



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

PROSPECTIVA EN POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA ARGUMENTACIÓN

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :
ISAÍ GONZÁLEZ VALADEZ



DIRECTOR: DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

ENERO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Me gustaría agradecer por el apoyo mostrado en todo momento y bajo cualquier circunstancia a mi mamá Irma Valadez y a mi eterna pareja Blanca Angeles, su permanencia constante en los últimos años me hizo terminar esta carrera y todo lo que me he propuesto: London, Belfast & Berlín.

También me gustaría agradecer a la familia Buenrostro Valadez, Manolo, tía Tere, Zaira y Abraham, por su infinita paciencia y su cariño. Ojalá sientan mucho orgullo.

A mis compañeros de ruta: Giovanni, Mauricio, Lalo, Jazz, Pablito, Gerardo, Rene, Silvia, David, José Manuel, Emanuel, Juanjo, Oscar,... de todos ellos, lo mejor es lo que tengo.

Mi agradecimiento a mi director de tesis Dr. Juan Carlos León y Ramirez, así como al honorable sínodo, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Mtro. Roberto Moreno Espinosa, Mtra. Ma. Carmen Roqueñi Ibarquengoitia, Mtro. Juan Rosales.

A mis siempre amigos José Sadoc Benítez Ortiz y Carlos Gallegos Elias, maestros de razón y praxis.

Por último agradezco a mi guía en los asuntos de la vida, María Eugenia Ojeda: αιεν αριστευειν και υπειροχον εμμεναι αλλων. Gracias.

Ha ser,
a desear,
a pesar.

Απόφαση...
1591 6022482
27/01/04


A la memoria de Jaime Valadez,
siempre, siempre te recuerdo...

...y a su primera nieta.

*Won't be nothing
you can measure any more.*

Leonard Cohen.
The Future.

Die Grenzen meiner Sprache bedeuten die Grenzen meiner Welt.

Ludwig Wittgenstein.
Tractatus logico-philosophicus.

I see the world's on a rocking horse of time.

Edward Vedder.
Release Me.

ÍNDICE.

ÍNDICE	i
ADVERTENCIA METODOLÓGICA	vi
INTRODUCCIÓN.	viii

CAPÍTULO I.

I. CONCEPTOS GENERALES.

Las Ciencias de la Política.	1
Los estudios de la Política.	2
¿Qué es una Política Pública?	4
Política pública y política gubernamental. Cómo hacer más Público lo gubernamental.	7
Lo Público para las Políticas.	10
Las Políticas como espacio de lo Público.	12
La hechura de Políticas Públicas como arte.	13
El Proceso de hechura de las políticas.	15
El Análisis de las Políticas Públicas.	17
Algunas aplicaciones prácticas del Análisis de las Políticas.	18
Contexto histórico.	19
Contexto filosófico-teórico.	21
El campo de análisis de las políticas.	24
Diversidad en las estructuras analíticas.	25
El Análisis de la Política dentro del proceso de formación de la política.	26
Algunas reflexiones adicionales.	26

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UNA DELIMITACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA Y PRIVADA.

Políticas Públicas: Por una delimitación de la esfera pública y privada.	28
Lo publico y lo privado.	29
Política y autoridad pública.	30
Espacio público y Estado democrático.	31
Diferencia de las Políticas en sistemas democráticos y autoritarios.	32
Diferencias entre el ámbito público y privado.	34
El Mercado y La Sociedad.	35
El Mercado.	35
La sociedad.	37
El Consenso.	39

3. RACIONALIDAD.

La Racionalidad.	41
Racionalidad en Políticas Públicas.	43
Racionalidades comparadas.	45
Racionalidad absoluta y limitada.	53
Racionalidad técnica y Racionalidad práctica.	55

4. PUBLIC POLICY: ESQUEMAS, CICLOS Y CONFRONTACIÓN DE MODELOS.

Public Policy: Esquemas, ciclos y confrontación de modelos.	56
Esquemas de Política Pública.	57
Esquema general del Análisis de Políticas.	58
Análisis metodológico.	60

CAPÍTULO II.

1. EL FUTURO Y SU ESTUDIO.

El futuro y su estudio. _____	68
-------------------------------	----

2. CARACTERÍSTICAS DEL FUTURO.

Características del futuro. _____	70
Estudios de Futuro. _____	72
Historia. _____	73
Características y componentes. _____	74
Componentes. _____	75

3. PROSPECTIVA.

Orígenes. _____	78
Prospectiva: valor aplicado y utilidad institucional. _____	80
Corrientes. _____	83
Definición. _____	85
Planeación y prospectiva. _____	88
Elementos. _____	90
Fases. _____	95
Modelos. _____	104
Modelos Formales. _____	105
Procedimientos informales en la prospectiva. _____	108
Técnicas. _____	110

CAPÍTULO III.

1. LENGUAJE Y ACCIÓN.

Lenguaje y acción. _____	117
--------------------------	-----

2. LA ARGUMENTACIÓN.

Definición. _____	121
Elementos. _____	124
Tipos de argumentación. _____	124
Clases de argumentos. _____	125
Estructuras básicas. _____	126
Problemas en y de la argumentación. _____	126
Falacias. _____	127
Presentación de los argumentos. _____	128
El público. _____	129
Presentación de los hechos. _____	130

3. TEORÍAS DE LA ARGUMENTACIÓN.

Teorías de la Argumentación. _____	132
La Teoría de la Argumentación según Toulmin. _____	134
El Modelo de Toulmin. _____	136
El Tratado de la Argumentación de Perelman. _____	142
La Nueva retórica. _____	142
Auditorio. _____	145
Justificación. _____	149

4. ARGUMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Argumentación en políticas públicas. _____	150
El giro argumentativo en las políticas. _____	151
La argumentación en Giandomenico Majone. _____	156

CAPÍTULO IV.

1. POLÍTICA PÚBLICA Y LA CREACIÓN DEL FUTURO.

Política pública y la creación del futuro. _____ 161

2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Planteamiento general. _____ 166

Crítica a las insuficiencias del modelo en la argumentación. _____ 167

Arg. Técnica vs. Arg. Valorativa. Argumentación Técnica. _____ 169

Arg. Técnica vs. Arg. Valorativa. Argumentación Valorativa _____ 171

Argumentación Valorativa o No Técnica en México. _____ 173

Prospectiva en Políticas Públicas: La Argumentación. _____ 175

3. PROPUESTA GENERAL.

Propuesta general. _____ 180

GLOSARIO. _____ 187

BIBLIOGRAFÍA. _____ 192



ADVERTENCIA METODOLÓGICA.

El presente trabajo de investigación siguió una calendarización muy estricta que se cumplió de la siguiente manera:

Para la delimitación del tema y la construcción del objeto de estudio. Así como para la búsqueda bibliográfica, abarqué los dos últimos semestres de la carrera.

Esta delimitación fue producto de diversas disertaciones en compañía de mi director quien en todo momento estuvo al tanto de mis propuestas y de mis preocupaciones con respecto al área temática que deseaba estudiar y la particularización propia de toda investigación.

La búsqueda bibliográfica me llevo a diversas bibliotecas de la ciudad entre las que sobresale la biblioteca Cosío Villegas de El Colegio de México, la biblioteca del CIDE, así como la red de bibliotecas de la UNAM.

Como se podrá observar a lo largo del trabajo la búsqueda de documentos no solo se redujo a las bibliotecas. Buena parte del material con el que realicé esta tesis fue recolectado en diversos talleres y seminarios dictados por profesores de renombre mundial tal es el caso del seminario conmemorativo de los 20 años de la carrera de Ciencia Política en El Colegio de México dictado por varios profesores de entre los que sobresale Giandomenico Majone, o mi asistencia al VII congreso internacional de CLAD en Lisboa, Portugal en el que recogí información muy actualizada del quehacer de mi objeto de estudio en Latinoamérica España y Portugal.

Siguiendo el programa de titulación de mi director de tesis, una vez recopilada la información y una vez lograda una aceptación del objeto de estudio durante seminarios de fin de carrera, la redacción del texto final se llevo a cabo durante los cuatro primeros meses de este año.

La realización del trabajo corresponde con el índice que propongo, de manera que los aspectos relacionados con el quehacer de Política Pública, teórico y práctico, fueron realizados en un primer momento.

Cabe destacar que el capitulado fue ajustado en varias ocasiones pues se buscaba la correcta interrelación de los términos con el sentido del trabajo en su conjunto.

La segunda parte correspondiente a Prospectiva incluyó mi participación en diversas cátedras dictadas en esta facultad entre las que sobresale la de Prospectiva Política.

La parte referente a la argumentación fue realizada a partir de mi interés personal en temas de filosofía. En mi investigación llegué a concluir que buena parte de los problemas que se están dando en la actualidad política mexicana tienen una estrecha relación con la falta de comunicación entre los ciudadanos por lo que realicé un acercamiento a diversas teorías que nos hablan de la comunicación y sus necesidades bajo esquemas democráticos.

Por último, para la conformación de mi propuesta final conjunté toda mi documentación con el desarrollo de las ideas que fui generando a lo largo de toda mi investigación que como señalo abarco un espectro de aproximadamente 18 meses.

Una aclaración que considero pertinente tiene relación con la carga metodológica que mi trabajo intenta.

En este trabajo he tratado de ir más allá de los componentes teóricos y darle un peso importante a la descripción de herramientas prácticas que son usadas en la actualidad por las diversas ciencias que menciono, tal es el caso de la Prospectiva que al ser ampliamente explicada en sus fundamentos teóricos, remito como una metodología para la acción pública.

En el caso del planteamiento de algunos conceptos, debo mencionar un problema especial que encontré. Muchos de los conceptos que utilizo se encuentran en bibliografía aún no traducida por lo que en algunos casos yo realicé la traducción, pero en otros es imposible traducir sin cambiar su significado original. Para salvar este problema he adjuntado un glosario en el que se encuentran dichos términos intraducibles o aquellos que son cruciales para entender mi planteamiento.

Como este problema, surgieron varios de los cuales mencionaré, el que en mi opinión, más difícil fue.

El problema principal al hacer una tesis como esta es modelar el pensamiento estándar de propuestas de corte internacional con la realidad en México, esto aunado a entender herramientas como Política Pública o Prospectiva con un enfoque amplio que aporte algo a la referencias inmediatas que tenemos.

Para resolver este problema, la tesis cuenta con una propuesta abierta a la complementariedad que se puede entender desde distintos puntos de la actuación en estos temas. Esto es, más que ser una propuesta cerrada en tanto su metodología o la escuela en la que fue desarrollada, es un intento de conciliar las propuestas con las que contamos para poder abrir las puertas a un enriquecimiento paulatino tanto en los temas que propongo como en su vinculación directa a la realidad mexicana.

Espero que este trabajo sea leído bajo estos términos y sea entendido como un esfuerzo para reconciliar posturas de lo social a lo académico.

INTRODUCCIÓN.

I.

El presente trabajo de investigación es producto de la necesidad de entender las nuevas relaciones sociales, políticas y públicas que están surgiendo al interior de la sociedad mexicana.

En los últimos años se han venido presentando una serie de cambios al interior de la estructura social de éste país, que hacen pensar que se ha pasado a un estadio diferente en el que los papeles que juegan el gobierno y la sociedad han cambiado al punto de transformar el espacio en el que se toman las decisiones.

La apertura democrática y el fin del gobierno de un sólo partido, hacen pensar que en los últimos años algo está pasando, algo que abre las posibilidades para que grupos organizados de ciudadanos puedan incluirse dentro del campo de la toma de decisión gubernamental.

Esta inclusión desde la perspectiva académico-científica debe ser guiada por una metodología que refleje al mismo tiempo orden y eficacia, pero también una actitud democrática de diseño de problemas y selección de soluciones, que parta de espacios cada vez más públicos.

Esta metodología se ha encontrado en las llamadas políticas públicas, instrumentos de racionalidad y acción administrativa que reflejan un cambio de actitud de la acción social, de la tradición gubernamental a una nueva manera de actuación en búsqueda del bien común.

Sin embargo, más allá de los problemas teóricos que surgen, existe el fenómeno de la desconfianza hacia las acciones de gobierno, fruto de 70 años de formas centralistas de ejercicio del gobierno.

Ante esta desconfianza y ante la incipiente cultura ciudadana (que haría posible de manera más fácil la realización de políticas públicas), es necesario buscar formas de hacer empatar la realidad actual con los posibles caminos democráticos.

Una de estas formas es la prospectiva. La prospectiva es una disciplina de los estudios de futuro que tiene como fin último la creación del futuro desde el presente tomando como objeto de estudio el futuro mismo.

Desde su metodología podemos encontrar características que nos sugieren que hay maneras de incluir la prospectiva en la política pública, para reforzarla y hacerla más factible dentro de las circunstancias antes descritas de desconfianza.

La desconfianza llevada al extremo es el enemigo a vencer en tanto dificulta los consensos e imposibilita la acción de gobierno, pues enfrenta a las partes y las condena a una retórica excluyente y falsa que pone sobre la idea de los acuerdos, la tendencia a confrontar los distintos puntos de vista.

Siendo tan extenso el ciclo que conforma la metodología de política pública se ha decidido retomar solo una parte, a entender, la argumentación, para hacer la síntesis entre las dos disciplinas.

La argumentación es una parte fundamental de la política pues es aquí donde las partes establecen el primer contacto y es también aquí donde surgen los primeros acuerdos que llevarán a las posteriores negociaciones.

La argumentación es la estructura básica de los acuerdos y es por eso que debe ser reforzada con elementos de construcción de futuro para que así, haciendo un lado el pasado, se encuentra una tierra fértil para llevar las posibilidades, fruto de los acuerdos.

Si el pasado pesa como mala experiencia y como tradición negativa, el futuro es el momento para fundamentar las esperanzas en nuevas maneras de actuar políticamente en espacios cada vez más públicos.

El futuro será la condición para formar una arena pública libre de descrédito y plena de la responsabilidad de las partes.

Así, Prospectiva en políticas públicas: el caso de la argumentación, busca la incidencia de la idea del futuro en acciones prácticas democráticas que actualmente se encuentran en un periodo de formación e incipiente funcionamiento.

II.

Hoy más que nunca nos encontramos ante un redimensionamiento de la Administración Pública y su estudio. El estudio de la sociedad y su gobierno se muestra en la actualidad con nuevas perspectivas que podemos identificar más allá de lo meramente gubernamental en los espacios públicos.

Las nuevas pautas de investigación académica y la propia realidad de nuestro país nos plantea la necesidad de retomar a la Administración Pública como una administración de lo público, que trasciende al gobierno y fortalece la organización social en espacios

reivindicados como públicos. Así, la administración de lo público nos plantea nuevos retos y nuevas perspectivas.

Dentro de este trabajo de investigación se proponen ideas, conceptos y herramientas que pueden ayudar a la conformación de nuevas realidades públicas a partir de la complementariedad de la administración entendida como estudio del gobierno, pero también a la administración entendida como un acercamiento y un fortalecimiento de los incipientes espacios públicos.

La intención fundamental radica en lograr un entendimiento entre la sociedad y el gobierno en el marco de nuevas formas de participación más democráticas y participativas para plantear políticas que integren a la sociedad y sus organizaciones en la acción gubernamental de manera pacífica y dialógica.

Es una consideración inicial, que si logramos llevar nuestro conocimiento a la sociedad cada vez más participativa, los resultados de las acciones políticas y públicas podrán ser cada vez mejores y satisfacer de mejor manera las necesidades que van surgiendo en sociedades en transición como la nuestra.

II

El objetivo central de este trabajo de investigación es explorar en la posibilidad real que tiene la prospectiva de incursionar en alguna de las distintas fases de la política pública, por lo que he escogido una de ellas, a entender la argumentación.

He elegido este tema por diversos motivos, en primer lugar han sido las dos corrientes teóricas que más me han interesado en el transcurso de la carrera, y en segundo término creo que en una combinación adecuada la incidencia metodológica de ésta rama de la escuela de estudios de futuro en política pública puede fortalecer ésta técnica democrática en su diseño, aplicación y eventual examen.

He particularizado en el caso de la argumentación por ser esta una de las primeras fases de la política pública y una de las mas cruciales que influirá en todo el desarrollo de la misma.

Política pública es una ciencia en desarrollo en México por lo que considero es acertado contribuir a su aplicación y adaptación exitosa utilizando herramientas como la prospectiva para complementarla, darle mas posibilidades y viabilidad al incluir nuevas formas de actuación que revitalizan los esquemas clásicos de política pública (sobre todo los anglosajones).

De esta manera una parte esencial de la política pública es analizada de manera singular y reforzado con esta herramienta que no le es extraña ni incompatible.

Aunque ya se ha contemplado esta coincidencia, no se ha abundado demasiado al ser considerada como simple herramienta de planeación o adivinación y no como construcción mutua de un futuro desde el presente con elementos del futuro mismo.

El tema ha sido parcialmente tratado. A veces de manera muy esquemática, a veces de manera muy breve o en otras, simplemente es tratado de manera superficial.

En un primer intento podemos encontrar el libro del Doctor Giandomenico Majone¹ en el que se abordan los temas de la argumentación en la formulación de políticas utilizando conceptos y herramientas fundamentales, sin embargo el tema de la prospectiva como medio para un mejor entendimiento no es abordado.

En el libro de William N. Dunn, *Public Policy Analysis An Introduction*², también se hace referencia a las distintas fases y partes de la política pública, entre ellas la argumentación y la prospectiva sin embargo se abunda poco y en ambos casos el enfoque es diferente.

Por último mencionare el trabajo de los profesores David L. Weimer y Aidan R. Vining quienes al final de su libro³ dedican un análisis a los estudios sobre predicción de futuros posibles con base en las decisiones tomadas así como en la predicción en análisis de factibilidad.

En estos casos la prospectiva se encuentra en su papel de adivinación y pronóstico, pero no se contempla como construcción social.

De esta manera trato de exponer una combinación de herramientas fundamentales en política pública, que deben traer consigo un mejor entendimiento de los participantes en la misma, un diseño de futuros posibles con base en la responsabilidad mutua y de manera general un método de trabajo que incentive la vida democrática así como la solución pacífica a los conflictos.

III.

En los últimos años hemos vivido en México una paulatina transformación al interior de la sociedad que nos hace pensar que estamos transitando realmente a formas cada vez más democráticas de participación y actuación social.

¹ Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, F.C.E., 1989

² William N. Dunn, *Public Policy Analysis An Introduction*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1981

³ David L. Weimer, Aidan R. Vining and Alan Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Prentice Hall Professional, N.J., 1998.

Estas transformaciones, que nos han llevado a elecciones democráticas e incluso una alternancia en el Poder Ejecutivo hacen de la sociedad un cuerpo que cada vez toma mayor injerencia en las decisiones de gobierno.

En tal contexto estamos experimentando una incipiente entrada de grupos organizados de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales que nos permiten pensar en la realización de políticas públicas.

Dichas políticas públicas tienden a seguir un mecanismo metodológico-académico mayormente aceptado que les da un principio y un fin bastante determinado (del diseño a la evaluación).¹

Sin embargo, este modelo metodológico puede ser complementado con una herramienta de los llamados estudios de futuro, es decir la prospectiva.

Esta herramienta es ya contemplada por algunos analistas de política pública pero de manera muy poco clara por lo que es necesario abundar en sus posibilidades.

Debido a la extensión del llamado Análisis de Políticas (Public Policy Analysis), he elegido la argumentación como caso metodológico central.

En estos nuevos escenarios no hemos encontrado aun una manera de comunicación básica que rescate la tradición de la retórica como medio fundamental de la solución y planteamiento de los problemas.

Destacar la argumentación es situarnos en el punto inicial de toda política pública posible, pero también de todo acto político.

De esta manera entiendo como un problema fundamental la falta de comunicación en estos nuevos tiempos donde la democracia permea la vida política y la arena de lo público y como tal propongo una metodología para su posible solución.

