico y/o práctico por la producción social del significado intersubjetivo en general y/o a través de técnicas o prácticas semióticas particulares y su traducción hacia prácticas comunicativas orientadas a encuadrar las políticas públicas y sus impactos.

En términos generales, este giro también implica una respuesta epistemológica post-positivista que busca rescatar el papel de los sujetos y de sus subjetividades en los procesos de construcción de políticas públicas (en particular en el *agenda setting process*). Se trata

de “entender la relación entre lo empírico y lo normativo, en tanto se configuran en los procesos de argumentación para una política [...] pero va más allá de este énfasis empírico tradicional para examinar las formas en que se combinan y son empleados en el proceso político” (Fischer, 2012: 2). En este sentido, la definición de los problemas públicos y las diferentes relaciones causales que los actores establecen para darle sentido a sus demandas, se encuentran “enmarcadas” en una extensa red de significación que combina juicios de valor, datos empíricos, nociones, prejuicios y argumentos de una manera más o menos estables.

Para Camacho-Celis (2011: 28) el giro argumentativo consiste en

[...] promover un cambio postempiricista y una construcción de teoría política que replantee el uso de los análisis empíricos como única fuente de análisis y de los modelos tecnocráticos para la investigación de política pública, a partir de la construcción discursiva de la realidad a través del lenguaje y el discurso. Es también modificar los efectos que produjo la reproducción de la tecnocracia como el olvido de los sujetos y su subjetividad en las políticas públicas, respaldado por la fortaleza de los métodos cuantitativos sobre los cualitativos.

En la actualidad, se reconocen al menos tres perspectivas distintas al interior del giro: la perspectiva deliberativa, la retórica y la narrativa. Y aunque éstas comparten su crítica a la visión positivista del análisis de las políticas públicas, se diferencian en el nivel de aceptación que tienen de las ideas posmodernas y posestructuralistas. La primera perspectiva, la deliberativa, es la más representativa del giro argumentativo y Frank Fischer (2012) es su principal exponente. Apoyada en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, esta perspectiva busca re-valorar el papel que las ideas, los discursos, el lenguaje, los símbolos y la argumentación normativa tienen a la hora de construir problemas, tomar decisiones e implementar acciones sobre determinados asuntos públicos. De hecho, el lenguaje y los "encuadres" que se utilizan para definir un problema configuran la forma misma de la "realidad" y, en ese sentido, el analista de las políticas es antes que nada un facilitador de la deliberación. Esta perspectiva, en tanto muestra la manera en que participan los ciudadanos construyendo discursivamente sus intereses en el debate público, tienen un increíble potencial democrático de empoderamiento ciudadano, pues lo que se busca es la convergencia entre al ámbito político y el ámbito técnico.

La segunda perspectiva, la retórica, sostiene que "las políticas están hechas de palabras", por eso deben entenderse como un proceso de persuasión a través de los argumentos y en cada etapa del *policy cycle*. Su principal exponente es Giandomenico Majone, un (ex)econometrista que después de varias décadas de hacer análisis “racionales” de las políticas públicas se dio cuenta que, en la realidad, lo que más importa no es quien pueda *demostrar* científicamente que su alternativa de solución es la mejor, sino quien *persuada* mejor al público y a los tomadores de decisiones para ello. Así, este pionero en el ámbito

discursivo de las políticas propone hacer análisis que tengan en cuenta otro tipo de racionalidades alternativas a la racionalidad instrumental “medios-fines”. En ese sentido, el analista de las políticas no es otra cosa que un “artesano de argumentos”. Aquí, las políticas se entienden como un conjunto de argumentos que combinan proposiciones fácticas, deducciones lógicas y juicios de valor. Se busca entonces mostrar la interpretación de los datos antes que los datos en sí mismos.

Finalmente, la perspectiva narrativa, cuyo principal exponente es Emery Roe, se define como un enfoque complementario y no convencional que busca ayudar al análisis de las políticas cuando se mueven en contextos de alta incertidumbre, desbordante complejidad, fuerte polarización y están atravesadas por múltiples discursos de los actores inmersos, como se diría en el lenguaje narrativo, en una “controversia” de política pública. La perspectiva narrativa es “un marco teórico-metodológico de aplicación de la teoría literaria contemporánea al análisis de la política pública, sustentado en las teorías estructuralistas (semiótica) y pos-estructuralistas (lenguaje)” (Arrubla, Ballesteros y Martínez, 2010: 317). El fin de esta perspectiva es construir una “meta-narrativa”, una especie de comprensión panorámica que resulta de la identificación de las narrativas hegemónicas y las contra-narrativas subalternas o las no-historias que los actores defienden en sus discursos. La controversia que se genera alrededor de la política pública es el hecho que el analista deberá evidenciar para dar cuenta de los conflictos, ideas, creencias, instituciones e intereses que, incluso frente a evidencia empírica, los actores no están dispuestos a dejar de lado.