Sí, efectivamente la cultura política presenta un cambio, es posible que dentro de éste se den factores como: solución pacífica de conflictos vía el dialogo democrático, planeación del futuro común desde el presente en el que se toman las decisiones y fundamentalmente que la sociedad sea participe mediante la política pública de la realización de las acciones que conlleven a una sociedad participativa, democrática y pacífica. Un rescate del logos básico.

IV.

Con lo anterior, los presupuestos básicos que esta tesis intenta demostrar son los siguientes:

¹ Wayne D. Parson, *Public Policy*, Brookfield, Vt. E. Elgar, 1995, p 78.

- ✓ En el México actual en el que es cada vez más posible realizar políticas públicas, la prospectiva puede ayudar sobre todo en el proceso inicial en el que los participantes intentan establecer un diálogo mínimo y argumentan sus posiciones.
- ✓ Una vida democrática requiere una retórica mínima en la que los participantes ubiquen la solución de sus demandas en un trabajo mutuo, condensado, a partir de la construcción de futuros ideales y planificados.
- ✓ La participación social que cada vez cobra más importancia en la toma de decisión debe ir acompañada de una argumentación que permita el "juego" democrático, por medio de la construcción de futuros posibles en políticas públicas.
- ✓ Si política pública es la inclusión de la sociedad en las acciones de gobierno, esta no debe ser de manera violenta ni debe reivindicar las relaciones tradicionales de mando-obediencia, es necesaria una argumentación, una retórica democrática para la solución de los problemas. En dicha argumentación, la posibilidad de la construcción común de un futuro deseado es una herramienta que puede ser exitosa.

V.

El presente trabajo cuenta con una metodología de exposición deductiva, es decir, se parte de los conceptos generales y se va particularizando según la exposición va entrando en aspectos concretos.

De esta manera, en el primer capítulo, el tema central que se aborda es la política pública, sus definiciones, el ámbito en el que se desenvuelve y en general su estructura y las características que hacen de esta instrumentalidad una herramienta válida y necesaria en la vida democrática de las sociedades contemporáneas.

En este capítulo se parte de lo teórico para arribar a una metodología en especial. Para llegar a esto es necesario hacer algunas puntualizaciones tanto en el contexto filosófico-teórico, como en la racionalidad que integra todo proceso de formación de políticas.

El primer capítulo de esta tesis pretende sentar las bases teóricas para el posterior desarrollo de la propuesta.

En el segundo capítulo se hace una exposición de la teoría prospectiva así como de sus principios y sus herramientas para el estudio y la construcción del futuro.

Este segundo capítulo es rico en técnicas y modelos de trabajo. lo que logra incorporar de manera muy puntual algunas acciones prospectivas a las políticas.

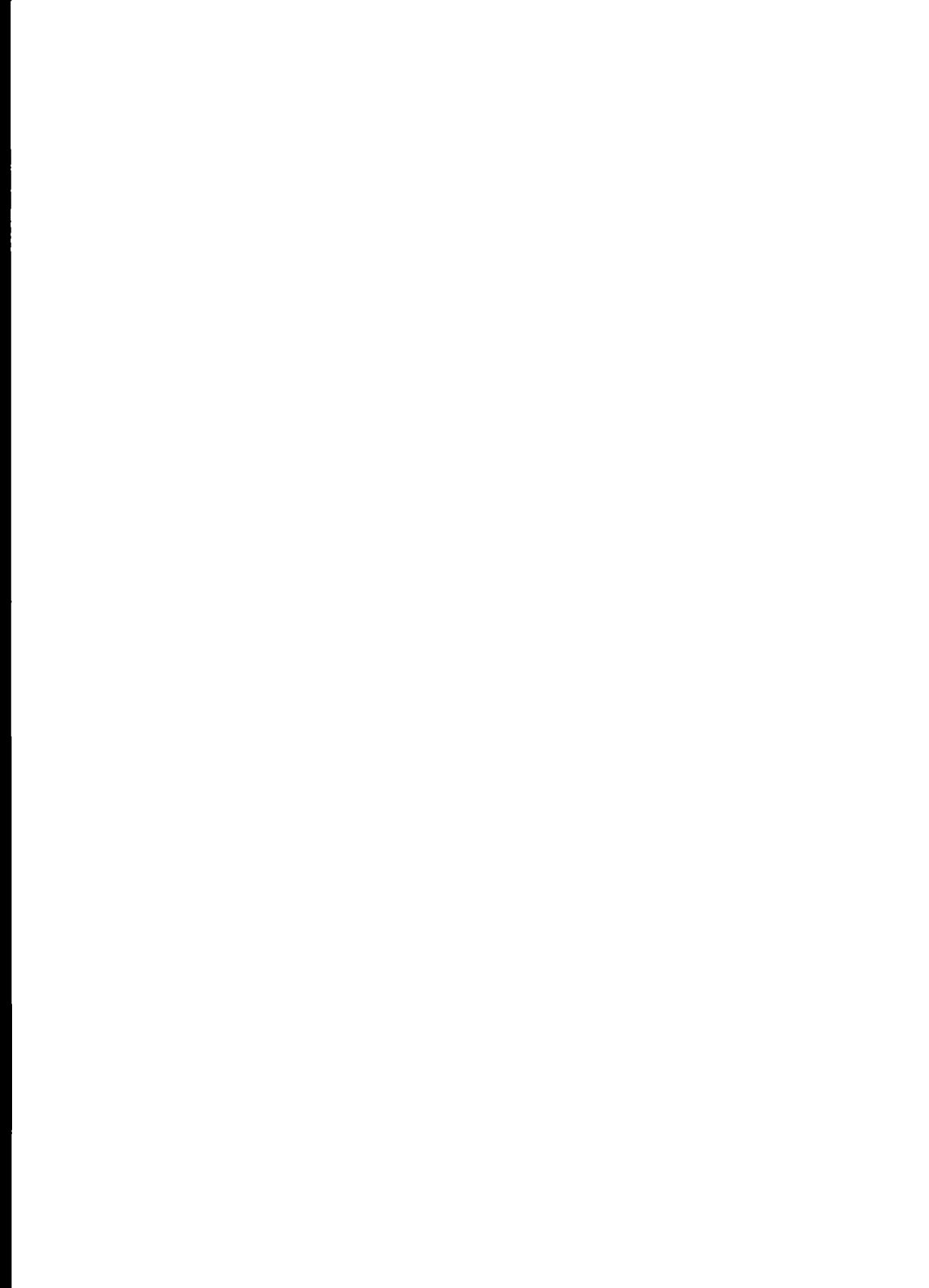
La prospectiva debe ser analizada desde sus contenidos prácticos y sus herramientas para que sea clara su inclusión en la política pública.

En el tercer capítulo se hace una explicación de lo que es la argumentación, cómo ha sido trabajada y cómo puede ser útil para el planteamiento de consensos al interior del trabajo de políticas.

El planteamiento de la argumentación se hace en razón de ser una parte fundamental en el ciclo de la política y por contener elementos de orden dialógico poco conocidos en las prácticas públicas actuales, es decir, la argumentación como un proceso de comunicación al interior de una instrumentalidad democrática, que puede contener un alto contenido de herramientas prospectivas para fortalecer el consenso y ampliar la factibilidad de la política.

El último capítulo incluye la propuesta general de esta tesis, así como los planteamientos que la configuran. Para lograr esto es necesario hacer un análisis de los tipos de argumentación que se realizan en este momento, para poder realizar la incidencia de la prospectiva en esta parte fundamental de las políticas.

Se cierra el trabajo con un glosario que incluye los términos principales así como las palabras de difícil traducción.



CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS GENERALES.

Ciencias de la Política.

El siglo XX fue especialmente prolífico en lo concerniente al desarrollo de la ciencia y la tecnología. En todas las ramas del quehacer científico, desde la química hasta la sociología, la tendencia a establecer nuevos retos y nuevas posibilidades para el conocimiento humano fue incrementando con el curso de los años.

En las ciencias sociales, el desarrollo de las técnicas cuantitativas a partir de las dos guerras mundiales trajo como resultado un replanteamiento de la actividad intelectual, pero también de las prácticas que en la realidad inmediata tenían estas actividades comúnmente ligadas a los centros de estudio llámense universidades, centros de investigación, laboratorios sociales, etc. Nunca como antes la ciencia social pasó a ser una herramienta fundamental en el trabajo de construcción de realidades sociales.

El avance de estas ciencias sociales tiene diversos orígenes que corresponden a las diversas disciplinas, sin embargo para el análisis político de las políticas como acción colectiva e incluyente (gobierno-sociedad, sociedad-gobierno), el origen del perfeccionamiento y la particularización de estas herramientas científicas lo podemos encontrar en la fundación de las llamadas Ciencias de la Política (Policy Sciences)

Estas Ciencias de la Política son el resultado de un largo proceso de observación de varios estudiosos norteamericanos, de entre los que sobresale Harold Lasswell, a quien se reconoce como padre de las Policy Sciences.

Harold Lasswell en su texto de 1951 nos hace partícipes del cambio que se está dando dentro del pensamiento social. La ciencia social está encontrando en la interdisciplinariedad, una manera de hacerse fuerte ante el intenso cambio que vive el mundo. Esta adecuación nos permitirá realizar un involucramiento frontal ante los problemas políticos y nos dará soluciones para los problemas públicos.

Podemos utilizar el término Ciencias de la Política a fin de designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado.

Las ciencias de la política incluyen:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política,
2. Los resultados de los estudios de las políticas y,

- 3 Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento"¹

De esta manera podemos entender que las Ciencias de la Política se instalan como un modelo de pensamiento social especializado que se hace un campo dentro de las ciencias sociales, más específico, dentro de la Ciencia Política, sin ser por sí una rama similar de estas

Las Ciencias de la Política ven en la realización de políticas, su campo de actividad natural incluyendo como principal máxima la multidisciplinariedad, al ser como lo he mencionado el resultado de un tiempo específico en el que el pensamiento científico rompía con sus paradigmas y sus fronteras

En este texto fundacional, Lasswell deja bien claro cual será el espectro filosófico en el que se desenvolverán las llamadas Policy Sciences, centrando su atención en la democracia y la libertad como vehículos fundamentales de la vida social, pero sobre todo resaltando el valor de la dignidad humana como fuente de legitimidad para la acción social

Podemos decir en palabras de Lasswell que las Ciencias de la Política son "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas y que se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado"²

Este descubrimiento hizo posible identificar todo un "movimiento" de las Ciencias de la Política que va a ser reivindicado por muchos analistas y que va a crear todo un basamento filosófico para la realización de este campo de estudios cuya singularidad no lo exenta de la incidencia de modelos o axiomas de otras corrientes de las ciencias sociales.

En esta búsqueda del interés público podemos encontrar ya como un momento más singular en las Ciencias de las Políticas los estudios propios que en ellas se hagan.

Los estudios de la Política.

El fundamento y la naturaleza general de los estudios de política encuentran una relación muy estrecha con la Administración Pública y la Ciencia Política.

En el caso de la Administración Pública, el vínculo esencial que podemos referir es el conceniente al bienestar de los individuos que son afectados con las decisiones del gobierno. Si efectivamente, la Administración Pública es el gobierno en acción, este brazo alcanzará a los ciudadanos por medio de una serie de decisiones que se toman fundamentalmente desde el gobierno y su aparato ejecutivo.

¹ Harold Lasswell. La orientación hacia las políticas. Stanford, Stanford University Press, 1951, en Luis Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas. México, Porrúa 1992 p 81

² Lasswell. op. cit, p.103.

Con la Ciencia Política la unión es más estrecha en lo relacionado al análisis de la política (como espectro mayúsculo), lo político (como categoría analítica fundamental), lo público, etc

Esta unión que como he mencionado es originaria al surgimiento de las Ciencias de las Políticas (Policy Sciences), dotará a los Estudios de Políticas (Policy Studies) de un marco conceptual que agiliza su evolución y desarrollo

Con la Ciencia Política compartirá:

La preocupación por establecer relaciones causa-efecto a nivel más general que en la administración pública. Los Policy Studies harán un vínculo esencial entre los aspectos más pragmáticos de la Administración Pública y los aspectos más teóricos de la Ciencia Política³

Sin embargo los estudios de las políticas no se detendrán en el aspecto administrativo que corresponde a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo, sino irán más allá en la búsqueda de reformas legislativas así como de actos judiciales.

De esta manera nos permiten un tránsito adecuado que va de la toma de decisiones y la formulación de soluciones de manera tradicional, gubernamental y centralizada, a nuevos esquemas de trabajo colectivo en los que el fin último es la participación consciente, importante y permanente de los ciudadanos en la acción de gobierno.

Pero estas dos ciencias no son las únicas que dotan a los estudios de políticas de la interdisciplinariedad. Rescatando la síntesis de Nagel.¹

- ✓ La Economía contribuye en la búsqueda de mejores resultados, maximizando beneficios y minimizando costos, con un énfasis en deducir conclusiones prescriptivas de metas dadas o intuitivas-empíricas de relaciones sociales aceptadas
- ✓ La Psicología apunta a la relevancia de la estimulación para motivar a la gente a hacer las cosas bien y realiza investigaciones de conducta experimentales con grupos prueba.
- ✓ La Sociología contribuye con el estudio de los problemas sociales y sus interpretaciones, tales como las clases sociales o las estadísticas aplicadas.
- ✓ La Antropología, la Geografía y la Historia nos proveen de amplias perspectivas a través de lugares y tiempos.
- ✓ Las Ciencias Naturales contribuyen con el estudio de factores físicos y biológicos que a menudo son importantes en la resolución de problemas tanto energéticos como de salud

³ Stuart. Nagel, Contemporary Public Policy Analysis University, Alabama. University of Alabama, p 1

⁴ Nagel, op, cit. p.2

- ✓ Las Matemáticas nos proveen de herramientas cuantitativas para medir, analizar, y evaluar los efectos de las políticas
- ✓ La Filosofía nos indica de manera clara la importancia de los valores que estimula o afecta determinada política, así como la lógica de las decisiones.

Por mi parte añadiría la especial importancia que pueden tener los estudios de futuro en la realización de las políticas como guía de acciones sociales que desencadenen un futuro deseable a partir de las concepciones actuales

Los Estudios de Política se enfocan de igual manera en explorar el contenido de las políticas públicas, el análisis del impacto social y económico, la investigación de las fuerzas políticas que influyen en el proceso general de la política pública, así como las incógnitas sobre los efectos de los arreglos institucionales y los procesos políticos en la política misma. Por último, también se encargan de la evaluación de las consecuencias esperadas o inesperadas de las políticas en la sociedad⁵

En la actualidad el campo de desarrollo de las políticas lo podemos dividir de manera general en: lucha contra la pobreza, cuidado ambiental, salud, seguridad, impuestos, desarrollo, vivienda entre otros.⁶

En general los estudios de políticas hoy en día buscan rebasar su lugar como sub-rama de la Administración Pública y la Ciencia Política para convertirse en una ciencia propia cuyo destino este definido por los estudios y las investigaciones que realicen, fortaleciendo las Ciencias de la Política via la aplicación práctica de sus aportaciones y la aportación intelectual constante al mundo de la práctica

¿Qué es una Política Pública?

Continuando con esta delimitación teórica es el momento de plantearnos, una vez conocido el rango máximo científico (Ciencias de la Política) y el campo y fondo de los estudios (Policy Studies), la herramienta práctica, pero que también aparece como categoría filosófica y política en las ciencias sociales llamada Política Pública (Public Policy).

Para hacer referencia a política pública debemos desde el comienzo distinguir varias ramas, varios espacios de discusión y de definición para un término que a pesar de su corta existencia posee una serie de significados casi tan extensa como los errores con los que se le involucra.

⁵ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey. Prentice Hall, 1992, p.3.

⁶ Para el caso mexicano ver: Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

En un primer momento política pública es una parte importante, teórica y práctica de los estudios de políticas (Policy Studies), es decir es parte de la ciencia social que a partir de las Ciencias de la Política aspira a ser una ciencia independiente.

En un segundo momento, no menos importante, política pública es una herramienta metodológica capaz de lograr un buen gobierno vía decisiones adecuadas consensadas y democráticas.

Este último punto es imperativo, política pública es la expresión democrática de las sociedades liberales burguesas en los últimos 50 años. De ahí su carácter filosófico y filosófico-político.

También podemos encontrar dentro de estas grandes ramas de definición, una tercera que nos lleva a pensar que política pública rescata en todo sentido su nombre, política en el sentido más aristotélico⁷ de arte de lo posible (colocando al creador de políticas como artesano o artista) pero sobre todo en el sentido de coincidencia de intereses con la finalidad de establecer una colectividad pacífica y pública, en el rescate de un espacio común que reúna a la sociedad y sus individuos (ya sea en un sentido social estatista o individual tatcheriano) en torno de la política.

De esta manera política pública es la expresión más acabada de la actividad democrática, social y colectiva que reúne toda una tradición de pensamiento que podemos identificar en el espíritu griego pero también en otros momentos de la historia del pensamiento, cuando se ha dotado a la expresión política y pública de una verdadera libertad con base en leyes que fundan un derecho y una ética que regula un comportamiento.

Sin embargo, a pesar de lo anterior y antes de pasar a explorar distintas definiciones de política pública, es prudente decir que dentro de las concepciones de política pública encontramos diferentes posiciones que corresponden a distintas escuelas científicas.

Existen corrientes de corte gubernamental, otras de corte meramente público, algunas que rescatan el fondo del problema político y otras tantas que solo se enfocan en el campo de lo procedimental

Es por lo anterior que he decidido mostrar distintas definiciones que nos den un panorama más claro del objeto de conocimiento que estamos estudiando incluyendo las propuestas mexicanas que a mi parecer complementan de buena manera las distintas definiciones y las hacen viables para la realidad mexicana rescatando lo público sin perder el acento de lo político.

Partiendo de las primeras definiciones dadas desde la Ciencia Política con fuerte carga gubernamental, a las actuales concepciones de la Administración Pública podemos encontrar:

⁷ Aristóteles, Política, Libro I, 1252a

En un sentido meramente gubernamental la definición de David Easton equiparando política pública con: "La asignación autoritaria de valores a toda la sociedad".⁸

Harold Lasswell la define como "La proyección de un programa de metas, valores y prácticas"⁹

Heinz Eulau and Kenneth Prewitt definen Public Policy como "Decisión caracterizada por su consistencia conductual y la repetitividad por parte de algún actor que la efectúa o se sirve de ella."¹⁰

De esta manera el profesor Thomas R Dye, retoma la discusión y propone definir de manera clara y directa política pública como " todo aquello que el gobierno elija hacer o no hacer."¹¹

En el ámbito mexicano podemos encontrar la gran definición-apología que hace Ricardo Uvalle a propósito del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local

Rescatando algunos extractos de este trabajo podemos entender que el doctor Uvalle nos refiere que las políticas públicas son fundamentalmente el encuentro del ciudadano con el gobierno en el espacio público

Las Políticas Públicas "son de contenido ciudadano porque toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en las penumbras de los secretos de Estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y **argumentos convincentes para persuadir y convencer** a diversos actores de la vida pública"¹²

Según el texto citado, las políticas públicas se deben sustentar en reglas y procedimientos democráticos. Son incluyentes, participativas y reconocen a los ciudadanos reales no a los imaginarios así como tampoco son proclives a las posturas de masa ni a la homogeneidad de realidades que son opuestas entre sí

Son en general "un medio para que la pluralidad de la sociedad sea atendida con políticas diferenciadas que contribuyan a la solución de los problemas públicos."¹³

⁸ David Easton. The Political System. New York. Knopf. 1953. p.129.

⁹ "A projected program of goals, values and practices ". Harold Lasswell and Abraham Kaplan. Power and Society. New Heaven. Yale University Press. 1970 p.71

¹⁰ "A standing decision, characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it". Heinz Eulau and Kenneth Prewitt. Labyrinth of Democracy. Indianapolis. Bobbs-Merill. 1973, p.465.