En últimas, el "giro argumentativo" representa una crítica a la hegemonía del paradigma positivista y su correlato tecnocrático y, a su vez, una respuesta a los constantes fracasos de la modelización matemática sobre la realidad social. Además de eso y como las tres perspectivas lo sostienen, la inclusión del lenguaje en el análisis de las políticas públicas no solo es una manera de volver a mirar hacia la política para entender las políticas, sino también hacia los ciudadanos mismos.

2. Poner al lenguaje en su lugar: una crítica constructiva al giro argumentativo desde la economía política cultural

Detrás de toda esta revaloración del lenguaje y la argumentación en el análisis de las políticas, subyace una visión profundamente pluralista de la sociedad y del funcionamiento de la política. Aunque el giro argumentativo representa una valiosa crítica al positivismo, es hora de profundizar un poco en sus aciertos y desaciertos teóricos. Lastimosamente, al asumir que el “language does more than reflect what we take to be reality. Indeed, it is constituent of reality, shaping—and at times literally determining—what we understand to be reality” (Fischer, 2012: 36), el giro desconoció la dimensión material (o extra-semiótica)

de la realidad y todas las limitaciones que se desprenden de ello. Es en ese sentido que Jessop (2013: 436) afirma y se pregunta lo siguiente:

Argument alone cannot transform the world: it must intersect with material (extradiscursive) mechanisms, factors and actors. The following remarks draw on an earlier article in this journal (Jessop, 2009) to explore three questions that bear on the benefits of an argumentative turn:

1. How are the semiotic and extra-semiotic aspects of argumentation related?
2. How do evolutionary mechanisms shape the movement from social construal of policy problems to the social construction of policy solutions?
3. What role can the analysis of argumentation (and related topics) play in denaturalizing dominant world images or frames of meaning and thereby revealing (in some cases) their ideological character and their role in reproducing social domination?

En efecto, son cuestiones que el giro argumentativo no tiene en cuenta del todo, pues aún no se ha tomado demasiado en serio sus críticas internas. Por eso, el enfoque de la Economía Política Cultural (EPC) de la escuela de Lancaster propone que se tengan en cuenta las condiciones institucionales, las relaciones sociales y las técnicas concretas que soportan la facilidad o los constreñimientos que tiene un argumento para hacerse efectivo en la realidad. En términos generales, este enfoque “is an emerging and still developing trans-disciplinary approach oriented to post-disciplinary horizons. It is concerned with making ‘cultural turns’ in the study of political economy to enhance its interpretive and explanatory power. Intellectually [EPC] originated in a synthesis of critical discourse analysis, critical political economy, neo-Gramscian state theory, neo-Gramscian International Political Economy, the regulation approach, governmentality and governance studies”¹.

Queda claro entonces que por su orientación neo-marxista, la EPC no puede dejar de lado *las condiciones reales de existencia* que enmarcan y son enmarcadas por las diferentes discursividades en disputa. Sin embargo, también reconoce que el materialismo histórico se queda corto a la hora de analizar las variables semióticas de la realidad material:

Less influential but still significant is the ‘exorbitation of language’ in discourse analysis *a` la* Laclau and Mouffe, which analyses all social relations in terms of the metaphor of language. A more productive view is that discourse involves ‘*both* what is said and what is done, which breaks down the distinction between language (discourse in the narrow sense) and practice’. This enables the analyst to transcend the action/language distinction and to explore the complex ‘discursive-material’ nature of practices, organisations and institutions. (Jessop y Sum, 2001: 92).

¹ <http://wp.lancs.ac.uk/cperc-conf/>

En síntesis, de nada sirve el análisis discursivo sin tener en cuenta los factores extra-discursivos y viceversa. Además de eso, el giro argumentativo tampoco responde muy bien al por qué solo algunos argumentos de los múltiples argumentos en competencia son seleccionados, retenidos, institucionalizados y eventualmente imitados y transferidos en alguna otra parte del mundo.

Several also note that those engaged in argument will not be equally motivated, equipped or effective to convey their messages and win support for the conclusions they wish to communicate. This capacity also depends on, for instance, the organization and operation of the mass media, the role of intellectuals in public life and the structural biases and strategically selective operations of various public and private apparatuses of economic, political and ideological domination. (Jessop, 2013: 436 – 437).

En definitiva, lo que la EPC le está diciendo al giro argumentativo, es que trate de quitarse el sesgo neo-pluralista a través del cual observa la realidad. Y, al reconocer que en medio de una co-evolución entre discursividad y materialidad los argumentos son puestos a trabajar por actores concretos con estrategias particulares, el giro podrá enriquecer (y complejizar) sus marcos conceptuales mucho mejor.

3. Recordando el debate entre los pluralistas y los teóricos del *agenda-setting* durante los años 60

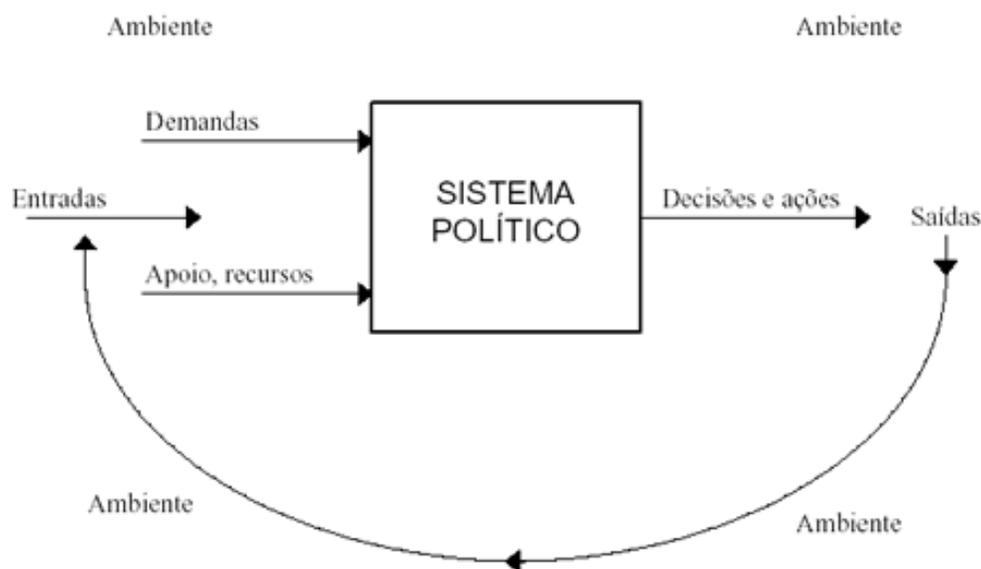
Todas estas críticas constructivas que la EPC le hace al giro argumentativo nos recuerdan, por su similitud, al debate entre los teóricos del *agenda-setting* y los pluralistas. Como se sabe, la tradición en los estudios sobre las agendas² se remonta, aunque sin mucho fuerza en la ciencia política formal, hasta los años 60 en los Estados Unidos. Por aquellas épocas, cuando se formalizaban los encuentros entre las ciencias sociales y la acción pública, los estudiosos de la política se enfocaron más en los procesos de toma de decisiones en sí mismos, que en el proceso social por el que se decidía sobre el curso de acción a tomar, es decir, la agenda.

Significant research specifically on the topic of agenda setting, as opposed to decision making, dates mostly from the 1960s. Early studies of agenda setting were quite controversial because they were often presented as critiques of the pluralist studies of the 1950s and 1960s (Baumgartner, 2001: 288).

² “An agenda is a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials [...] but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organizations, or through joint action by some or all of these institutions” (Birkland, 2006: 63).

Con una interpretación profundamente conductista y socio-céntrica del poder, célebres autores como Dahl o Truman asumían que en una sociedad pluralista todos los intereses estaban representados de forma más o menos equilibrada y que por eso los conflictos se resolvían de manera equitativa (Casar y Maldonado, 2008). Para ellos, las políticas públicas no eran más que el resultado de la libre competencia entre los grupos. “En una sociedad libre, podría argumentarse, todos pueden influir en la agenda de las políticas públicas” (Parsons, 2007: 156). De ahí que no tuviera mucho sentido estudiar el proceso de establecimiento de agendas en la producción de políticas públicas, pues “debido a la facilidad con la que el *stratum* político puede ser penetrado, siempre que la insatisfacción se acumula en algún segmento del electorado de un partido, los políticos probablemente aprenderán del descontento y calcularán si podría ser convertido en un tema político con una rentabilidad electoral” (Dahl 1961: 93). Esta visión quedó representada en el famoso modelo del sistema político de Easton, en donde todas las demandas y apoyos de una sociedad (pluralista) llegaban sin mayor dificultad a la “caja negra” del sistema.