¹¹ Dye, op, cit. p.2.

¹² Ricardo Uvalle, La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporáneas. en Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local. CNCPyAP. 1995. p.153.

¹³ Uvalle, op. cit. p.155.

Por otro lado, los investigadores de la UAM-Xochimilco Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, en su texto *Política Pública y Desarrollo* nos hacen la distinción fundamental del concepto política pública en 2 enfoques fundamentales.

En el primero tal expresión designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las últimas cinco décadas especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. Este campo se ocupa de estudiar los problemas considerables públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea para indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o *policy making studies*) y/o para dilucidar la mejor decisión y acción frente a un problema específico público o de gobierno (análisis de política o *policy analysis*). En este primer sentido, política pública designa un especial discurso disciplinario o sistema multidisciplinario de discurso. En tanto discurso, las características sobresalientes del campo o enfoque de política pública son tanto su naturaleza científico-técnica (la capacidad que ha desarrollado para articular explicaciones causales con prescripciones técnicas), como su perfil multidisciplinario, pues sus ocupaciones exigen gran diversidad de disciplinas¹⁴

En el segundo, política pública designa la(s) política(s) gubernamental(es), estatal(es), o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países *cuando reúne(n) ciertas condiciones*. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, *cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano*¹⁵

Con ayuda de estas definiciones y fundamentalmente de esta última, podemos empezar a delimitar a las políticas públicas desde el ámbito teórico conceptual.

Política pública y política gubernamental. Cómo hacer más Público lo gubernamental.

Como lo mencionan Bazúa y Valenti, la primera distinción relevante es la concerniente a política pública y política gubernamental.

La naturaleza de esto que llamamos política pública nos implica que "políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes"¹⁶.

¹⁴ Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, *Política Pública y Desarrollo*, México, UAM, p.51.

¹⁵ Bazúa y Valenti, op. cit, p.52. Cursivas en el original.

¹⁶ Bazúa y Valenti, op. cit, p.52.

Retomando las definiciones antes hechas, así como la nota aclaratoria realizada en un principio, el carácter público de las políticas las condiciona a apartarse lo más posible del gobierno o bien acercarse lo más posible a una relación consensual incremental en el gobierno y los asuntos públicos.

Esta distinción ha sido motivo de trabajos de distintos autores tales como Luis F. Aguilar quien en su crítica al Estado autoritario sostiene que: "lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental"¹⁷

Tras esta crítica Aguilar hace su propuesta de gobierno por políticas, no muy distinto a lo propuesto por Uvalle, con la aclaración puntual de que la evolución social nos está llevando a relaciones sociales publico-privadas cada vez mayores.

Aguilar finaliza: política pública no es sin más cualquier política gubernamental¹⁸

Por su parte Enrique Cabrero, profesor del CIDE, en su celebre artículo *Usos y costumbres de las políticas públicas en México* pone el acento en la relación público-democrático original en la propuesta de Lasswell, y nos plantea que el carácter público de las políticas "está muy lejos de significar exclusividad estatal, significa, sobre todo, el recuento de la racionalidad estatal con la voluntad social"¹⁹

"Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el ejecutivo, el congreso) y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano"²⁰

De esta manera entendemos con Cabrero de manera muy clara que dentro de la política pública la primera distinción sobre la política gubernamental es la inclusión de esta segunda en un margen más amplio de acción de lo público.

El gobierno que actúa esta debajo de lo público que decide y colabora en dicha actuación.

Es importante mencionar que más allá de la distinción puntual que hacen los autores sobre el término público, la tendencia actual del gobierno mexicano (de cualquier nivel) es situar dentro de su discurso el término políticas públicas con la segunda acepción usada por Bazúa y Valenti, es decir como actos de gobierno (gobierno-gubernamental) que afectan la vida pública.

Entonces podemos encontrar que la diferencia académica es clara pero la idea que ha permeado en el imaginario colectivo político y público mexicano hace referencia a políticas gubernamentales a todas luces, que se revisten de públicas solo en el discurso.

¹⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio Introductorio, en Luis Aguilar Villanueva (comp.), El estudio de las políticas públicas, México, Pomúa, 1994, p. 33.

¹⁸ Aguilar, op, cit, p. 34.

¹⁹ Enrique Cabrero, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, en Gestión y Política Pública. vol. IX, num2, segundo semestre de 2000, p. 193

²⁰ Cabrero, op, cit, p. 194.

Es importante mencionar lo anterior porque el sentido que utilizo en este trabajo, y buena parte de los autores a los que recurro, manejan la interpretación de políticas públicas como herramienta democrática y no como procedimiento gubernamental. Más adelante se abunda un poco más sobre lo público en las políticas y lo público en lo social.

La segunda distinción conceptual relevante es la que concierne a los términos *politics* y *policy*. Esta distinción es fundamental tanto por la problemática conceptual que acarrea como por el problema del uso del lenguaje y el idioma.

En español, no contamos con la diferenciación entre *politics* y *policy* por lo que el término política nos debe dar para nombrar ambas circunstancias que si bien forman parte de una misma ciencia, su distancia conceptual y significativa nos permite hablar de un "fin" y unos "medios".

El término "política" hace referencia a todo un planteamiento filosófico, psicológico y social que culmina en una arena de posible acción de las mejores opciones que nos acercaran a lo que deseamos. Dentro de la política así entendida, cabe por ejemplo, el discurso partidista, la propuesta histórica, "el estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea"²¹ en términos de Schwartzmantel y en general las ideas relativas a los fines que persiguen un gobierno o una sociedad.

Por su parte el término *Policy* (que más adelante analizaremos de manera más importante) nos refiere las acciones que debemos emprender para llegar a esos fines, es para decirlo de manera breve, la propuesta técnica.

Dentro de esta separación conceptual hay que mencionar que la propuesta de políticas (*policy*) trae consigo una necesaria renovación en la concepción popular de los actos del gobierno pues no es una sorpresa para nadie que actualmente vivimos en una época en la que la política ha generado un gran descrédito en las sociedades.

Lejos del ideal griego en el que política significaba posibilidad, en estos tiempos la palabra política (por lo menos para el entendido popular) se ha convertido en un sinónimo de corrupción, impunidad, secreto, cuando no de catástrofe o mal necesario.

En estos escenarios de descrédito para una actividad que apuntaba a ser la actividad liberadora del hombre²² el surgimiento de las políticas como actividad común, consensada, pública y procedimental parece ser un aire fresco que reposiciona la actividad de gobierno, desde el Estado, hasta las pequeñas colectividades unidas a veces solo por el interés casual de algún remedio.

²¹ John Schwartzmantel, *Structures of Power - An Introduction to Politics*, England, Wheatsheaf Books, 1987, p.2

²² Hannah Arendt, *La Condición Humana*, España, Paidós, 1993, p.24.

Políticas (Policy) no son una serie de actos conspiratorios que atentan contra la política, sino por el contrario, son una serie de actos determinados que concatenan la vida misma de la política en rupturas esquemáticas pero vitales que redimensionan la actuación colectiva

Lo Público para las Políticas.

Una vez identificados los conceptos con los que es confundida la política pública, es hora de hacer un análisis más puntual de los términos políticas públicas

Público para las políticas supondrá que existe una esfera o dominio en la *vita activa* social que no es fundamentalmente privada o puramente individual, sino común a todos

Esta esfera incluye dentro de esta actividad humana privado-individual, una regulación gubernamental o social o por lo menos una acción colectiva.²⁴

Sin caer en falsas dialécticas sobre lo público y lo privado, entendamos en este sentido lo público como una arena para llevar las políticas. Su centro de acción fundamental.

Más adelante estableceremos un debate entre lo público y lo privado con el fondo del mercado en sociedades contemporáneas, por ahora nos basta aclarar lo público como concepto relacionado con las políticas públicas.

Por lo tanto, para que esta concepción de lo público pueda tener el peso que debe en la propuesta que realizamos necesita contemplar algunas características.

A este respecto es importante aclarar tres puntos fundamentales:

1. Lo público debe delimitar su concepción técnica sin perder sus características que le hacen posible redimensionar un campo de estudio que trata fundamentalmente de aspectos complejos.

Con esto podemos entender que "lo público" es un concepto cuyo análisis nos dota de una amplia gama de posibilidades en una aplicación técnica. Si bien es cierto que el término encuentra su raíz en un planteamiento filosófico, esta primera etapa es superable (como lo veremos más adelante con ayuda de filósofos clásicos) y puede ser llevado a la aplicación práctica. En políticas públicas es fundamental definir el campo de lo público así como los componentes que le hacen posible su viabilidad en conjunción con la acción política. Dentro de dichos componentes podemos encontrar fundamentalmente a los ciudadanos que en este momento han decidido salir de su concepción de individuos para formar parte de "lo público" con ámbitos de acción y oportunidad de lograr beneficios tanto personales como mutuos.

²⁴ Ver: Hanna Arendt, *La Condición Humana*, op. cit. capítulo 2.

2 Lo público debe encontrar sus componentes políticos para poder realizar alternativas de actuación colectiva

Aunque para algunos analistas los términos público y político resulten no más que una redundancia, la experiencia nos indica que efectivamente se pueden dar condiciones públicas sin que medie una relación política. Si política supone una interacción constante entre individuos e instituciones, es posible encontrar en sociedades no democráticas o básicamente autoritarias, la imposición directa de instituciones o incluso individuos identificados directamente como "políticos" en tanto puestos o situación respecto a algún cargo público. Lo anterior lo encontramos en la lógica de las políticas gubernamentales en las que si bien el resultado de la política tenía una implicación pública, esta era definida, implementada y evaluada desde el gobierno, comúnmente entendido como el legítimo poseedor de las decisiones últimas para la sociedad. Por lo anterior, y tomando en cuenta nuestro primer punto, dentro de la complejidad que involucra el término público, es necesario definirlo con la intención de políticas públicas. Un buen paso, seguido de la identificación de sus actores, es buscar su propia relación e interconexión con "lo político" que como ya hemos visto rebasa y por mucho al gobierno.

3 Lo público es acción colectiva al igual que lo político.

Lo que sujeta a lo público de las políticas y estas a la realidad es el fondo de acción que ambas suponen. La política y lo público son acción del colectivo constituido en ciudadanos que sin perder su carácter de individuos han decidido participar en una acción común, pública²⁴ que puede tener beneficios privados. La sociedad moderna nos exige poner el acento en estos términos a la luz de la acción de gobierno pues si como señala Bozeman²⁵ todas las organizaciones son públicas, la institución por excelencia digase Estado debe contener en su *corpus*, pero también en su *tené* y *práxis* el contenido de lo público como acción colectiva autodefinida y autoregulada por sus propios medios.

4 Lo público de las políticas

Por lo público de las políticas entenderemos que toda política es pública aun si es de corte gubernamental, si entendemos lo público como algo que afecta a la sociedad. Sin embargo este sentido de lo público puede variar y dirigirse hacia un entendido de público como algo

²⁴ Aquí me gustaría retomar la nota que hace Hanna Arendt con respecto al sentido público como algo que se realiza a la luz, a la vista de los otros, que en todo momento pueden intervenir ya sea para aportar o para criticar y sugerir nuevas maneras de hacer mejor algo. Público nunca es secreto, u obscuro, siempre es abierto y por ende mejorable ya sea en las variables espacio o tiempo. Hanna Arendt, *La Condición Humana*, España, Paidós, 1993, p.49.

²⁵ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica, 1998, p.15.

"fundamentalmente decidido desde la sociedad y sus espacios". Con esto podemos observar que lo público de las políticas sugiere una arena común de toma de decisión y posterior actuación desde espacios ciudadanos organizados.

Una vez explicado estos puntos que delimitan en buena manera el entendido de lo público en políticas públicas, podemos analizar el otro componente de nuestro estudio.

Las Políticas como espacio de lo Público.

Políticas (Policy), para lo público tendrá una idea especial.

Mas allá de lo que hemos mencionado, si hacemos una revisión al término *policy* en la fuente inglesa podemos encontrar la equivalencia del termino con palabras tales como *sagacity, statecraft, craftiness, course of action, tactics, strategy etc*²⁶

Esto nos sitúa particularmente en la evolución de histórica de la *polizey* decimonónica como ciencia primitiva de la administración, y concluye con el uso que se le da después de los 50s como sinónimo de racionalidad y juicio.

Para William Jenkins, Policy se refiere a política en su sentido referente "al conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones"²⁷

En este contexto, *policy* se refiere a la dimensión técnica de toda decisión social, entendiendo por esta última toda decisión en la que el sujeto de la misma le asigne un sentido referido a la conducta de otros, sea esta pasada, presente o **esperable** y se trate de decisiones completamente intencionales.²⁸

Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social en tanto discursivamente distinta de la decisión política²⁹ y nos en una nueva posición para entender la política.

Esta nueva posición parte de la práctica, de las maneras en las que se encararan los problemas sociales en el ámbito del gobierno pero también de las organizaciones individuales que los mismos problemas van delimitando.

²⁶ Oxford English Dictionary

²⁷ Jenkins William, *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, England. Martin Robertson and Company, Ltd., 1978. p.15.

²⁸ Bazúa Fernando y Valenti Giovanna. *Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública*, en *Revista de Administración Pública*, INAP. No 84. México 1993. p31

²⁹ Bazúa y Valenti, op, cit, p.32

Una vez delimitado el fin por medio de la política (politics), donde la discusión generalmente es viciada por los intereses que los grupos dominantes tienen, así como las elites clásicas, el problema pasa a ser la manera de solucionarlos

Este primer momento, hay que decirlo, es precisamente el que se desea renovar vía política pública. Si bien en política pública uno de los momentos cruciales es la definición del problema, la diferencia entre la decisión política clásica realizada en la cúpula y la decisión de políticas realizada en la discusión y el diálogo entre las partes involucradas, es la gran diferencia. La naturaleza de las propuestas marca la diferencia.

El político, hombre de elección o de buró, es contrapuesto al policy maker como artifice de las políticas.

La hechura de Políticas Públicas como arte.

Hemos hasta ahora hablado del término policy y sus significados, ahora es momento de plantear las políticas como acción.

Retomando las categorías expuestas por Hanna Arendt,³⁰ en la Condición Humana podemos ubicar la realización de la política pública dentro del espectro de la acción como actividad humana que rebasa tanto la necesidad básica, natural y primitiva de la labor como la relativa sofisticación de las necesidades que da el trabajo.

Para la política y sobretodo para la realización de las políticas el hombre se encuentra dentro de la acción³¹.

Esta acción lo sitúa ante el mas alto *nous* aristotélico donde la contemplación y la estética de la acción humana lo ponen ante todo un complejo sistema de movimientos y decisiones de los cuales se desprende necesariamente el teatro de la *vita* misma, ya como tragedia en los casos donde el conflicto irresoluble, el egoísmo irracional de corto plazo o pequeña visión, la cerrazón ideológica o simplemente la torpeza interpersonal triunfa, o como comedia cuando el final feliz se ha dado tras una discusión rica, una pluralidad inmanente y una dignidad proyectada en salidas democráticas y beneficio mutuo.

El hacedor de políticas no importa cual sea su origen es el realizador del guión básico en el cual los actores propondrán, argumentarán y colaborarán para la solución de sus propios problemas.

Cabe mencionar que este hacedor propondrá las herramientas sin ser necesaria o directamente el siguiente caudillo o el necesario director o tomador de decisiones meta-acuerdos o meta-realizaciones sociales

³⁰ Hanna Arendt, La Condición Humana. Barcelona, Paidós. 1993

³¹ Arendt, op. cit. p.1999.

Continuando con esta relación artística, en el libro de Parsons³² podemos encontrar una relación estrecha entre el arte de las políticas y el arte literario

Es quizá, nos dice Parsons, en la obra del gran contemporáneo de Shakespeare, Marlowe, que vemos una de las más interesantes ilustraciones del uso de la noción de policy. En la obra de Marlowe, El judío de Malta, la noción de policy tiene un papel central, la palabra en general aparece varias veces en la obra. Policy incluye el crear una historia plausible que asegure los propósitos del conspirador: policy es actuar un papel.

En otro tenor encontramos también en el texto de Giandomenico Majone³³ esta analogía de la creación de políticas con el arte o la artesanía.

El conocimiento artesanal -menos general y explícito que el conocimiento teórico, pero no tan peculiar y específico como la mera intuición- resulta esencial en cualquier clase de investigación intelectual o actividad profesional disciplinada. Es especialmente importante en el análisis de políticas. La estructura de un argumento analítico suele ser una mezcla compleja de proposiciones fácticas, deducciones lógicas, evaluaciones y recomendaciones. Junto con argumentos matemáticos y lógicos, incluye inferencias estadísticas, referencias a estudios previos y opiniones de expertos, juicios de valor y salvedades de diversas clases. Como señalamos antes, esta complejidad inevitable elimina la posibilidad de toda verificación formal o de probar o refutar las conclusiones. Cualquier verificación tendrá que considerar diversos criterios derivados de la experiencia en el oficio. Solo un examen detallado de los diversos componentes de la tarea del analista como artesano podrá ayudar al producto o el usuario del análisis a trazar un camino entre los consejos inútiles de la perfección y el anarquismo metodológico. La noción común de oficio incluye, como elementos básicos, un conjunto de habilidades que pueden emplearse para producir objetos útiles, una atención cuidadosa a la calidad del producto y un sentido de responsabilidad hacia los fines del cliente y los valores del gremio. En vista de estas características, cuando comparamos al analista con el artesano no estamos usando simplemente una metáfora: hay una semejanza real en su trabajo.

Para Majone el análisis aristotélico clásico del trabajo artesanal se ha aplicado eficazmente a la investigación científica.

El análisis de Aristóteles considera cuatro elementos constituyentes (o causas) de la labor del artesano: el material, el eficiente, el formal y el final. Tales elementos se refieren, respectivamente, a la sustancia física con la que se trabaja, las herramientas que emplea el artesano para moldearla, a la forma adquirida por la sustancia y el propósito de la actividad: la creación de un objeto que cumpla ciertas funciones. A fin de adaptar este esquema al trabajo del analista, el componente material tendrá que identificarse con los datos y la información que se emplea en la definición del

³² Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Brookfield, Vt. E. Elgar, 1995, p.15.

³³ Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*, México, F.C.E., 1997, p.82.

problema. Las herramientas y las técnicas son el componente eficiente de la tarea del analista. La " forma" de la tarea es un argumento en el que se citan las pruebas y del que se obtiene una conclusión, mientras que el componente final es la conclusión misma así como la comunicación y la implantación subsecuentes³⁴

Queda claro que esta actividad de crear soluciones es tan importante e interesante como el hecho mismo de crear una obra que con su multisignificación permee en el espíritu de toda una época.

El Proceso de hechura de las políticas.

Como hemos señalado política pública es un concepto que involucra diversas concepciones, también hemos dicho que para efectos de este trabajo de investigación se retoma política pública en su papel de herramienta de la democracia, de técnica necesaria en la resolución de problemas sociales.

Política como esto, supone en su interior un sistema funcional que involucra varias partes, varias etapas y diversos ciclos, por lo que es prudente definir a política pública como un sistema con subsistemas interrelacionados

El primer sistema que encontramos es el llamado de Hechura de la política o Policy Making Process.

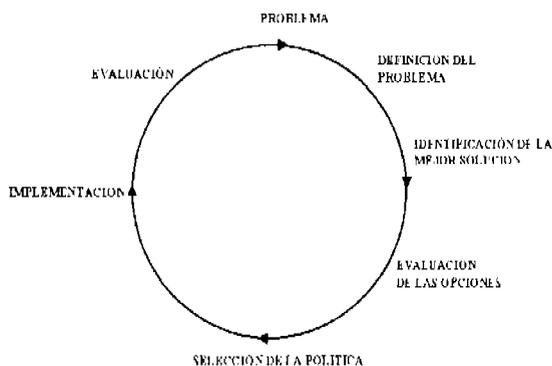
Como su nombre lo indica este proceso de hechura de la política contempla las fases indispensables con las cuales es posible hacer una política siguiendo algunos pasos determinados que por lo demás también dan paso a otros subsistemas.