Gráfico 1. Modelo simplificado del sistema político

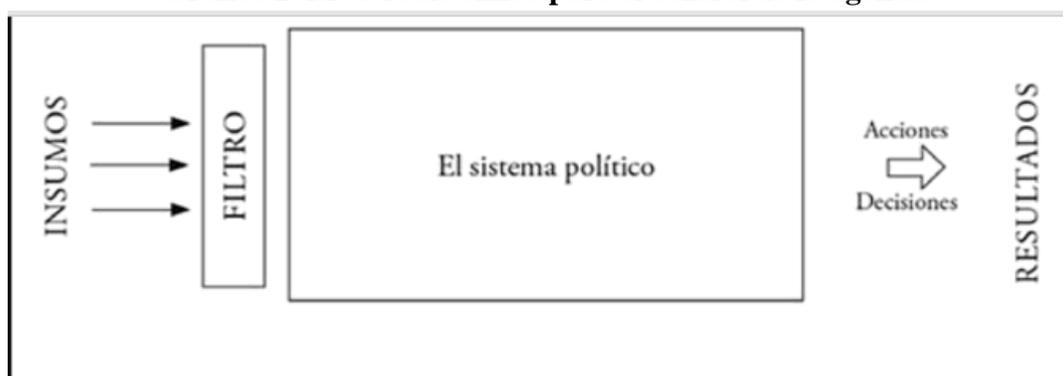


En esa misma dirección, para los estudios de comunidad de los años 50 y 60 solo bastaba con estudiar el comportamiento realmente observable de los actores políticos, bien sea a través de sus posiciones directivas, su reputación y/o sus decisiones, para conocer la estructura del poder en un territorio dado (estudios decisionales y posicionales³). Sin embargo y como punto de partida de los estudios de agenda, algunos autores se opusieron decididamente a este pluralismo tan ingenuo que subyacía en la visión conductista del sistema político.

³ Bien sea desde la metodología posicional, reputacional o decisional.

Para estos pioneros en el estudio de las agendas, no todo tipo de insumo podría pasar libremente a una caja negra “abierta” y “neutral”, y luego podría ser procesado de la misma manera y con la misma importancia que los demás insumos. Por el contrario, ellos observaron que la política era mucho más que el conflicto entre valores, ideas e intereses. La política era, ante todo, el manejo del conflicto mismo. Por eso, argumentaron que para poder controlar las demandas que amenazaban el mantenimiento del “sistema”, era necesaria la existencia de determinados mecanismos o “guardianes” que filtraran todos los insumos que intentaban llegar al sistema político: partidos políticos, medios de comunicación, líderes de opinión, etc. De esta manera podrían explotar algunos conflictos y suprimir otros, haciendo que ciertos asuntos se resolvieran dentro de “la política” y otros por fuera de ella.

Grafico 2. Modelo sistémico para el control de la agenda



Fuente: Parsons, 2007: 163.

Toda esta devastadora crítica al trinomio “conductismo-pluralismo-demoliberalismo” (dominante en la ciencia política norteamericana durante el auge de la revolución *behaviorista*), quedaría resumida en la perspicazmente afirmación de Schattschneider (1960): “quien quiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él” (citado en Parsons, 2007: 165). Aunque este era una crítica al pluralismo de los años 60, también se le puede aplicar al sesgo neo-pluralista del giro argumentativo actual.

De ahí que la excesiva atención prestada a las variables agenciales para comprender el funcionamiento de la política y los mecanismos del poder, debiera ser revaluada para darle mayor cabida a las variables estructurales, institucionales e ideacionales, pues el poder no se reduce simplemente al control del comportamiento de A sobre B (como creía Dahl), sino que también implica que, siguiendo a Bachrach y Baratz (1962), “A prevents B’s issues and interests from getting on the agenda or becoming policy, even when actor B really wants these issues raised” (Birkland, 2006: 66).

Este otro aspecto en la definición del poder fue llamado por Bachrach y Baratz (1962) “la segunda cara del poder”. Es decir, el poder que no se manifiesta en las conductas y en las decisiones, sino en las no-conductas y las no-decisiones. Incluso, los trabajos Lukes (1974) y Gaventa (1980) fueron más allá de esto y comenzaron a hablar de una tercera dimensión del poder. Para ellos, el poder no solo involucra las decisiones y las no-decisiones, sino también el control sobre las ideas de los individuos, sobre lo que se considera valiosos y admirable en una sociedad y, por lo tanto, sobre lo que se debe resolver dentro del campo de la política o por fuera de ella.