En términos de William N. Dunn, el policy making process es un proceso político que incorpora fases interdependientes³⁵, a entender: Policy Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Adoption, Policy Implementation, y Policy Assesment.

El proceso de hechura de políticas puede ser representado como un ciclo no lineal o como un círculo de actividades ordenadas en el tiempo.

³⁴ Majonc, op. cit. p.83.

³⁵ William N. Dunn. Public Policy Analysis An Introduction, Englewood Cliffs N. J. Prentice Hall. 1981, p.29.



Fuente: Parsons (1995) P. 77

Los componentes de este proceso pueden variar en los esquemas de distintos autores³⁶ que tratan este tema sin embargo, generalmente contienen los siguientes elementos³⁷:

* **INCLUSIÓN EN LA AGENDA.** *Policy Agenda Setting.*

Elección y colocación de los problemas en la agenda pública

* **FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA.** *Policy Formulation.*

Creación de alternativas a los problemas públicos.

* **ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA.** *Policy Adoption.*

La alternativa formulada se pone en práctica.

* **IMPLEMENTACIÓN.** *Policy Implementation.*

La política adoptada pasa a manos de unidades administrativas que le dan curso y acción, vía la movilización de recursos y personas.

* **EVALUACIÓN.** *Policy assesment.*

* **AUDITORÍA.** *Acountability.*

³⁶ en el último apartado de este capítulo se explican las diversas tendencias más a fondo

³⁷ por el momento rescato la referencia del libro de Dunn p.16

Este ciclo es complementado según los diferentes autores con algunas variables que lo eficientizan o lo adaptan de mejor manera a las circunstancias particulares que se deseen.

Por lo pronto baste aclarar que política pública es un proceso amplio el cual debe ser analizado, en el sentido descartiano del término, para comprenderlo mejor. Este análisis se desarrolla de manera más profunda en la última parte de este capítulo

El proceso de hechura nos plantea dos características iniciales:

Por un lado, la necesidad de cambios en el proceso según los diferentes problemas, indicando con esto claramente que el modelo a pesar de presentar consenso académico no es un mandamiento divino que sea inamovible.

Y por el otro, la también imperante necesidad de tomar en cuenta variables como: relaciones intergubernamentales, ramas del gobierno, participación pública, legalidad, apertura, predictibilidad, pero sobre todo factibilidad en su realización.

Con esto deseo determinar de inicio las necesidades básicas del proceso de políticas (policy process) desde su definición conceptual-técnica.

El Análisis de las Políticas Públicas.

Las fases de la hechura de políticas difieren de analista en analista (según el tiempo en el que se realizó la investigación, las características propias de su entorno, las adecuaciones que les requieren, etc.) sin embargo hay también coincidencia, y lógica, en establecer que el primer punto, el punto de partida de todo proceso de política y por ende de toda política pública es al análisis, que propiamente definimos como Public Policy Analysis.

El Public Policy Analysis es el principio de la política pública. En este momento de gran importancia se dará lugar actividades tan determinantes como el planteamiento del problema cuando no la decisión si algo siquiera es problema o no.

Sobre Public Policy Analysis se han escrito gran cantidad de libros y me atrevería a decir que es a la parte de política pública a la que se le ha dedicado más estudio y no sin razón pues es la parte del conocimiento que dará paso a la acción. De ser fallido el análisis la política tiende a ser errónea igualmente. Es natural que este estudio sea tan basto y que aun así la tendencia sea a profundizar más en el tema proponiendo cada vez más nuevos campos o nuevas temáticas a abordar con miras a lograr una panorámica cada vez mejor y más precisa de la política como solución y del análisis como gran visión de las posibilidades sociales.

El Análisis de Políticas Públicas es una actividad que busca crear conocimiento de y para el proceso de hechura de la política³⁸. En esta búsqueda investigara las causas, consecuencias y actuación de políticas públicas.

³⁸ Dunn, op. cit. p 1.

Este análisis intelectual busca empatarse en todo momento con la hechura de la política y su proceso, produciendo información relevante para una, varias o todas las fases de la política pública dependiendo del tipo de problema que enfrente el servidor del análisis.

Tiene también a crear, evaluar y comunicar dicha información relevante en el proceso de la política.

En palabras de Dunn.

Policy Analysis es una actividad intelectual y práctica que apunta a crear información relevante y conocimiento de y en el proceso de hechura de la política. El proceso de análisis tiene cinco fases interdependientes que juntas forman ciclos complejos y no lineales de actividades intelectuales. Estas actividades son ordenadas en el tiempo y paralelas al policy making que es a su vez también complejo, no lineal y esencialmente político³⁹

Algunas aplicaciones prácticas del Análisis de las Políticas.

Pero también podemos encontrar otras características para el análisis de políticas que van de lo científico a lo moral.

Una interesante disertación es la que hace Bruce Jennings en su texto *Interpretation and Practice of Policy Analysis*⁴⁰

Jennings coloca al análisis de políticas ante tres caminos: análisis como ciencia, como defensa (*advocacy*) y como consejo⁴¹

Como ciencia aspira a obtener cada vez un mayor status epistémico que contribuya independientemente a un mayor número de estudios sociales, sin apartarse del contexto ético que corresponde a toda ciencia.

El análisis busca ser el puente entre el incremental corpus del objeto confirmando empíricamente leyes sociales, sobretodo de comportamiento, y el amplio mundo de la práctica que busca resolver problemas tanto del análisis en sí como de la complejidad social.

Como defensa (*advocacy*) intenta sobretodo resguardar una disciplina objetiva científica e inteligente sobre la preferencia subjetiva, la fantasía, los entendidos no científicos creados a

³⁹ Dunn, op, cit, p.29

⁴⁰ Bruce Jennings, *Interpretation and Practice of Policy Analysis*, en Frank Fischer, *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Beverly Hills, Sage, 1987, p.129.

⁴¹ en esta misma línea podemos encontrar del director del Hasting Center: *Counsel and Consensus: Norms of Argument in Health Policy* (1993), *Policy Analysis: Science, Advocacy, or Counsel?* (1987), y *Political Theory and Policy Analysis* (1988)

partir de ideologías de todo corte, las tendencias partidistas, la burocracia en general y todo lo que atente en contra del desarrollo de la racionalidad pública y política.

En este entendido, el análisis se recubre de argumentos racionales y científicos que a su vez se van construyendo paso a paso y en cada momento fortalece su independencia y sus razones.

Es por esta vía, común a muchas ciencias que es posible proyectar al análisis como ciencia y disciplina en busca de una independencia que aunque no la separa del cuerpo original que le dio vida y aun le da sentido (Policy Process), pueda eventualmente desvincularse para contribuir a nuevas opciones del conocimiento y la investigación.

Por último el análisis puede ser visto como consejo. De esta última parte nace su carga moral. El análisis como consejo tiene tres implicaciones principalmente:

- ✓ Ponderar el significado e importancia de los problemas contemporáneos con relación a la experiencia histórica, las adaptaciones realizadas, las luchas causadas, y en general la actitud tomada por la comunidad.
- ✓ Clarificar el significado de los problemas, localizando agentes estratégicos tratando de sugerir medidas eficaces que solucionen los problemas y
- ✓ Guiar las elecciones seleccionadas tratando de lograr una visión general del bien común así como de los intereses particulares.

Podemos encontrar en esta tradición personajes tan disímbolos y lejanos en tiempo como Maquiavelo, Richelieu, o Kissinger que detrás del trono sugieren, diseñan y en ocasiones dirigen acciones de gobierno.

En estos tiempos el consejo en actitudes democráticas tiene mucho peso, ya sea en la posición gubernamental o en alguna otra posición que reivindique algún derecho o necesidad social.

El análisis de políticas públicas está revestido de un gran número de características que nos hacen pensar que la última palabra en torno a una definición totalizadora aún está lejos.

Contexto histórico.

Siguiendo con el estudio de Dunn¹⁷, este nos señala de manera general el contexto histórico del Public Policy Analysis.

El origen de esta aplicación racional y razonada, analizada, de decisiones que afecten la vida pública inicia en Mesopotamia con la introducción del Código de Hamurabi en el que

¹⁷ Dunn, op. cit. p.33.

se establecen patrones de conducta y marcos jurídicos para la sociedad, pero también para la economía y el gobierno

El código contempla procedimientos criminales, derechos de propiedad, tratados y comercio, relaciones familiares y maritales, tarifas medicas y lo que actualmente conocemos como rendición de cuentas.

Un segundo momento del análisis como pre-acción de gobierno lo sitúa en las celebres consejerías tanto de Platón como de Aristóteles a los gobernantes de su tiempo. De la Sicilia de Platón a la Macedonia de Aristóteles, estará viniendo un régimen cuyo curso fue determinado por análisis de sus condiciones previos y paralelos al establecimiento de las acciones de gobierno

A pesar del juicio histórico que se ha tenido sobre Aristóteles, no debemos olvidar que su estudio de las constituciones de las ciudades que en gran manera conforman su Política⁴³ pudo entrar en ramas del conocimiento que actualmente aparecen para la politología como bases esenciales de aplicación y formación de herramientas analíticas y discursivas tales como la política comparada o la filosofía de la política.

De el momento griego a la actualidad la pretensión de crear concepciones ideológicas que permeen en la realidad al punto de convertirse en realidades, no ha cesado, y por tanto el ideal de construir, vía elementos de la realidad el mejor de los escenarios se encuentra en un momento no muy lejano a la Grecia clásica, es decir, aún ahora se sigue trabajando por esquemas de participación ciudadana en los que la decisión se fundamente en el conocimiento ciudadano del bien común.

Recurriendo a los estudios de Weber, Dunn nos da un tercer tiempo en el medievo, donde a partir del Renacimiento Carolingio la tendencia a formar "gobernadores" calificados fue incremental, así como las constantes consultas al mundo intelectual en la búsqueda de mejores soluciones seculares.

No olvidemos que es la época en la que surgen las escuelas como centros de educación diferentes a los conventos o monasterios. Mientras se cuidaba la fe del gobernador, la técnica era fortalecida con métodos a veces no tan piadosos.

Así, el perfeccionamiento trasciende el medievo, y mantiene en la modernidad un ritmo constante, hasta llegar a la revolución industrial donde la preparación y la técnica entran de lleno en las acciones del gobierno.

Como punto clave de formación de clásicos contemporáneos, está el siglo XIX, en el que la administración en general conoció la cientificidad de manera nunca antes vista. No nos son ajenos los estudios que sobre el movimiento humano en las fábricas se hicieron a partir del XIX sin olvidar a los grandes teóricos de la administración científica que encontraron en el gobierno un campo natural aunque de momento vedado. Con la modernidad, la

⁴³ Aristóteles, op. cit. 1260 b

industrialización y la estabilidad políticas dieron paso a que la ciencia pudiera estar definitivamente en el gobierno.

Es así como llegamos al siglo XX y a la incesante técnica al servicio del gobierno que mencioné al principio de este capítulo.

De manera muy breve he resumido el contexto histórico del análisis para políticas, es hora de analizar algunos contextos filosóficos que le dan fondo y forma.

Contexto filosófico-teórico.

Las aportaciones que la filosofía ha hecho para el estudio de las políticas son muy relevantes

Si tomamos en cuenta que una rama importante de filosofía es la filosofía política y que de esta hay decenas de estudiosos de lo público y de las acciones que el gobierno implementa, por qué las implementa, para qué las implementa, a quienes toma o no en cuenta etc, es justo proponer una rama especial de estudio que vincule a la filosofía y sobretodo a la filosofía política con las políticas públicas con todo lo que estas significan.

Dada la extensión de dichos estudios, solamente analizaremos, tomando en cuenta la propuesta de Wayne Parsons⁴⁴, dos ramas específicas de la filosofía y su vínculo directo con el análisis de políticas.

1 El pensamiento de Maquiavelo.

Maquiavelo estaba especialmente interesado en el poder y las consecuencias que de él derivaban. Maquiavelo pensaba que había que entender cómo el poder operaba, así como la necesidad de proveerse de información de buena calidad que le sirviera para tomar las mejores decisiones, por medio de interpretaciones cada vez más correctas. De igual forma pensaba que era posible establecer una teoría general del comportamiento humano y la influencia que las instituciones hacia sobre este

Maquiavelo pensaba que el gobierno era un arte y pensaba seriamente en que la correcta concatenación de información relevante y decisiones acertadas formaría un estado-artesanal en el cual los decisores y gobernadores podrían tener un mejor control de los asuntos públicos⁴⁵.

La fascinación de Maquiavelo con el poder lo hacía pensar en un gobierno por decisiones que brindara la unidad a los gobernados a la vez de la paz en el reino y la tranquilidad que le permita al poder seguir reproduciéndose, propuesta que en su natural disgregación provoca una democracia

⁴⁴ Parsons, op. cit. p. 41.

⁴⁵ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, México, Porrúa, 2003, p. 4.

De esta manera el fin que posibilitaba la existencia del Estado era la capacidad de los gobernados de cohesionarse y de dotarse de una unidad nacional que forjara una colectividad humana con un estado de derecho.

En la actuación de los individuos recaía buena parte de la posibilidad de un sentido de nación acompañada de un liderazgo fuerte que fuera parte de un escrutinio basado en los actos⁴⁶.

2. La teoría de **John Rawls** relativa a la justicia.

Es imposible una acción política en condiciones desiguales, en tanto que las políticas pueden ser parte de la seguridad del individuo de cada vez relacionarse más en arenas igualitarias.

Solo en términos de igualdad se pueden dar políticas de igualdad, por lo tanto en condiciones desiguales las políticas si es que verdaderamente buscan la justicia, lo primero que deben hacer es buscar la igualdad⁴⁷.

Más que buenos deseos lo que Rawls nos propone es no olvidar que los puntos de partida difícilmente se equiparan de una sociedad a otra aun en un mismo país.

Por lo tanto el componente de justicia que toda política debe reivindicar tiene que estar sujeto a la igualdad de oportunidades con las que los individuos cuentan, por no decir que la ciudadanía con todo lo que implica debe ser la constante institucional que anime las relaciones *intrasocieta*.

La Teoría de la Justicia gira en torno a una intuición fundamental, que sostiene que dado que nadie es responsable de las circunstancias (sociales, personales, físicas) en las que le toca nacer, nadie merece ser recompensado ni castigado a resultas de las mismas. Nadie ha hecho nada para merecer las ventajas o desventajas con las que ha nacido

Según Rawls, no tiene sentido protestar contra la naturaleza o contra nuestro destino por la situación que nos ha deparado, pero en cambio si existen buenas razones para criticar al sistema institucional que, en lugar de contrarrestar tales hechos, transforma las ventajas o desventajas naturales en sociales.

Lo que en política pública es muy claro, nada justifica que los que han nacido en ámbitos pobres tengan por ello acceso a servicios de salud o vivienda peores que los que nacieron en contextos de riqueza. Nada justifica que los que nacieron con ventajas físicas o intelectuales reciban beneficios institucionales que se les niega a quienes nacieron

⁴⁶ Nicolás Maquiavelo, Escritos políticos y vida de Castruccio Castracani. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1991, pp. 29, 72, 117.

⁴⁷ John Rawls, Teoría de la justicia, México, Fondo de Cultura Económica, 1978. p.24

desaventajados. Nada justifica, en definitiva, que algunos sean premiados y otros castigados por circunstancias que no han elegido

Defendiendo esta distinción entre "circunstancias" y "elecciones", Rawls reafirma las preocupaciones habituales de los ciudadanos que se pueden relacionar no a partir de sus determinaciones sino de su capacidad para lograr consensos y trabajar en consecuencia.

La teoría de la Justicia de Rawls procura, mostrar la injusticia de un sistema institucional que perjudica a algunos en razón de cuestiones morales, a la vez que argumenta en favor de una alternativa política orientada a convertir a cada uno en responsable de su propio destino.⁴⁸

Para Rawls, los hombres buscan la manera de vivir en una sociedad bien ordenada entendiendo por ella una sociedad en marcha, una asociación auto suficiente de seres humanos que, como un Estado-nación, controla un territorio conexo.

Para que esta sociedad sea posible es necesario que los individuos, que elegirán los principios reguladores de dicha sociedad, tengan las siguientes características. en primer lugar, deben verse a sí mismos como seres dotados de un poder moral que los capacita para tener una concepción del bien; también deben ser capaces de revisar y cambiar sus concepciones con base en fundamentos racionales y razonables

En segundo lugar, los ciudadanos deben ser personas libres en tanto son la fuente de la que surgen las peticiones válidas. En tercer lugar, los individuos deben tener la capacidad de responsabilizarse de los fines que persigan así como de la valorización que den a sus peticiones

Después de caracterizar de esta manera a las personas, Rawls las sitúa bajo el velo de ignorancia, es decir, en una situación de incertidumbre que lleva a la elección de los siguientes principios de la justicia:

Cada persona tiene derecho al más amplio espectro de libertades básicas compatible con un esquema similar de libertades para todas las demás personas

Las desigualdades económicas y sociales tienen que satisfacer dos condiciones a) ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad y b) estar adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades.

Los principios de justicia se relacionan con el poder ya que de ellos surgirán las instituciones cuyos responsables tienen como límite del ejercicio del poder no sólo el primer principio de la justicia sino también, por su compromiso con el segundo, la obligación de redistribuirlo y de presentarlo como una oportunidad.

⁴⁸ Roberto Gargarella. Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política, Paidós, Barcelona, 1999, p. 50.

Por consenso traslapado, Rawls entiende una serie de valores compartidos que permiten la convivencia de "todas las religiones razonables opuestas, las doctrinas filosóficas y morales que tienen una probabilidad de persistir a través de las generaciones y de tener un número considerable de seguidores en un régimen más o menos constitucional".⁴⁹

El campo de análisis de las políticas.

De nuevo en el ámbito práctico que el análisis de política pública implica, es momento de aclarar el campo en el que esta se desenvuelve

Hay que recordar que este análisis es parte de un proceso más general que es el proceso de políticas, cuyo campo ya fue definido, por lo que es necesario delimitar en lo posible el campo de acción de esta práctica.

Hemos dicho que la intención del análisis es proveer de información, esta información debe mantenerse en las condiciones públicas y políticas ya definidas. Sin embargo, debe también poseer una esencia científica lo que nos lleva a pensar que el campo principal donde se desenvuelve el análisis lo encontramos en los parámetros de la ciencia que es caracterizada por su multidisciplinariedad

Lo anterior encuentra casi naturalmente su campo práctico político en los temas relacionados con:

- energía y medio ambiente
- relaciones exteriores
- salud
- justicia
- criminalidad
- bienestar social
- ciencia y tecnología
- educación
- urbanística
- transporte
- empleo
- economía
- desarrollo social
- comunicaciones
- lucha contra la pobreza

Como ya se ha dicho política pública en todo su significado debe tender a la pluralidad, la inclusión y los medios democráticos en general, sin embargo, el análisis puede no ser necesariamente democrático o no cumplir con estas restricciones.

⁴⁹ Página de Internet. http://perso.wanadoo.es/angeljcs/42/42_hun

Es de pensar que todos los gobiernos, sean democráticos, autoritarios o de plano dictatoriales, hacen un estudio de sus políticas si bien no con la intención de mejorar el espacio público, si con el intento de mantener niveles de gobernabilidad que le permitan mantenerse en el poder

Con esto refiero que los temas antes descritos son materia de interés de todos los países, la diferencia no es el contenido (no procedimentalmente) sino las acciones que se emprenden con este análisis, y como se vera después dentro de este

Es decir, el análisis por si no hace diferencia, la manera en que se hace si.

Diversidad en las estructuras analíticas.

Así como existe una pluralidad en entender los procesos de hechura de la política, también existen distintas estructuras (frameworks) analíticas para el análisis de políticas públicas.

Estas estructuras pueden ser enumeradas de manera breve⁵⁰:

- Bienestar económico.
- Elección pública
- Estructura social.
- Procesamiento de información.
- Filosofía política.
- Procesos políticos.
- Política comparada.
- Gerencia.

Estas estructuras sobretodo son campos determinados de otras ciencias que retoman para sí el uso del análisis como herramienta individual o combinada que en una adecuación correcta logran dar resultados a sus respectivas inquietudes.

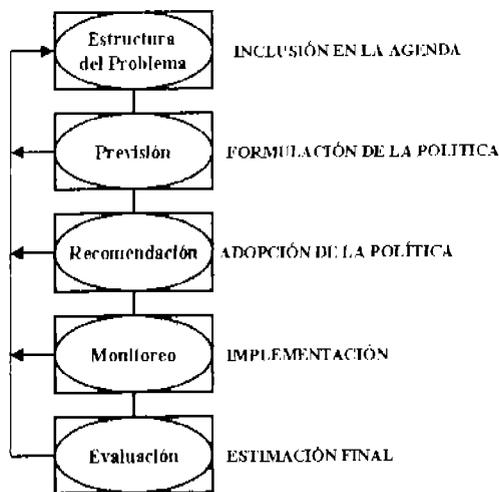
⁵⁰ Parsons. op. cit. p.33.

El Análisis de la Política dentro del proceso de formación de la política.

El análisis de política pública es parte del proceso de hechura de la política. diversos autores lo sitúan al principio del proceso como modelo de recopilación de datos e información⁵¹, pero algunos otros lo sitúan paralelo a todo el proceso de hechura de la política

Siendo esta una tesis que busca hacer una propuesta singular en una parte también particular de política pública retomo el esquema de policy process de William N. Dunn pero también su propuesta referente a Policy Analysis.

Lo anterior significa que considero al igual que Dunn que el análisis corre paralelo a la hechura de la política. Por esto retomo sus estructuras básicas, con la meta de posicionarlas, con todas las restricciones que he descrito, en la realidad mexicana



Fuente DUNN (1981) P. 17.

Lo anterior en términos prácticos significa que a cada parte del proceso puede corresponder una fase determinada o individualizable del análisis. Y estos a su vez corresponden a procedimientos científicos comunes tales como la definición, la predicción, la prescripción, la descripción y la evaluación. En la cuarta sección de este capítulo se explican cada una de las fases antes descritas tanto del proceso como del análisis en sí.

Algunas reflexiones adicionales.

Finaliza esta sección con algunas condiciones básicas del análisis de políticas que han sido puestas a discusión en los últimos años referentes a la concepción que tenemos de dicho asunto.

⁵¹ Por ejemplo R. Mack, R. Rose, B W Hogwood etc

1. El análisis debe ser muy sensible a los valores sociales y cuestionar de la misma manera constantemente las metas que se proponen.
2. **Debe ser cada vez mas capaz de predecir los efectos de las alternativas que toma mediante métodos prospectivos, construyendo un futuro y no estar ligado al pasado vía programas que fueron relativamente exitosos.**
3. Tiene que tender a establecer metas que determinen las políticas en lugar de tender a políticas que determinen las metas
4. Crear especialistas que estén preparados en métodos de investigación, cualitativa y cuantitativa así como conocimiento social avanzado.
5. Equipar a los analistas en métodos cuantitativos que se adapten a la realidad
6. Prevenir a los analistas de evitar exentar la realidad en pos de un método.
7. **Persuadir a los analistas de que sean más sensibles y se acondicionen a la realidad que estudian y sobre la que definen el futuro.**
8. El debate en torno a lo público y lo privado ha suscitado reflexiones de muy alto nivel científico y humanista. Por citar algunos casos, tenemos el erudito y extenso capítulo II de La Condición Humana de Hanna Arendt, o los textos de Cornelius Castoriadis.⁵² De modo que cuando retomamos este debate no estamos solos, más bien estamos rodeados de un gran basamento filosófico que nos permite establecer condiciones objetivas, históricamente válidas y verdaderas. El hombre es según Aristóteles es un ser político⁵³, y lo es porque no puede vivir, o sobrevivir, sin la asociación con otros individuos que permitan hacer un grupo que asegure algunas características que sitúan al hombre ante la civilización. El hombre es un animal social. Sin embargo este hombre **también** posee un sentido ético, que como etimológicamente entendemos, fuerza al hombre a establecer, después de su actuación social-vital, un espacio propio que lo guarezca de la intemperie. Esto último significa la ética originalmente, pero también significa la necesidad vital del hombre de poseer un espacio propio en el cual pueda separarse de los demás a la vez que obtiene una seguridad propia. En estos términos el hombre se da un grupo social propio, unido al colectivo por lazos de acción, que le dan viabilidad a esta dialéctica que posee. "Según el pensamiento griego, la capacidad del hombre para la organización política no es solo diferente, sino que se halla en directa oposición a la asociación natural cuyo centro es el hogar (*oikia*) y la familia. La definición aristotélica del hombre como *zoon politikon* no solo no guardaba relación, sino se oponía a la asociación natural experimentada en la vida familiar; únicamente se la pueda entender por completo si añadimos su segunda definición del hombre como *zoon logon akhon* (ser vivo capaz de discurso)"⁵⁴ Estas características, el hombre no las ha podido dejar a un lado y la formación de las esferas pública y privada continua aún hoy, después de una evolución histórica excelentemente seguida en el texto de Arendt. A lo cual solo agregaré una parte de la discusión que existe actualmente sobre el tema.

⁵² Ver: Cornelius Castoriadis. Ciudadanos sin brújula. México. Ediciones Coyoacán, 1997, o Figuras de lo Impensable. España. Cátedra, 1995.

⁵³ Aristóteles. op. cit. 1290b

⁵⁴ Arendt. op. cit. p.40.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UNA DELIMITACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA Y PRIVADA.

Se ha entendido tradicionalmente que lo público es opuesto a lo privado en las sociedades contemporáneas, con el cambio fundamental de la concepción griega en la modernidad y los movimientos revolucionarios burgueses el antagonismo pareció situarse en una disyuntiva en la que el egoísmo y el interés propio se encontraba en una posición antagónica al bien común o interés social.

Escuelas del pensamiento como el marxismo o algunos otros socialismos pugnaban por la desaparición de la esfera privada en pos de una auténtica esfera pública, social en el que la distribución de los beneficios era estatalmente diseñada e implementada.

Rompiendo con el entramado capitalista real, antropológico, la asignación de valores y valor en la sociedad tendría necesariamente un bien común que eficientemente repartido tendería a resolver esta dialéctica humana y mejorar la vida de los hombres.

Con esta propuesta pasaron generaciones de pensadores, gobernantes y ciudadanos que veían en el interés propio de la esfera privada un mal que podría ser destruido o solucionado.

Con la experiencia histórica del socialismo real, y ante las contadas experiencias de socialismo exitoso, (de las comunidades vascas a los kibutz judíos) la tendencia cambió, y situó a la esfera de lo privado por encima del interés público.

Aparentemente esta ciega venganza no podía desprenderse de su carga ideológica hasta que la aparición de la democracia como producto totalizador puso en evidencia el extremo y la radicalidad de ambas propuestas.

Si bien la democracia moderna no es la democracia griega, el sistema que se propone a dos mil quinientos años de los dos mil quinientos griegos, ha sido una opción reguladora de los mismos males contra los que ha luchado el hombre en todo su tiempo.

La democracia es entonces un sistema en el que la esfera de lo público y la esfera de lo privado se reconocen, se ponderan y se dan una viabilidad que a pesar de la naturaleza opuesta ha comenzado a presentar algunas curiosas combinaciones que han dado buenos resultados.

La esfera de lo público, lo común a todos, el propio mundo, lo que nos junta y nos impide caer todos sobre todos, la publicidad que hace posible al hombre hacer brillar a través de los siglos cualquier cosa que descende salvar de la ruina del tiempo, se reconcilia con el interés que la hace mantenerse viva.

Dicho interés identificado en el ámbito privado, tiene una unión directa con el término propiedad. El único modo eficaz de garantizar la oscuridad de lo que requiere permanecer oculto a la luz de la publicidad es la propiedad privada, lugar privadamente poseído para ocultarse

Sin embargo, en esta conjunción el término privado pierde de inmediato su privativo carácter y gran parte de su oposición a la esfera pública⁵⁵

Esto es, siendo la propiedad lo que define lo privado, es esta misma la que lo coloca en lo público que para las sociedades modernas se vincula con el mercado.

Podemos así encontrarnos ante una disyuntiva que propone la sociedad por un lado y el mercado por otro **El trabajo entonces aparece como el análisis de lo público en Estados contemporáneos, el estudio del papel del mercado, la sociedad y su relación que establecen ya una escenografía muy clara para la actuación de las políticas públicas, la construcción del futuro y las nuevas concepciones argumentativas.**

La intención de este capítulo es definir las características del espacio, público, su relación con el espacio, privado, sus retos, sus luchas mutuas y sobre todo establecer el marco en el que la propuesta de esta tesis se da en fondo y forma.

Lo público y lo privado.

El vocablo público tiene por lo menos dos sentidos, uno descriptivo y otro valorativo.

En un sentido descriptivo, público, se vincula con elementos como individuos, derechos, colectivo, procesos, problemas, situaciones, espacio y autoridad.⁵⁶

Estos en su relación cotidiana logran formar "lo público" también como un sistema donde, los individuos, ciudadanos han logrado crear una ley que rebasando la naturaleza, instaure restricciones en la conducta social, civil en este momento, sobre presupuestos fundamentales como la propiedad, las libertades individuales tales como expresión, pensamiento, credo, asociación y el derecho a voto etc.

Este colectivo ya busca a grandes rasgos un bienestar propio que puede coincidir o no con la representación gubernamental que lo domina, "cuando se habla de público en el colectivo, principalmente se refiere al bienestar público o social como agregación del bienestar de tales individuos, a la acción pública como acción colectiva del público ciudadano y no necesariamente a la acción estatal"⁵⁷

⁵⁵ Arendt, op. cit., p.69

⁵⁶ Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, ¿Cómo hacer del Estado un bien público?, en Sociológica, No. 22, UAM-A, México, 1993 p.23.

⁵⁷ Bazúa y Valenti, op. cit. p.24.

Procesos y problemas los encontramos en esto llamado asuntos públicos, o asuntos que aun siendo de particulares son resueltos a la luz de la publicidad que es consecuencia natural de una acción que no se realiza en lo privado y cuya primera acción se determina con la **argumentación** que las partes hacen en torno al juicio civil que se desarrolla

La preponderancia del dialogo como construcción es importante en lo público como problema de un colectivo a ser resuelto.

Público refiere un espacio "público, distinto del espacio privado, como dimensión de la vida social en la que los individuos pueden, cuando tienen derechos individuales, tratar asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos y definir colectivamente su interés como público ciudadano y las acciones públicas o estatales necesarias para realizarlo"⁵⁸

Acciones estatales que significan una autoridad del propio estado basado en los derechos individuales públicos.

En el sentido común (opinión individual no necesariamente familiarizada con la realidad política) encontramos un empate entre lo público y lo gubernamental, el campo propio en el que el estado debe realizar las tareas que le han sido encomendadas por el mismo colectivo.

De esta manera "lo público" se convierte en un término ajeno, mas vinculado con el juicio directo a una gestión o una crítica a una acción determinada, que a una esfera propia en la que *mi* actuación cuenta tanto como la de los demás sean funcionarios o no.

Mencionábamos el problema de la autoridad y es momento para abundar más en ello.

Política y autoridad pública.

La autoridad se ha entendido de manera común en sociedades como la mexicana, como un sistema de asignación de valores (de muchos tipos) cuya fuente principal es el gobierno. No es extraño esto tomando en cuenta la naturaleza del poder político, sin embargo es tiempo de incluir junto con la propuesta de políticas públicas la propuesta de una nueva concepción de lo público basado en los elementos que mencionados anteriormente agregados a la inocencia y las expectativas de cambio que tenemos actualmente.

Así como la gran diferencia entre la libertad y el libertinaje radica esencialmente en la jerarquización de valores o máximas de vida, la diferencia entre la autoridad que todo sistema social presupone y el autoritarismo "a la mexicana" es la oportunidad que tenga la sociedad de dotarse de una jerarquización consiente de los valores que desea así como de la manera que desea que la autoridad opere.

Hemos visto en casos como el de San Salvador Atenco que la conducta social que se refiere a la autoridad puede tomar cursos de acción muy diferentes a los que los analistas piensan.

⁵⁸ Bazua y Valenti, op. cit. p 24.

En México, país al que esta destinada esta investigación, vivimos un momento en el que la formación de lo público esta dándose paralela a la formación de nuevos esquemas de autoridad. Si bien dichos cambios obedecen en parte a los ajustes que la globalización impone, también hay que decir que llevamos un largo proceso de cambio de mentalidad referido a las relaciones de obediencia.

Esta formación nos plantea el reto de delinear un futuro en el cual lo público sea el reflejo de lo que deseamos y nuestros deseos sean el reflejo del orden que queremos darnos y el cual vamos a respetar aun en los casos en los que la autoridad involucre imposiciones en elecciones racionales como los mencionado por Jon Elster en su texto *Ulises y las Sirenas*⁵⁹.

La autoridad en un espacio público no debe estar peleada con una libertad civil, por el contrario la sujeción de la autoridad a la ley trae consigo un desarrollo mayor en la autoconcepción que el ciudadano tiene de él mismo ya como parte de la sociedad, como *zoon politikon* o como simple cliente de un mecanismo administrativo que, política más política menos, responde a las necesidades que como, ciudadano, civil, privado, pero parte de un público colectivo le asegure resultados colectivos.

Pero para que esta autoridad se reconcilie en primera instancia con el colectivo que paulatinamente la cambia y en virtud del incesante cambio que requiere una sociedad, se debe pasar por largos procesos de diálogo, argumentación y persuasión que nos planteen y nos hagan redescubrir el logos democrático que a penas empezamos a visualizar.

Espacio público y Estado democrático.

En los Estados democráticos, en los cuales la democracia surge de la participación efectiva y constante de sus ciudadanos, y la viabilidad de las acciones de gobierno obedece a la confianza de los gobernados en sus instituciones, el espacio público encuentra su sentido más pleno: el rescate del individuo como célula, su actuación electoral, el esquema de propiedad, las garantías individuales, etc.

Los procesos de elección de gobernantes y la alternancia hacen posible que la sociedad configure un espacio público real en el que los individuos son respetados irrestrictamente por el gobierno en sus derechos fundamentales que a su vez posibilitan la formación de un colectivo capaz de regular el poder.

El ejemplo clásico lo encontramos en la teoría de Rousseau quien en *El Contrato Social* nos indica que la soberanía radica en el pueblo y es este quien se encuentra en todo derecho de cambiar, modificar o mejorar su sistema de gobierno⁶⁰.

⁵⁹ Más adelante se analizará más sobre Elster y sus esquemas de racionalidad en las Ciencias Sociales.

⁶⁰ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1999, p.67.

Pero Rousseau no se detiene ahí y nos aconseja que se debe prestar oído a los sonidos que la colectividad hace en relación a los cambios que sugiere, que se dan como rumor en la colectividad y que de no ser resueltos culminan en gritos desesperantes de acción reprimida.

Las colectividades, más allá de sus procedimientos, deben crear los sistemas que respetarán, los parámetros que tendrán sobre su conducta y que guiaran sus propias concepciones morales

Todo lo que involucra lo público y la teoría de Rousseau no pueden darse en sociedades cuyo gobierno no es democrático o cuyos gobiernos se encuentren en la tiranía en el sentido platónico, es decir, se encuentren bajo el imperio de la confusión *intra societa*, con diálogos poco consistentes o retóricas tramposas que buscan confundir típicamente desde el gobierno, pero y más peligroso, desde la propia sociedad que no estructura una comunicación mínima que le permita hacer un tejido capaz de emprender ninguna acción pública.

En la democracia, entonces, encontramos el campo natural de desarrollo del espacio público en el que se toman las decisiones que moldearán al Estado.

De esta manera el Estado mismo se encuentra diseñado por las actitudes y las tendencias del público, aunque esto pueda prestarse a vicios, como la elección de personas de escasa preparación para puestos públicos, ésta es la cláusula de seguridad que el espacio público encuentra en los sistemas democráticos.

Esta cláusula asegura que mediante la inclusión de las decisiones públicas en los actos de gobierno, todo aquel que desempeñe un cargo estará bajo el cercano escrutinio del colectivo que en todo momento vigilara tanto su acción como los resultados de esta evitando una excesiva desigualdad entre, por ejemplo su trabajo y su salario, por no decir que la rendición de cuentas será la constante institucional.

La democracia une perfectamente lo público **con y en** la política.

Es imposible pensar una entrada de la ciudadanía en la toma de decisiones en sociedades autoritarias, cerradas donde la cúpula se da casi de toga y las elites se encuentran cómodamente sentadas lejos de la competencia y demasiado cerca de un poder que divide su fuerza con su incapacidad real de lograr acuerdos

Diferencia de las Políticas en sistemas democráticos y autoritarios

De esta manera, la aplicación de políticas públicas presenta una diferencia entre sistemas democráticos y autoritarios sobre todo en dos aspectos que Lindblom señala,⁶¹ por un lado los sistemas autoritarios no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas así

⁶¹ Lindblom, op. cit, p.15.

como tampoco garantizan (a veces de manera muy velada, a veces de manera muy notable) el derecho a la propiedad privada.

A diferencia de las sociedades democráticas, las sociedades que padecen regímenes autoritarios suelen ver limitada la esfera de lo público a algunos campos decididos desde el gobierno

Desde el poder se decide en qué aspectos se vincula la decisión y la acción de los ciudadanos y en cuáles otros dicha participación o colaboración está vedada, ya sea con argumentos que pueden ir de la razón de estado al paternalismo tipo culto a la personalidad, o ya sea por la razón de la fuerza representada en órganos policíacos

El síntoma más claro de un régimen autoritario es el desencuentro que los ciudadanos tienen para con ellos mismos, anteponiendo una cultura de súbdito-delegacional, que hace fútil⁶⁷ cualquier intento de colaboración social en busca de un resultado de gobierno.

En México tenemos una cultura política que poco a poco pasa a ser participativa pero en la que aun encontramos muchas actitudes sociales con respecto a la posición, muy cómoda a veces, de delegar al gobierno la posibilidad de actuar y la de decidir cual problema es verdaderamente un problema fomentando la crítica al gobierno a altura de deporte nacional.

Si el gobierno es quien decide, implementa y evalúa, pero la gente sólo es espectadora de esto, la queja común y constante a lo mal que hace el gobierno las cosas es casi natural.

Desafortunadamente al estar desprovista esta crítica de propuestas sociales, suele degradarse y convertirse inmediatamente en queja, o más bien en lamento intrascendente que lógicamente no puede pasar de un malestar individual, ni siquiera ciudadano.

Esta falta de entendimiento se reproduce en sí misma logrando sociedades mudas que trasmutan los problemas públicos a una esfera privada de "sálvese quien pueda" que no salva a nadie por más pudiente que sea.

La tendencia a fortalecer lo privado con decisiones que afectan al bien común: pasarse un alto, corromper al policía, dar mordida en algún trámite, disminuye lo público a la vez de lo privado y como hemos visto sólo la equivalencia y contrapeso igualitario de ambas puede darnos mejores resultados tanto como antes privados como públicos.

Ambas esferas en su actuación se legitiman, se fortalecen, y eventualmente redimensionan el régimen por más autoritario que éste sea

⁶⁷ Ver: Albert O. Hirschman, *Retóricas de la Intransigencia*, México, F.C.E., 1993

Diferencias entre el ámbito público y privado.