En el fondo, lo que los teóricos del *agenda-setting* intentaban mostrarle al pluralismo ingenuo de los años 60, es que la política no solo se trata de “quién se queda con qué, cuándo y cómo” o “quien se queda por fuera de qué, cuándo, y cómo”⁴, sino que también se trata de “porqué disputar qué, cuándo y cómo”. En este sentido, los hechos sociales no son problemáticos, ni mucho menos públicos en sí mismos, sino que existen determinados actores con recursos y estrategias particulares que logran posicionar su visión en la agenda del gobierno, tal cual lo señala la EPC.

Además de eso, vale la pena recordar que el Estado como organización no tiene una forma o función predeterminada, su participación en distintas arenas de políticas depende en buena medida de cual sea la lectura socialmente aceptada sobre su rol. En este sentido las ideologías políticas también predeterminan si se prefiere un Estado reducido que no se involucre en muchas áreas o que lo haga mínimamente a través de instrumentos de mercado o de gobernanza, o por el contrario un Estado social (por ejemplo, un Estado de Bienestar) que tenga una gran “capacidad de carga”⁵, y que por lo tanto maximice el número de *issues* que incorpora como parte de su forma y función, asumiendo de manera institucionalizada los conflictos por la agenda. En sentido contrario, las orientaciones liberales llevan necesariamente a que se privilegie una lectura de diferentes cuestiones sociales y urbanas como problemas individuales, por lo que existe una mayor dispersión y fragmentación de las agendas y una mayor informalidad (quizás incluso violencia) en la lucha política por influirlas.

Esto evidencia entonces que en la definición, la problematización, el encuadramiento y la “publicación” de cualquier hecho social subyacen profundas relaciones de poder⁶ que

⁴ En ese sentido, vale la pena rescatar la importancia que tiene el proceso de bloqueo de agendas, ya que difícilmente un actor político podrá ganar la atención del público y, eventualmente, “establecer” su propia agenda, sin bloquear al mismo tiempo la de sus contrincantes (Cobb y Elder, 1972).

⁵ *Carrying capacity* es un concepto especializado dentro de los estudios de agenda. Con este, se denota la capacidad/incapacidad que tiene una organización para tratar simultáneamente varios asuntos en su agenda (Birkland, 2006).

⁶ Piénsese, por ejemplo, en la historia de la politización y la publicación de hechos sociales relativamente privados, como la esclavitud y el incesto o el cuidado de los ancianos y las personas con movilidad reducida. Es por ello que Casar y Maldonado (2008) sostienen que “si los problemas públicos no son hechos dados,

tienen sustentos semióticos y extra-semióticos. En palabras de Garraud (2009: 61) “la manera como un problema se construye condiciona, por una parte, las formas que son pensables para considerarlo y tratarlo. [En este sentido] no hay problemas públicos <<por naturaleza>>, sino que todo problema público es una construcción social” que denota una relación de poder.

Además, estos teóricos de las agendas comenzaron a señalar que, en consonancia con las famosas críticas al “Enfoque Secuencial” (Lasswell, 1971; Jones, 1970), el establecimiento de agenda no es necesariamente el momento inicial de una política pública. Más bien, es un proceso discontinuo de resurgimientos y redefiniciones de asuntos, en donde la implementación o la evaluación pueden dar origen a un nuevo establecimiento de agenda (Garraud, 2009).

En todo caso, frente a la pregunta de ¿y qué es lo importante de estar o no en la agenda? Los teóricos de agendas saben muy bien que los recursos (de todo tipo) de cualquier organización son siempre limitados (la variable extra-discursiva que EPC le señala al giro argumentativo). Esto implica que las organizaciones no pueden atender todos los asuntos sociales existentes que están en lo que Birkland (2006) llama el *Agenda Universe*, sino solo aquellos que estando en la agenda pública (formal o informal) se hace necesario atender para suprimir (anticipar) conflictos mayores o para empujar las preferencias (valores) de grupos específicos sobre el conjunto social. Por eso, entre menos capacidad de carga tenga una organización para sostener varios asuntos al mismo tiempo, más fuerte será la lucha entre los diferentes grupos para bloquear y/o establecer la agenda de la misma.