Una vez aclarado lo público con relación a lo estatal o gubernamental, es momento de establecer algunas diferencias que hacen en la práctica diferente al sector público del privado.

W.F. Baber⁶³ argumenta que el sector público tiene diez características que lo diferencian del sector privado

1. Enfrenta tareas más complejas y ambiguas.
2. Tiene más problemas en la implementación de las decisiones.
3. Emplea a más personas con rangos más amplios de motivación.
4. Esta más dedicado a asegurar oportunidades y capacidades
5. Esta más dedicado a compensar fallas de mercado.
6. Tiene más vinculación con actividades de gran simbolismo o significación.
7. Esta más apegado a estrictos estándares de compromiso y legalidad
8. Tiene una oportunidad mayor de responder a asuntos de justicia.
9. Debe operar con intereses públicos.
10. Requiere mantener niveles mínimos de apoyo público para seguir operando.

La otra gran diferencia es por supuesto el provecho, ganancia o beneficio que las organizaciones públicas no siempre es su principal meta.

Las organizaciones directamente vinculadas con el gobierno deben mantener unos números razonables en cuanto a ingreso y egreso, las organizaciones públicas no tienen como fin en sí mismo el lucro. Puede haber grupos ciudadanos que se agrupen para formar empresas, con las que satisfagan necesidades colectivas sin embargo esta es ya otra lógica que tiene más relación con decisiones privadas de deseo de ganancia sobre la prestación de un bien.

Las organizaciones públicas buscan satisfacer de la mejor manera las necesidades con los recursos que cuentan, midiendo sus resultados con las expectativas que se han cubierto y los servicios que se han realizado.

Estas organizaciones se caracterizan por la carencia de un fin de lucro en sí mismo, la tendencia a prestar servicios, la dependencia de sus recursos a una fuente externa, la organización misma, el manejo de las responsabilidades, y el poder de soportar pérdidas económicas si así lo requieren sus propósitos.

A este respecto hay que decir que tanto el Estado como las organizaciones públicas brindan servicios públicos que son para particulares "privados" que reciben los beneficios en calidad de privados.

⁶³ Clasificación de William F. Baber. en Andrew Massey, *Managing The Public Sector : A Comparative Analysis of United Kingdom and the United States*, Aldershot Hants, Edward Elgard, 1993, p.15.

Si bien no es lo mismo recibir atención médica del ministerio de salud del Estado que comprar un auto o recibir un masaje, ambos beneficios finales repercuten en individuos cuya salud o transportación son fundamentalmente responsabilidades de él

Podemos encontrar a partir de esta dicotomía un posible origen de la separación económica que financia los proyectos públicos de los privados, los públicos son generalmente auspiciados ya sea por el gobierno que dispone de recursos vía impuestos o paraestatales, o por las mismas colectividades interesadas que aportan dinero de sus propios bolsillos. Los recursos de proyectos privados son generados por las relaciones y el sistema de precios que regula el mercado

Como podemos apreciar, esta paradoja que sitúa el bienestar público como reflejo del bienestar privado y viceversa, nos hace situarnos en una situación en la cual el equilibrio entre las esferas depende de la acción constante de los ciudadanos. Esta dinámica social se librará en las sociedades actuales en el campo al que tiende el espacio público con su fuerte componente privado es decir el mercado

El Mercado y La Sociedad

El Mercado.

Hablar de mercado es hablar propiamente de economía y para los economistas políticos el truco de resolver la tensión entre público y privado radica en la idea de mercado.

La idea de mercado se encuentra muy cercana al concepto smithiano de mano invisible. El mercado en las sociedades según Adam Smith en su celebre texto *Las Riquezas de las Naciones*⁶⁴ tiende a regular las actividades económicas por lo que el gobierno tiene que cumplir cada vez menos funciones.

En esta idea de mano invisible se han instalado las sociedades que reivindicando el modelo liberal después de la caída del socialismo real, ven en el libre comercio la posibilidad real de que un sistema pretendido no sistema regule también las relaciones sociales y con esto las esferas de lo privado y lo público.

A través de las fuerzas del mercado la maximización del interés individual promoverá la mejoría del interés público. La libertad de la decisión individual y libre puede hacer avanzar ambos intereses los del individuo, los del público para su propio bien y bienestar⁶⁵

La idea de mercado a su vez refuerza la convergencia entre los intereses públicos y privados por medio de la promoción de un orden espontaneo

⁶⁴ Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, F.C.E. México, 1995, p.50.

⁶⁵ Parsons, op. cit, p.4.

Esta idea de mercado empatada con lo público/privado en sociedades actuales es, a pesar de todo lo antes dicho y de los acercamientos teóricos, una actividad más compleja.

El mercado efectivamente es el gran lazo que une los intereses y las actividades cotidianas de los hombres, también es cierto que el ciudadano de estos tiempos pasan el 90 % de su tiempo en el mercado, opción que lo determina como cliente y "campo de mercado"

Pero sucede que este liberalismo nuevo parece también hacer agua y parece ser replanteado aun por sus defensores

Podemos decir, junto con Hanna Arendt, que las esferas de lo público y lo privado no se destruyen en virtud de un sistema económico u otro, por lo que en esta conclusión de una etapa del capitalismo tardío tampoco esperamos que se disuelvan las esferas.

Lo que si esta en la mesa es la experiencia que el mercado nos lega del momento en el que por lo menos se pretendió que fuera efectivamente el gran regulador de la vida humana.

Ya entendido al mercado como medio y no como fin, podemos hablar de su papel en la discusión público/privado.

Las relaciones sociales que se basan en el intercambio de bienes tienden a establecer como bienes de igual manera a las relaciones mismas. Esto evidentemente fortalece la preponderancia de las colectividades sobre el gobierno o por lo menos le da más vitalidad al intercambio político.

Estas relaciones que pueden por otro lado no ser comparadas al mercado como ideología, nos plantean un campo secular con respecto al gobierno que posibilita la formación de grupos que actúen en la resolución de sus problemas sin la guía gubernamental pero con el apoyo presupuestal que supone el pacto económico del Estado.

Si el gobierno hace cada vez menos sobre todo en los aspectos que refieren la actuación ciudadana, las acciones ciudadanas, de gobierno, que busquen su satisfacción serán incrementales. En el mercado el privado se reivindica en toda su potencialidad, en la formación de un espectro por coincidencia público.

En síntesis, ya que la coacción actual del Estado no puede forzar a los individuos a participar en ninguna acción pública, esta participación debe ser considerada como un acto de libre voluntad. El único lugar donde el hombre se ve forzado a crear una actividad social y por ende un espacio público es el mercado.

Esto nos coloca ante la situación restrictiva del mercado como principal espacio público del que a partir de sus características puede desagregarse una actuación pública que tienda a la creación de grupos de interés sobre asuntos colectivos.

Es evidente que no solo el mercado puede lograr esto, la formación de espacios públicos puede ser resultado hasta de sismos u otros accidentes naturales, es solo que el gran espacio de participación obligada del ciudadano actualmente es el mercado.

La sociedad.

Finaliza este apartado explicando la sociedad y sus componentes (público, privado, mercado etc.) para las políticas

La sociedad es un sistema complejo que en su interior está en constante movimiento y así como tiende a la producción de bienes, ya sea privados o públicos, también tiende a encontrarse con conflictos que le impiden parcial o totalmente la realización de dichos actos

La sociedad hecha por hombres políticos es evidentemente política, lo que nos lleva en términos de Lindblom a una serie de juegos que más que ser interrelaciones o interacciones nos remiten a un aspecto más complejo de actividad social.

El poder que se intercambia en estos juegos es de naturaleza diversa, por un lado nace de los derechos individuales que la ley dota a los ciudadanos y por otro de la fuerza que le da a estos la unión consensada tras un objetivo. Esta unión cada vez más importante hace que se conviertan en grupos de interés que ponen en situaciones especiales al gobierno, especiales porque le restan poder político real a la vez que lo limitan en su actuación.

Esto no significa en ningún momento que deban salirse del campo de la legalidad sino que pueden en todo caso crear una nueva legalidad que posibilite sus intereses.

En un sistema democrático estas condiciones determinan a las políticas públicas, su diseño, aplicación y evaluación. La formación de estos grupos por otro lado, en esquemas no democráticos, pueden traer consigo una revitalización de la democracia. Pero en el caso de malos manejos, impiden esta revitalización y por lo contrario renuevan esquemas autoritarios disfrazados, llevando a sus integrantes a formar nuevos grupos clientelares que no sólo no son incluyentes sino que irán excluyendo a sus opositores de algunos logros que pudieran tener.

Parte importante de esta tesis responde a la necesidad de que esta relación de grupos políticos con la autoridad gubernamental se realice en los términos más democráticos posibles a partir de momentos primigenios de la política tal como la **argumentación**.

El problema de la **argumentación** en las políticas es la calidad del uso del lenguaje en expresiones comunicativas que se dan en relaciones de desigualdad tanto de información como de poder

Siendo el gobierno de México aún portador de algunos rasgos autoritarios y el poder público incipiente tanto en cualidades ciudadanas como en organización, no es de extrañar que en el caso de la formación de grupos con diferencias ante el gobierno, el primer paso sea una ruptura diametral que desate un enfrentamiento entre las posiciones.

Si bien el gobierno empieza a escuchar, la sociedad también empieza a hablar el lenguaje democrático y es en éste en el que encuentra algunos problemas

La argumentación es pobre en tanto la retórica es falsa, de ruptura y excluyente. La argumentación puede enriquecerse a través de política pública cuando los intereses se conjuntan, se dialoga y se propone un futuro a través del presente con características del futuro mismo. Más adelante se explicará a fondo todo esto.

Lo que es interesante aclarar en este momento dedicado a la sociedad es que cuando hablemos de sociedad en México hablaremos de una sociedad que aprende a darse un espacio público a la par de un lenguaje constructivo y que ve en el futuro la posibilidad de la construcción colectiva más que recurrir al pasado como retórica difamatoria a la contraparte que, con franqueza, estuvo delimitada también por el mismo colectivo

Si bien la confianza⁶⁶ radica en la familiaridad y esta en el pasado, no podemos dejar que la experiencia negativa nos detenga en el futuro

Existe también el problema social de los valores. A este respecto también se ha escrito mucho, desde filósofos hasta psicólogos sociales han dedicado mucho tiempo a la cuestión de los valores

Para política pública los valores de los ciudadanos deben ser un aspecto fundamental a tomar en cuenta, estos aparecen en muchos niveles y en diversas circunstancias.

Por valores podemos entender el grado de utilidad o aptitud en las cosas o acciones que los individuos identifican, para satisfacer sus necesidades o proporcionarles certidumbre. Es el alcance o significación de una cosa, palabra o frase importante ante el sistema de información adquirida durante toda la vida⁶⁷.

Si bien hay valores que dan unidad tales como la patria o los símbolos nacionales o religiosos, hay muchos desencuentros también en torno a las proposiciones que los valores hacen sobre individuos o grupos sociales.

Mientras para algunos, 1000 hectáreas de tierra significan, valen y son ponderados como aeropuerto, para otros son la madre originaria o la razón de arraigo y pertenencia⁶⁸

Este desencuentro debe ser solucionado en políticas públicas primeramente con la comprensión de los otros puntos en un esfuerzo antropológico muy duro y con el trabajo de argumentación, persuasión y eventual negociación. Espero que la propuesta de esta tesis pueda servir y ser aplicada en algún caso, porque esa es su intención

En general las actuaciones del gobierno suelen ser consideradas como *outputs* los cuales denotan una salida a un problema, sin embargo estas salidas pueden quedar fuera del marco

⁶⁶ Ver: Niklas Luman, *Confianza*. México, Anthropos, 1996

⁶⁷ Juliana González, *Ética y libertad*, México, FCE, 1997 y Monique Canto-Sperber, *Diccionario de ética y filosofía moral*, México, FCE, 2002.

⁶⁸ Ver: Simone Weil, *Echar raíces*, Madrid, Trotta, 1998, p.19.

de las necesidades vitales del hombre, que por otro lado no son de la incumbencia del Estado, y necesitan ser retomadas por otros grupos públicos y por demás políticos.

El bienestar que significa un bienestar también de las creencias y los valores, deben ser aseguradas lejos del marco gubernamental pero no lejos de marcos públicos que son, como hemos visto el campo en el que el hombre soluciona la mitad de sus problemas.

El Consenso.

Para las políticas públicas y su actuación la prioridad número uno es el consenso

Como lo señala Richard Rose⁶⁹ en su estupendo libro *Ordinary People in Public Policy*, la gente ordinaria y común necesita de acuerdos básicos para establecer la gobernabilidad de un Estado pero también para emprender cualquier actividad colectiva que desee.

Si efectivamente la democracia no nos hace iguales sino nos dota del derecho a ser diferentes, los niveles de pluralidad son mayúsculos.

Esta pluralidad que suele manifestarse como diversidad de ideas que conviven en una sociedad tolerante, hace también que el disenso se incremente e impida la realización de políticas públicas en todo su sentido

El disenso es una variable indispensable para la hechura de políticas, y debe ser analizado caso por caso en las condiciones en las que se presente. En algunas metodologías se debe igualar a cero, otros sugieren un ataque vía compensaciones, sea como fuere debe ser considerado como un hecho que afecta de manera fuerte a las políticas públicas.

Por lo tanto el consenso es un punto de partida, posterior a un acuerdo, y previo a la acción efectiva de las partes. ¿Pero como damos ese consenso?

Una respuesta tentativa la da Rose, encontrando que es lo que la gente quiere. Y lo que la gente quiere responde Rose, con ayuda de un método práctico usado por la Unión Europea llamado Eurobarómetro, es la satisfacción: desean tener una vida satisfecha

Una vida con satisfacción responde a una seguridad propia en lo concierne a lo básico: salud, dinero, alumbrado público, servicios en general, etc, pero también a la seguridad que da una relación con otros individuos igualmente satisfechos basada en el bien común regulada por instituciones públicas.

El uno que forma parte del todo, el todo que esta formado por unidades que se reconocen entre si dentro de un marco jurídico. Como podemos observar la importancia de la colaboración se refleja de manera directa con el consenso y la visión que de ambos tengan los ciudadanos para participar.

⁶⁹ Richard Rose, *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*, Newbury Park, Sage, 1989, p. 100

Los elementos anteriormente descritos al conjuntarse de manera positiva facilitan la aplicación de esquemas de política pública en escenarios que tienden de manera incremental a la democracia y su entendido como medio de vida política

A estos elementos debemos sumar uno de gran relevancia que nos permitirá conocer la manera en la que los individuos se entienden a si mismos y al resto de la colectividad pública este elemento es la racionalidad.

3. RACIONALIDAD.

La Racionalidad.

Para la realización exitosa de política pública se necesitan como hemos visto una buena cantidad de factores tales como ciudadanos, cultura política, objetivos comunes etc, sin embargo nada de esto serviría sin un empate de maneras de pensar y de ver la realidad. Este complejo proceso de ideas, valores y deseos lo identificamos como procesos de pensamiento o racionalidad.

La racionalidad también ha sido estudiada por varios autores que suelen dar perspectivas diversas, para efectos de esta tesis retomare las propuestas del filósofo alemán Jon Elster quien ha dedicado mucha de su obra al análisis de esta racionalidad y su aplicación en los estudios de ciencias sociales.

El planteamiento de Elster en términos de racionalidad es muy amplio y merece un análisis especial antes de ser comprendido dentro del marco de la instrumentalidad de política pública.

Primero, existe en todo ser viviente una propensión natural a la racionalidad⁷⁰, sin embargo ésta se configura de manera especial en los seres humanos que al agruparse en sociedad dan ciertas propiedades a su organización que con el tiempo evoluciona en un estudio más detallado sobre sí misma. La evolución última de los análisis sobre sí mismo y su organización es la ciencia social, entendida como un cuerpo de herramientas filosófico-empíricas que buscan entender, y dar solución a los problemas que se van dando en la construcción social.

Este entendimiento sobre los procesos al interior de la sociedad es anterior a la configuración de la misma sociedad como ciencia (Sociología). Se ha desarrollado toda una tradición de pensamiento social que fue estructurada a principios del siglo XX por la sociología moderna, de origen alemán, que es entendida como el primer momento en el que la sociedad vuelve a sí misma para su auto estudio. Sin embargo, los estudios sobre la sociedad son más antiguos.

Estos estudios sobre la sociedad incluyen evidentemente, el estudio del individuo como ser en sí (ontología y metafísica), pero también su manera de comportarse, de actuar en sociedad. Así, los intereses, las pasiones, los deseos y todo cuanto permite una interrelación social ha sido puesto en tela de juicio por filósofos, escritores y pensadores de todo tipo.

Instalado en esta tradición, y en tiempos ya de CIENCIA social, (e incluso Ciencia Política, Ciencia de Políticas, Sociología, etc), Jon Elster nos presenta su teoría acerca de la racionalidad contemporánea en el marco de actuación de sociedades instaladas en

⁷⁰ Jon Elster, *Ulises y las Sirenas*, México, F.C.E. 1995, p.7.

regímenes liberal-democráticos occidentales. Elster retoma elementos científicos clásicos como hecho, acontecimiento, fenómeno, etc, para la sistematización de su pensamiento

En un primer momento nos dirá que "las ciencias sociales como otras ciencias empíricas, tratan de explicar dos clases de fenómenos" acontecimientos y hechos"⁷¹ entre otros elementos que configurarían a la ciencia social como "un mecanismo compuesto por tuercas, tornillos, dientes y ruedas, para explicar fenómenos sociales."⁷²

Este intento de comprender a la sociedad como un sistema articulado y comparado con otro sistema ingeniado por la mente humana no es nuevo. Podemos ubicar un primer intento en la filosofía de Spinoza, quien en su *Ética* y en general en su obra propondrá un "orden geométrico", como sistema de entendimiento social, del hombre a dios, del hombre a la naturaleza, del hombre a sí en sus afecciones y del hombre a sí en su servidumbre y libertad.

Pues quiero volver a aquellos que prefieren detestar o ridiculizar los afectos antes que entenderlos. A estos sin duda, les parecerá maravilla que emprenda el tratar los vicios e ineptias de los hombres según el uso geométrico y quiera demostrar por un razonamiento cierto aquellas cosas que ellos proclaman que repugnan a la razón y que son vanas absurdas y horrendas.⁷³

Otro autor de importancia en este tema (que incluso no es olvidado por los editores al colocar su efigie en la portada de la edición española de *Tuercas y Tornillos*) es Leibnitz.

Leibnitz será otro racionalista que antepondrá la posibilidad de la razón y la búsqueda de ella en la actuación social. En el fondo de su filosofía está siempre presente el espíritu matemático y geométrico que piensa en calcular mediante la razón un mundo esencialmente racional y de evitar, por este medio, todas las discusiones que mellan el pensamiento de los hombres.⁷⁴

Entenderá por sociedad el espacio donde se comunican las razones (en un concepto prehistórico de lo público-racional), infinito, de coexistencias ilimitadas. En palabras más bellas: "así como una misma ciudad, vista por diferentes partes parece completamente otra y como multiplicada en perspectiva, del mismo modo sucede que por la multitud infinita de sustancias simples, existen como otros tantos universos diferentes, de los cuales, sin embargo, solo son las perspectivas de uno solo, según los puntos de vista de cada monada"⁷⁵

Así estos dos filósofos pre-científicos (en términos hegelianos o comteanos clásicos) también entienden a la sociedad como un todo que cabe en un sistema cuasi mecánico, en

⁷¹ Jon Elster. *Tuercas y tornillos*. España, Gedisa, 1995, p.15.

⁷² Elster, op. cit. p.17.

⁷³ Baruch De Spinoza, *Ética Demostrada Según El Orden Geométrico*. México, FCE, 1996, 3ª parte.

⁷⁴ Ramón Xirau. *Introducción a la Historia de la Filosofía*. México. UNAM, 1991, p.206.

⁷⁵ Gottfried Leibnitz. *Monadología*. México, Porrúa, 1994, p 78.

el que la operación y la sucesiva dirección están a la distancia de la racionalidad, o lo que tiempo después se conocerá en términos del pragmático Stuart Mill la “opinión cierta”.

La radicalización de esta línea de pensamiento la podemos encontrar en Wittgenstein y su *Tractatus*⁶⁶, en donde se va más allá en la lógica y la tendencia a formar (y entender) sociedades a partir de seres humanos comprometidos con la lógica operativa mínima.

En esta tradición, Elster nos sistematiza hechos y acontecimientos como un tren necesario, en el que hechos son una instantánea o serie de instantáneas de una corriente de acontecimientos, “en las ciencias sociales los acontecimientos elementales son las acciones humanas individuales, incluidos actos mentales como la formación de la creencia”⁶⁷. Acontecimientos generadores de otros acontecimientos y estos a su vez, de hechos en un movimiento constante. La abstracción filosófica en reflejo directo a su ancestro.

Elster se construye de manera similar a Spinoza, Leibnitz y con parecido (aunque más lejano), a Wittgenstein

Antes de ubicar al individuo que propone Elster en interacción social, es necesario definir *grosso modo* a dicho individuo. A diferencia del hombre spinoziano, o leibnitziano, Elster propone un hombre cuya búsqueda en la razón presenta carencias importantes de origen. Guiado por sus deseos, evaluando constantemente su margen de oportunidad, este individuo posee una “tendencia”, a la dicha “razón práctica” muy baja, más bien, conforma su interés a partir de previsiones, egoísmo, emociones varias, y elecciones racionales que no lo son tanto más guiadas por el resultado de la acción.

Así la racionalidad es más frágil de lo que teóricamente se pensó, determinando el futuro a un nivel menor pero con una lógica estándar (lo cual es una gran ventaja) capaz de incluir a todos los “actores sociales” en un juego de ganar o perder basado en intereses individuales casi mínimos otra vez.

Racionalidad en Políticas Públicas.

De esta manera, política pública se inicia de buena manera con un reconocimiento de los actores, ponderados en sí como poseedores de infinitas características imposibles de conciliar al 100% con otros actores que intervengan en la elaboración, implementación, y operación de la misma

Entonces, política pública identifica a los actores que participarán en la formación de la política: gobierno, ciudadanos, organizaciones e interesados en general. Una vez

⁶⁶ Ludwig Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, Madrid, Alianza, 2002, p 107.

⁶⁷ Elster, op, cit, p,50.

identificados es necesario hacer un análisis detallado de estos y encontrar una posibilidad mínima de colaboración mutua, en este momento la propuesta de Elster es apropiada⁷⁸.

Y seguirá siéndolo al analizar el comportamiento de estos actores en varios momentos, desde que se empiezan a tomar en cuenta, cuando se les hace partícipes de la propuesta, cuando están en plena colaboración e incluso cuando evalúan. En política pública es muy importante el movimiento de los actores, este movimiento se debe registrar en el método y no debe perder de vista en ningún momento, deseos, elección, fracaso de esta, previsión, egoísmo/altruismo, emociones, acción colectiva, negociación e institucionalidad serán los elementos claves (a propuesta de Elster) para configurar el análisis, negociar la propuesta, implementarla y evaluarla en último lugar.

La ventaja de la propuesta radica en el intento de estandarizar criterios. Si bien “cada cabeza es un mundo”, las cabezas suelen agruparse en intereses, productos de sus deseos y emociones (egoísmos y generosidades), y marchar juntas en caminos de racionalidad más o menos visibles a los ojos del policy maker.

En resumen, Elster nos presenta un intento de racionalizar la actuación y la expectativa colectiva, este intento no es nuevo, tiene sus bases en la filosofía política de Spinoza, Leibnitz y más actualmente Wittgenstein, sin embargo responde a la realidad actual social, plural, económica capitalista de mercado, y política democrática, para ayudarnos en la construcción y viabilidad de las políticas públicas.

Partiendo de la identificación de actores en el problema, sus movimientos, intereses y posición ante una negociación, este reconocimiento de la racionalidad tendrá un alto impacto en la instrumentalidad de la política pública.

Si lo que se pretende es dotar a los instrumentos de análisis de la política de una capacidad mejor de entender y relacionarse con los sujetos que participan en la conformación de la política, lo mejor es entender lo que piensan y cómo lo piensan para así armar las propuestas y la acción pública desde bases firmemente asimiladas en los entornos ciudadanos.

La gente no piensa de igual manera y este reconocimiento debe partir desde las potencialidades de abstracción de individuo en su entorno hasta las peculiaridades más subjetivas que tenga.

En política pública debemos entender y los distintos entendimientos y utilizarlos para fortalecer los objetivos de la política y sus fines. Así la racionalidad opera desde el análisis y se mantiene durante el proceso.

⁷⁸ La teoría de Elster utilizada en políticas públicas se da en dos ejes principales, uno en la identificación de los actores, y otro en el comportamiento que presentan en el tiempo. Por no mencionar que es una herramienta clave en todo el proceso.

Racionalidades comparadas

Elster en su libro *Ulises y las sirenas*, hará una clasificación de la racionalidad en cuatro categorías: la racionalidad perfecta, la racionalidad imperfecta, la racionalidad problemática y la irracionalidad.

La racionalidad perfecta será para Elster una suerte de código natural inviolable e intercambiable, propio de los seres vivos (a excepción del hombre), la cual les dicta de manera natural todo una serie de pasos lógicos (de primera instancia diría Wittgenstein) los cuales les permitirán establecer relaciones muy complejas pero a la vez muy básicas de "entendimiento correlacional" al interior del mundo.

Como podemos ver, la mayoría de los términos que se utilizan para definir esta racionalidad son extraídos de la racionalidad filosófica humana (por ende imperfecta) pero a falta de otros términos tenderá a ser así

Partiendo de esta mezcla de sociología y biología, existirá un "mundo" animal, repleto de relaciones "socio-animales", o de interrelación común, determinada por aquello que hemos denominado instinto. Sin embargo nos dirá Elster que éste término no es suficiente, se va más allá del instinto con esta racionalidad, si bien, el perro no piensa con la capacidad suficiente para un desplazamiento matemático, si se ubicara geométricamente (especialmente de manera más sencilla) en su realidad, (calles, árboles, banquetas, etc.)

Con una serie de términos: máquina maximizadora local, máquina maximizadora global, nos remitirá a una estrategia funcional de selección continua sólo comparable (en su imperfección) a las reglas de las llamadas leyes encontradas en sociedad (humana por supuesto, ley de Siey, ley de hierro de oligarquías etc).

Funcionalidad de vínculos en paridad de condiciones explicarán "la lógica de la no lógica" atribuida a los animales. Instinto pero mas allá.⁷⁹

La racionalidad imperfecta por su parte, será la propia del ser humano. Esta afirmación y la exposición al respecto queda señalada en el mito que da nombre a su libro

Si Ulises fuera un animal, si su racionalidad fuera el círculo perfecto en el cual la ponderación de la vida estuviera sobre cualquier cosa, no hubiera sido necesaria su atadura al mástil, "la tesis que estamos defendiendo es que atarse a sí mismo es un modo privilegiado de resolver el problema de flaqueza de voluntad"⁸⁰

¿Qué estamos diciendo? Que contrario a la lógica de los animales, el hombre tiene múltiples capacidades lógicas dentro de un margen de pluralidad moral y ética casi infinito.

Independientemente de lo que se ha pensado desde civilizaciones muy antiguas acerca del libre albedrío del hombre y su capacidad dual de enfrentarse al mundo (una clase de ser ahí

⁷⁹ Sorprende en esta parte la proximidad con Spinoza, op cit, p.55.

⁸⁰ Elster, op. cit, p.67

precámbrica) Elster nos da dos características: la capacidad de pensarse en el **futuro** y por ende actuar con **estrategia**.

Si bien "atarse a sí mismo es llevar a cabo cierta decisión en el tiempo t1 para aumentar la probabilidad de llevar a cabo otra decisión en el tiempo t2"⁸¹, esto nos habla de futuro, decisión y estrategia, cosas del todo desconocidas en el mundo animal.

Este atarse es una deliberación, una comisión.

Elster dirá que es parecido a un acto ritual, acto de fe diría yo, otra característica negada a los animales que sin embargo llevada fuera de un espectro teológico, nos ubica en un ámbito mas rico de actuación humana: creo, ergo los ergos

Para avalar su propuesta Elster echa mano de dos racionalistas fundacionales, Pascal y Descartes⁸².

En Pascal encontrará ecos de aquella frase tan citada, el hombre es la caña más frágil del universo, pero es la caña que piensa. Arguyendo otros razonamientos del estilo, nos dirá que la supremacía de la razón impone o puede imponer "bases" mayores a la razón misma, con juegos de argumentación que en última instancia alcanzan (para Pascal) la fe como posición de ventaja / desventaja en el seno de la misma sociedad, es decir, la configuración de mentiras potenciadas por la racionalidad imperfecta.

En Descartes el fundamento será mayor. Apoyado en una máxima del Discurso del Método⁸³, diversificará la decisión a cánones de actuación moral inscritos en la imperfección propia de una razón que no puede ser unilateral en un principio y en cuanto se aleja más del principio mas difícil se vuelve, Elster deconstruye en su ventaja con resultados favorables.

Esta racionalidad imperfecta es tan basta y puede incluir tal cantidad de actividades humanas que el mismo autor sólo retoma algunos aspectos. Por eso concluye diciendo que es la racionalidad propia del hombre, de su evolución animal, y de sus infinitas posibilidades de comportamiento en sociedad.

El tercer tipo de racionalidad que nos propone es la racionalidad difícil, entendida como razón problemática. Aquí regresa a su alegato de Turcas y Tomillos, y de libros anteriores.

Cómo la elección racional, pronosticada desde la academia o el mercado, encuentra fisuras tales, cuando no fallas definitivas, y cómo puede ser enmarcada en un ámbito de científicidad que permita al pensamiento guiar, dimensionar o siquiera entender tales cambios

⁸¹ Elster, op. cit, p. 71

⁸² Elster, op. cit, pp. 84, 95.

⁸³ Renc Descartes. El discurso del Método, México, Porrúa, 1994, p.20.

Aceptando los postulados esenciales de Elster: el individuo se mueve por sus intereses, estos tiene generalmente la lógica de maximizar su beneficio, así entran en la interacción social con una estrategia (característica propia de la racionalidad imperfecta) y con el análisis de la estrategia contraria, de esto nos resulta un juego, correlacional, matemáticamente claro y sujeto a normas (diferenciales, algebraicas etc) que en su mejor momento nos lleva a una sistematización científica de proporciones/probabilidades enmarcadas en la conducta, las variables, y los coeficientes en funciones sociales determinadas, es decir, el rescate de la matemática con criterio de ciencia traslapada en sociales. Adopción, adaptación, entrelazadas en construcción de elementos científicos.

Sobre los juegos podemos decir mucho, desde su gran diversidad hasta su diversa utilidad, desde la lógica hasta el mero ocio, sin embargo la respuesta de Elster es más concreta, el juego en normas y las normas claras.

A lo largo de su obra mencionará estos tipos de juegos y su diversa aplicación, baste referenciarlos y entender su posible aplicación y lógica intrínseca

La última categorización de racionalidad es la "irracionalidad"

En este apartado Elster nos dará las más dulces de sus palabras, el amor y el odio como estandartes de lo irracional que puede ser el ser humano. Como el velo de la ignorancia puede ser el vestido habitual del hombre ante la sociedad, en un desfile casi islámico de pertenencia. Amor y odio en un sistema, aceptación de la herencia de Spinoza.

Bien, dirá el autor, la situación se tensa a tal grado que la irracionalidad es casi la constante en el actuar natural del hombre ante las variables amor/odio. Poemas más, poemas menos, la "razón irracional para amarte, / faltante" clásica encuentra aquí su espacio científico.

No siempre las ideas aun de interés irán acompañadas esencialmente, bien se puede ir en contrapunto y esa moraleja no se debe perder nunca de vista en un análisis serio sobre racionalidad. Una paradoja.

Efectivamente la propuesta de Elster se adecua a las necesidades epistemológicas en general y a las necesidades concretas de política pública. La división de la racionalidad en sus dos primera categorías, no encuentra significativa oposición, es decir, el considerar como una lógica aparte la de los animales, no delimitándola al puro ser instintivo, es un acierto que hasta hace no poco tiempo se negaba o ponía en duda.

En lo referente al a racionalidad imperfecta, Elster también se acerca a la verdad, constituyendo una categoría distinta a quienes por naturaleza pensamos de diferente manera, mas allá de los impulsos naturales (pulsaciones diría Freud⁸⁴).

El ser humano comparte la lógica instintiva básica de sobrevivencia con los animales, sin embargo sus condiciones han evolucionado de tal manera que pensar por ejemplo en la

⁸⁴ Sigmund Freud, Introducción al psicoanálisis, España, Alianza, 2000, p. 5.

preservación a ultranza de la vida es erróneo en todas circunstancias, así hay quien muere por la patria o por un ideal (instinto de fe lo llamaría Pascal)

El no comprender lo anterior sería un serio error en la instrumentación de políticas públicas, tal es el caso de los ejidatarios de San Salvador Atenco. En este caso la lógica racional perfecta indicaría que se opondrían a la decisión gubernamental por cualquier vía, pero en caso de verse con un peligro vital enfrente saldrían del camino, sin embargo esto no puede ser necesariamente así, algunos pueden poner el valor de pertenencia de su tierra sobre su propia vida en el entendido imperfecto de que sin tierra se encuentran sin origen y sin este no vale demasiado su propia vida.

Mas allá de lo cierto que puede llegar a ser este argumento, el conflicto se maneja en esos términos, sobre esas fisuras de la racionalidad que no se encontrarían en la naturaleza, pero que sí se encuentran en el hombre en el seno de lo social en el aspecto de lo público.

Así la propuesta de Elster, e incluso su sugerencia final de seguir sobre éste camino en la investigación, es recomendable para el analista de políticas públicas así como para el implementador e incluso el evaluador.

Respecto a los juegos racionales de su tercera categorización, cabe decir que en la sistematización metódica matemática cabe la posibilidad de crear más sistemas de juego, más paradigmas y teoremas que ayuden a la resolución de conflictos y la construcción de más herramientas metodológicas teórico-prácticas que permitan la comprensión del problema y sus formas de solucionarlo.

Bardach por ejemplo incluye en su creación de políticas públicas, un sistema de juegos que en un primer momento fue de importante relevancia. La racionalidad múltiple se impone.

Como se ha descrito anteriormente, Elster divide la racionalidad (razón posible), en varias partes las cuales clasifica en su sistema de pensamiento. Dentro de esta división, hay dos categorías destinadas, una al ámbito natural y otra al social.

La racionalidad natural, y por ende la materia de las ciencias naturales, en una racionalidad perfecta, lógica-básica, instintiva, y sobre todo repetible, es decir, patrones de comportamiento inscritos en un sistema perfecto, invariable que se presentan de igual manera tanto a sus iguales (animales) como a los humanos quienes en el mejor de los casos los observan, estudian y sistematizan sus resultados en una ciencia (natural) con características tales como exactitud, precisión, inflexibilidad etc.

La ciencia natural se inscribe entonces en una posición "ontológica" en la cual el científico observa una suerte de mundo circular acabado donde la única incógnita es el conocimiento mismo de este ser-ahí, con respecto a su todo. Por lo tanto una científicidad así elimina cualquier rastro de incertidumbre, cualquier señal de que el objeto de estudio pueda modificarse especialmente en algún momento.

Esta cientificidad de la naturaleza, incluye disciplinas tales como la biología, la genética, la física, e incluso, en una paradoja digna de "irracionalidad" divina, la anatomía. El animal en el hombre es un círculo también⁸⁵, y permite avances más rápidos dentro de la construcción del conocimiento.

Dentro de este círculo la tendencia a dar resultados en ciencia que permitan una mejor comprensión del hombre y su entorno así como una mejoría en su nivel de vida, es más alta. Las vacunas, los trasplantes, la biogenética, son ejemplos de la ciencia natural en sus momentos cumbres. Frenada la especulación original y con un mundo determinado a descubrir, el científico apresta sus mejores armas y sale a la cacería de conocimiento reconociendo que como el dinosaurio del cuento: "sigue ahí".

Pero Elster también habla de la racionalidad imperfecta, correspondiente al hombre, que se traduce también en una búsqueda científica en un universo mucho más complejo que el natural: el universo de la libertad⁸⁶.

Si la racionalidad del hombre es imperfecta, esto condiciona su estudio, tanto en el ámbito individual como en el social. Primero, factores que determinan su psique, segundo, la conformación de sus deseos, tercero, la traducción de estos en un sistema de logros a alcanzar (con o sin conciencia de ello), y así podríamos continuar la lista hasta la parte importante que es la negociación.

El hombre, que ya entendimos se "amarrará" constantemente, deberá tejer una ciencia que explique la complicación de los nudos en el extenso tejido social, esto sería en términos elsterianos el resumen de la ciencia social. Sin lugar a ironías, la estructura textil que nos presenta da la pauta para la comprensión.

El hombre, es un animal racional, pero libre, aun para la irracionalidad (que entrañaría en el caso de Ulises, sus flaquezas) y para tomar un sin número de caminos, duales, disimbolos, inexplicables al infinito. Elster dice bien que el hombre no siempre tomara la línea como la distancia mínima entre dos puntos (ya en ciudad, ya en campo), y eso en su actuar social dará como resultado una incertidumbre tal, que el artifice del entendimiento subirá sobre las matemáticas como tapete volador esencial, mas en el canal del azar que en el de la exactitud. Con un hombre tan complejo como el antes mencionado, la construcción científica se antoja menos que imposible.

Sin embargo este hombre racionalmente imperfecto que gusta de los montes altos y las empresas difíciles, hará ciencia de sí mismo (más allá de la medicina), y pensará al hartazgo su ser en el mundo, en la sociedad e incluso en la unidad. Religiones menos se entenderá a partir de conceptos no siempre basados en la realidad⁸⁷ y así tejera, ya otro nivel elsteriano, la ciencia de su tiempo en la actuación social (p-p-f).

⁸⁵ Esta paradoja de origen griego, ilustra la contradicción original, la paradoja que el hombre lleva patente y condiciona su misma imperfección racional.

⁸⁶ Fromm nos dirá que la libertad sólo es análoga a pensamientos curiosos del hombre, universo, laberinto, etc. Erich Fromm, Ética y Psicoanálisis, México, F.C.F., 1992, p. 37.

⁸⁷ Un perro difícilmente concebiría al Estado.

Con estos intentos vale decir que se ha avanzado mucho en los propósitos referidos, autoentendimiento y viabilidad política, y es tiempo en que la instrumentalidad en sociales juegue de vacuna en el mundo real.

Ciencias como la sociología o la economía, ya en el entendido de haber superado las contradicciones de origen, sirven al individuo en su plan de solucionar la vida en sociedad.

El método será sencillo: la aceptación de que no hay un método supremo, que la verdad se construye a partir de piezas muy pequeñas y que la transpolación de herramientas de ciencia natural a ciencia social deberá siempre pasar por una depuración racional (de perfecta a imperfecta) que posibilite el uso indistinto de la herramienta.

La matemática posibilita la física (más algo), y esta a su vez respalda la ingeniería (más algo de nueva cuenta), así se teje una red perfecta de inicio a fin, con paradigmas clásicos y "reinales" diría Khun⁸⁸, con consecuencias evaluables casi desde el inicio en un caso normal de racionalidad perfecta aplicada al mundo real.

Otro caso, las matemáticas, en un sistema de actores para la conformación de una política pública. Aquí la racionalidad imperfecta aparece, y el asunto se complica.