En este orden de ideas queda claro que los asuntos no llegan solos a la agenda, ni mucho menos, como algo ajeno a su contexto. De ahí que necesiten de determinados “emprendedores de política pública” (*policy entrepreneur*), que sepan aprovechar los eventos inesperados o las ventanas regulares e irregulares de oportunidad política, para posicionar y encuadrar cualquier asunto (ciclos económicos, procesos electorales, catástrofes naturales, protestas sociales, etc.). A menudo, el giro argumentativo olvida que los argumentos pesan más o menos depende de quién, cuándo y cómo los emplee.

En todo caso, estos emprendedores son los que se encargan de que un hecho social deje de ser una “condición naturalmente” inmodificable, y pase a ser un “problema gubernamentalmente” solucionable. Queda claro entonces que “la inscripción duradera de una problema en la agenda (cualquiera que sea) necesita de recursos, de movilización, de coaliciones y de transacciones entre grupos, así como una relación de fuerzas” (Garraud, 2009: 62).

como los hechos de la naturaleza, no hay racionalidad pura posible —a priori— en la resolución de los mismos” (p. 3).

Una vez en la agenda, el asunto debe ser “encuadrado” de tal manera que las alternativas de solución que los *policy makers* se planteen favorezcan al grupo que logró posicionar el asunto. Pues de nada sirve poner un tema en la agenda si su encuadramiento resulta contrario a los intereses, las ideas y los valores del grupo ganador. Por lo general y con base en el trabajo de Schattschneider (1960), los grupos ganadores buscan mantener el asunto dentro del control de sus límites (territoriales, mediáticos, económicos, políticos, etc.), y los perdedores buscan expandir el conflicto más allá de tales límites; bien sea ganándose la atención de los medios, del público o de otros órdenes de gobierno para lograr romper el monopolio sobre determinada política pública. De hecho, vale resaltar que en estos procesos de encuadramiento sí resulta extremadamente útil el análisis de las políticas desde el giro argumentativo.

Conclusiones

Luego de recorrer los fundamentos del giro argumentativo, retomar las críticas de la EPC y comparar todo esto con el debate entre pluralistas y teóricos del *agenda-setting*, podemos concluir tres cosas. Primero, que el giro argumentativo es una contrapropuesta válida y necesaria a la racionalidad tecnocrática cuando muchos actores con múltiples discursos buscan influir en las políticas públicas. Segundo, que aunque todo esto sea muy importante, está desconociendo la dimensión material o extra-semiótica de la realidad social y que, por lo tanto, debería prestar mayor atención a las críticas que se plantean desde la EPC. Finalmente, queda la pregunta por si las ciencias sociales se dedican a reeditar debates, uno tras otro a lo largo de los años, como sucedió con las pluralistas y los teóricos de la agenda de los años 60, y los neo-pluralistas y neo-marxistas de la actualidad.

Referencias

- Arrubla D., Ballesteros, M. Y Martínez, A. (2010). La Perspectiva Narrativa de Emery Roe. En: Roth Deubel, André-Noël (Editor). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. (pp. 317 – 346). Bogotá: Universidad Nacional.
- Bachrach, P Y Baratz, M. (1962). Two faces of power. *American political science review*, 56 (04), 947-952.
- Bardach, E. (1981). Problems of problem definition in policy analysis. *Research in public policy analysis and management*, 1, 161-171.
- Baumgartner, F. (2001). Agendas: Political. En: *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Amsterdam: Elsevier.
- Birkland, T. (2006). 5 Agenda Setting in Public Policy. En: Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 63-78). London y New York: CRC Press.

- Camacho Celis, M. (2011). El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, (1), 1-26.
- Casar, A. Y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cobb, R. Y Elder, Charles. (1972). *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-buildings*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Fischer, F. (2012). *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, F. Y Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Garraud, P. (2009). Agenda/Surgimiento. En: Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Eds.). *Diccionario de políticas públicas* (pp. 60-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gaventa, J. (1980). *Power and powerlessness*. Oxford: Clarendon Press.
- Jessop, B. (2013). The returns of the argumentative turn. *Critical Policy Studies*, 7(4), 434-439.
- Jessop, B. Y Sum N-L. (2001). Pre-disciplinary and Post-disciplinary Perspectives. *New Political Economy*, 6 (1), 89-10.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Majone, G. (2006). Agenda setting. En: Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 228-250). Oxford y New York: Oxford University Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Schattschneider, EE. (1960). *The semisovereign people*. New York: Holt, Rinehart y Winston.