No se hará un edificio calculando la gravedad invariable o el peso del ladrillo invariable también. Se ponderará la circunstancia de acontecimientos/hechos = gravedad, y se ponderará de igual manera, a los actores, todos diversos, todos con demandas diferentes = ladrillos de diversas proporciones.

Entonces la aritmética del espacio no es suficiente, hay que ir al análisis de actor por actor, después actor contra actor y después la comparación en el sistema completo. Aquí la matemática ya se sofisticó a un punto mayúsculo. La matriz identidad (por ejemplo) ya no nos da un número, sino una combinación a releer e interpretar por el instrumentador de las políticas o cualquier interesado en resolver un problema público.

Dos modelos entonces son propuestos para el contraste y la confrontación.

Sin embargo puedo decir que en una teoría tan acabada como la de Elster es difícil la confrontación directa, pues en sí, no son ideas contrarias.

Sí, se divide la racionalidad desde la unidad y se deduce. Sí, se sigue la línea de división para el análisis completo (ciencia). Sí, no se está hablando de lo mismo.

Sí, en general tiene razón. No se puede hacer política de bienestar con un animal, ni se puede obligar a un hombre en pleno uso de sus facultades mentales a escoger lo mejor para él. De esto concluiríamos un sistema muy práctico aunque algo limitado.

⁸⁸ ¿Porqué debe llamarse revolución a un cambio de paradigma? se pregunta Khun. Thomas Kuhn, La estructura de las revoluciones científicas, México, F.C.E., 1971, p.149.

Para una solución habría que retomar a Hegel⁸⁰

La división de la Gran Filosofía en filosofía (así nada más) y ciencia, es algo reciente, hasta antes todo el pensamiento era igual, los grandes filósofos eran matemáticos (de Descartes a Husserl) y los científicos eran poetas o pintores (de Demócrito a Newton pasando por Kant), esto fue perdiéndose por las restricciones propias de deber científico y las nuevas ramas de la filosofía social, y ya no se encontraron.

El entendido platónico de no ser un pensador completo si no se sabe geometría se perdió en el tiempo y no se retomo hasta el hartazgo de la descalificación contemporáneas a la ciencia social que dicho sea de paso, sí abandonó el pensamiento abstracto, como siempre con sus respectivas excepciones.

¿Qué notamos entonces?, que la división ya cumplió su tiempo y la responsabilidad del conocimiento plantea una necesaria "vuelta de rueda" de estos conceptos, incluyendo una necesidad de que ambas ciencias se complementen con conocimiento de causa y con una plan establecido. El caso de la bioética es quizás el mas importante, aquí las dos ciencias van de la mano para configurar el escenario deseable para el futuro, una prospectiva digna de los nuevos tiempos y los nuevos retos.

La propuesta es el reconocimiento, la aceptación mutua en una penetración total de ambas con base en los nuevos tiempos donde racionalidad perfecta e imperfecta deben ir entrelazadas, con miras a la satisfacción de ambos objetos de estudio, y con el conocimiento de que el crecimiento irregular de ambas pudiera acarrear peligros tan graves como los vistos en el pasado reciente

Creo haberme referido con suficiencia, de manera general, a los términos y categorías teóricas de Elster por lo que me centrare un poco más en la práctica que se puede desarrollar a partir de dichas ideas.

En primer lugar la metodología de las políticas públicas (que se enunciara de manera muy general) nos sugiere iniciar dicha política con una propuesta

Posterior a la propuesta se agrupa la información relevante, se ubica el entorno, se pondera a los actores sobre el consenso y el disenso, las tendencias, se construye un análisis político, se ubican los costos, se toman en cuenta las eventualidades, las variables, se empieza a ubicar la arena de la negociación, e incluso las posibles alteraciones durante la implementación de la misma, así podemos ver un modelo generalmente exitoso en el cual se han incorporado muchas de las preocupaciones de Elster (a las cuales intentó darles solución)

Pero vayamos por partes. Toda política pública debe nacer dentro del marco de actuación de las ciencias sociales y las ciencias de la cultura marco que ya quedo entendido, responde a una lógica de racionalidad imperfecta. La propuesta entonces va de una

⁸⁰ G.W.F. Hegel. *La fenomenología del espíritu*. México, F.C.E. p.7.

racionalidad imperfecta (pero preferiblemente astuta)⁹⁰ a unas racionalidades clave/juego/objetivo también imperfectas

Esta propuesta debe contemplar en el principio a los actores, el contexto y la focalización/problematización del y en el problema.

Segundo momento:

Actores.	Comportamiento (deseos, expectativas etc)
Contexto.	Act/Comp. (expresión general de "afecciones" ⁹¹)
Focalización	/ (las relaciones imperfectas
Problematización.	/ en interrelación espacio-tiempo)

Tercer momento:

Consenso / Disenso.

Actores y racionalidad (imperfección y características)

Instalación natural

- a priori antes de la propuesta
- a priori ante la propuesta
- en la negociación

Con lo anterior se perfilan las Eventualidades.

- ✓ Inherentes al sistema
- ✓ Repentinas
- ✓ Fallas en la ponderación

En el entendido de que cualquier deseo mal dimensionado es una falla en la racionalidad.

Se delimitan los costos, con la aparición de una razón "gambler" para iniciar la negociación.

Actores.

Origen - deseos - capacidades

Policy maker.

Capacidad de entendimiento⁹²

Capacidad de argumentar⁹³ y persuadir

⁹⁰ De la astucia en política me referiré más tarde.

⁹¹ Término spinoziano para todas las emociones.

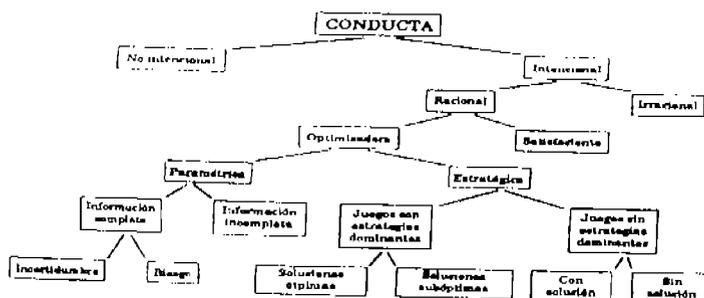
⁹² ya referido anteriormente como científico social.

⁹³ elemento que también merece un apartado especial.

Todas estas tablas dan una imagen mas clara de los movimientos de "racionalidad" en las politicas públicas.

Creo que con las bases teóricas expuestas, se puede inferir que la presencia elsteriana en dicha instrumentalidad es mayor en tanto politica pública no contempla la posibilidad de enseñar a la sociedad (en términos como respeto, tolerancia, cultura etc) sino respetarla en tanto sus prefiguraciones (e imaginaciones) sociales e individuales y llevar las expectativas y deseos en general a la dimensión de lo público, donde la pluralidad sea la constante en una democracia más participativa, donde quepa la diferencia, se respete y tengan cabida las diferentes combinaciones de racionalidades imperfectas, entendiéndolas no como un obstáculo sino como parte del juego científico-social que se esta diseñando, ahora entendido el juego ya no como truco matemático mayor o menormente correcto, sino como la interrelación mas suave, y viable de los sujetos en sociedad.

Si Elster enseña el movimiento del pensamiento, resulta indispensable considerarlo en una acción científica-social de tanto movimiento, como lo es politica pública



Fuente: Elster, Jon. El Cambio Tecnológico. P 65

Racionalidad absoluta y limitada.

Hemos descrito en términos generales la racionalidad, sus componentes y su relación con el hombre. Es hora de pasar a describir la racionalidad en aspectos más técnicos y sus usos en la hechura de politicas ayudado por dos de los más importantes estudiosos de la racionalidad operativa, Herbert Simon y Charles Lindblom.

Más allá de las categorizaciones que se suelen hacer sobre su obra entendiéndolos como teóricos de racionalidades absolutas o limitadas, vamos a plantear de manera general algunas de sus propuestas y/o enfoques que son utilizados en el mundo administrativo y que deben ser retomadas en el uso de politicas públicas.

Primero que nada, la propuesta del premio Nobel 1978, hace hincapié en que la racionalidad en las organizaciones es una suerte de combinación entre las dos teorías dominantes de conducta es decir, de la corriente economicista que ve en la actuación tendiente a un bien del *homo economicus* un camino natural de actuación y la escuela

freudiana que maneja la conducta como un agregado de pasiones, instintos y demás ansiedades del inconsciente.

Esta mixtura tiende a "regular el intelecto y los afectos"⁹⁴ logrando una racionalidad limitada, constreñida de ambos extremos. Esta racionalidad limitada por otro lado se encuentra directamente con el comportamiento individual y social intra-organización.

La racionalidad humana esta limitada por algunas características:

- ✓ Lo incompleto y fragmentado del conocimiento humano,
- ✓ Las consecuencias no pueden ser del todo medidas.
- ✓ La memoria humana presenta límites que condicionan su conocimiento a un tiempo.
- ✓ Los seres humanos poseen una atención muy limitada,
- ✓ Los seres humanos están limitados psicológicamente por su ambiente (determinaciones sociales diría Marx⁹⁵)
- ✓ No suelen cambiar de opinión sobre los grandes temas que le afectan.⁹⁶

Así la limitación de la racionalidad da un gran paso a la construcción de una racionalidad común entre hombres que trate de palear estas características descritas.

Para Lindblom la propuesta se desenvuelve en otro ámbito. La propuesta de entender los procesos de racionalidad por una razón superior digamos, se da para Lindblom en dos métodos uno omnicompreensivo que define como de raíz⁹⁷ que busca entender de manera precisa una amplia gama de condiciones sociales tales como valores, objetivos etc y otro que lo denomina de ramas, que es más ágil y que parte de una selección que el analista interesado o policy maker hace de las circunstancias eligiendo con base en la empiria y los resultados anteriores.

El modelo comparativo se da de la siguiente manera:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1 a Clarificación de valores u objetivos. | 1b Elección de metas valorativas. |
| 2 a Formulación de Políticas. | 2b Análisis medios-fines. |
| 3 a Comprobación. | 3b Acuerdo de analistas. |
| 4 a Análisis exhaustivo. | 4b Análisis drásticamente limitado. |
| 5 a Base Teórica. | 5b Sucesión de comparaciones. |

⁹⁴ Simon Herbert. *Administrative Behaviour*, New Jersey. Prentice-Hall. 1957, p.200.

⁹⁵ Karl Marx, *Obras Escogidas*, Moscú, Progreso, 1970, p.148.

⁹⁶ Parsons, op, cit, p.278, y agregados.

⁹⁷ Y que lo acerca a Adorno y sus miniuniversos o minitotalidades sociales.

Con esto las racionalidades organizacionales y administrativas entran en juegos diversos que nos permiten encausarlas de manera adecuada y analítica en la instrumentalidad de política pública.

Racionalidad técnica y Racionalidad práctica.

El último acercamiento que tenemos respecto a racionalidad es la propuesta latinoamericana del Oscar Oszlac.

Oszlac nos explica dos racionalidades una técnica y una política⁹⁸: La racionalidad técnica es aquella que funciona como demiurgo en las organizaciones y que cuando se deja ver aparece como un sistema de planeación, cuyas partes involucran dicha racionalidad. Esta planificación que históricamente ha tendido a fallar en países subdesarrollados como México, es en un fin último el símbolo de la racionalidad

Esta racionalidad conduce a la organización por medio de actividades operativas, racional-técnicas tales como planes, programas, proyectos etc

El problema fundamental es que dicha planeación suele olvidar el componente político que de toda organización humana emana por lo que al olvidar esto tiende a fracasar. Por otro lado esta la racionalidad política que ve en la coordinación de intereses en la arena de lo social (empatada con el mercado) la otra salida de la lógica de acción social

Esta propuesta incrementalista coloca en primer plano la problemática del conflicto y la incertidumbre a lo cual es respondida por aplicaciones funcionales que reúnan las características y capacidades del colectivo para formar un entendimiento de la misma lógica social que a veces se muestra en parámetros muy amplio y de difícil acceso.

Como podemos ver la racionalidad en políticas es un componente indispensable para entender de manera paralela los ciclos de las políticas y los modelos, ya que si bien ninguno habla propiamente de esta, se entiende que la participación merece un análisis específico en cuanto a su orientación y la variabilidad de deseos o demandas de un público determinado.

⁹⁸ Oscar Oszlac, Políticas Públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Argentina, CEDES, p.11.

4. PUBLIC POLICY: ESQUEMAS, CICLOS Y CONFRONTACIÓN DE MODELOS.

En este último apartado de este primer capítulo se analizará el contenido de las políticas desde un ámbito metodológico partiendo de las diversas etapas que componen el ciclo de política pública.

Con base en la teoría y sobre los postulados antes vistos es necesario plantear que el esquema de política pública, sus ciclos y sus componentes deben ser revisados tomando en cuenta las teorías hechas sobre cada parte que compone el ciclo de las políticas, sin embargo es necesario también añadir que es precisamente, establecidos ya en este ciclo, cuando política pública adquiere su carácter más dinámico.

Política pública supone una instrumentalidad que parte de una teoría pero su meta es solucionar problemas prácticos del orden común y cotidiano.

En este último apartado son explicados de manera general los ciclos y esquemas propuestos por varios autores y también veremos cada una de las partes pero de manera general, es decir definiendo y estableciendo los principales cuestionamientos que sobre el análisis de políticas de hacen.

No es lugar de un análisis exhaustivo, sólo de nombrar las etapas, sintetizar su actuación y dejar claro el momento dentro del análisis en que esta tesis se sitúa.

El proceso de política pública tiene divisiones, una de ellas es el análisis de políticas. Este análisis presenta también un ciclo que debe ser analizado.

Dentro de estas etapas también encontramos sub-etapas que nos permiten particularizar nuestro estudio.

Veremos rápidamente que dentro del análisis de políticas se tiene un ciclo parecido al del policy process, y que por ejemplo la estructuración del problema tiene sub-etapas importantes que van de la identificación del problema mismo hasta la inclusión en la agenda.

Es preciso aclarar que las etapas dependen de cada autor y que se retomaron las más importantes y que el planteamiento final sobre un ciclo y una serie de etapas se basa de manera importante en la obra de William N. Dunn.

Se retomó este autor por que su propuesta metodológico-instrumental ha sido la que he estudiado con más detenimiento y es la que según creo tiene más posibilidades de adaptarse a la realidad mexicana en tanto su inclusión de diversos factores que ayudan en las sociedades cuya construcción o reconstrucción social esta en desarrollo.

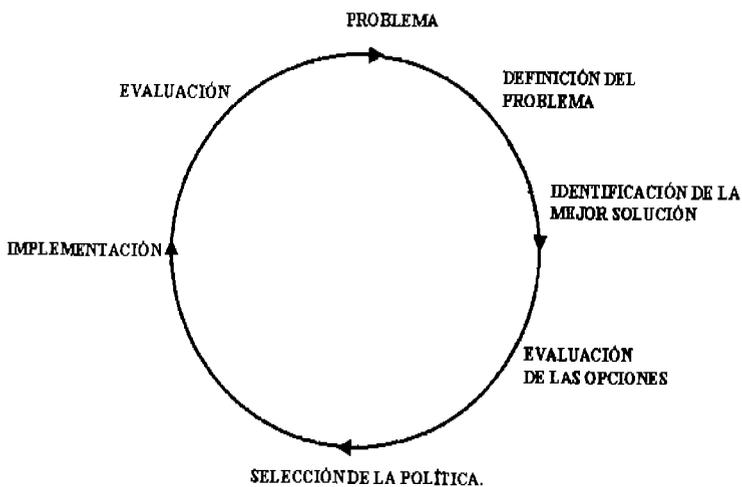
La propuesta central de mi tesis es también sobre el futuro y es mi entender que la obra de Dunn se queda un poco corta en tanto prospectiva y argumentación al delimitar como planeación una y como tramite procedimental la otra.

Por lo demás las propuestas son ricas en esquemas y gráficas conceptuales

Esquemas de Política Pública.

Política pública supone una serie de etapas que la determinan como proceso.

Distintos analistas⁹⁹ han hecho diversas propuestas sobre el ciclo de políticas y sus etapas diferenciándolas y caracterizándolas de maneras particulares, sin embargo existe un consenso en el corpus metodológico que política pública sugiere.¹⁰⁰



Fuente. Parsons P.77. (1995)

⁹⁹ Por ejemplo: Simon, Lasswell, Rosc, etc.

¹⁰⁰ Parsons, op, cit, p.78.

Donde:

Un **problema** es identificado por el gobierno o algún grupo interesado, es definido por medio de la discusión de los interesados, se elaboran las posibles alternativas, se evalúan las opciones que se tienen para actuar, se selecciona por consenso la mejor opción, se implementa con la fuerza de todas las partes y posteriormente se evalúa conforme a los indicadores ya establecidos.

Esto a grandes rasgos es la metodología que se propone.

Para la realización de la propuesta que realizo en esta tesis, retomaré el esquema del profesor William N. Dunn, que a pesar de ser más breve en su delimitación técnica, contiene todos los requerimientos instrumentales y su estudio sobre la relación de simultaneidad que guarda con el análisis de políticas es de particular importancia para mi propósito.

Esta relación ya mostrada en páginas anteriores posibilita que el análisis pueda ser constantemente reevaluado y proponga ya sobre el proceso mejoras o cambios.

La propuesta es que a cada parte de la política corresponde una parte del análisis:

- ✓ **Definición**- Armado del problema- Información sobre el problema.
- ✓ **Predicción**- Previsión- Información acerca de las consecuencias de la política
- ✓ **Prescripción**- Recomendación- Información acerca del futuro de las soluciones hechas.
- ✓ **Descripción**- Monitoreo- Información acerca de los resultados presentes y pasados de las políticas.
- ✓ **Evaluación** - Evaluación- Información acerca de los logros o pérdidas que se tuvieron.

Ya que hemos visto el proceso de la política en sus autores podemos pasar a explicar el análisis de políticas a través de este empate que hace Dunn.

Esquema general del Análisis de Políticas.

El análisis de política es esencial en el desarrollo de la política. El análisis es por sí una rama de estudio que bien puede ser separada de política pública en tanto su espíritu democrático y puesta al servicio de cualquier tipo de planeación política.

Es importante dejar claro que el análisis de la política no es lo mismo que la política pública en sí. Sin embargo puesto al análisis en la política como naturalmente es, podemos hacer una primera distinción de su posición:

Análisis de la política y para la política.

VARIEDAD EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

ANÁLISIS PARA LA POLÍTICA

1	2	3	4	5
ANÁLISIS DE LA DECISIÓN.	ANÁLISIS DE CONTENIDO.	MONITOREO Y EVALUACIÓN.	INFORMACIÓN PARA LA POLÍTICA.	JUSTIFICACIÓN

Fuente. Parsons (1995) P. 55.

El análisis **de la** política incluye:

La decisión, es decir, el como, quien, donde y porqué.

El contenido, o la descripción de una política en particular, su desarrollo con otras políticas anteriores, así como los resultados que se buscan.

Por su parte el análisis **para la** política incluye:

La justificación, que tiene que ver con la investigación y los argumentos que hacen que una política se incluya en la acción política y

La información que es la que alimenta al proceso de la política en su operación.

Una segunda distinción es el espectro que ocupa como formulación de alternativas en la política.

Si bien corre paralela, hay un momento en el que es por decirlo así, todo, toda actividad. Es decir, política pública significa un ejercicio intelectual y uno práctico. En el caso de la implementación por ejemplo es fácil distinguirlo: unas personas hacen una actividad determinada en un plan. Sin embargo al inicio de la política metodológicamente se pierden los momentos de la actividad práctica.

En general, un problema existe porque afecta a un grupo determinado de ciudadanos. Estos se agrupan y lo definen, tratan después de hacer llegar su necesidad al gobierno y que este lo incluya en su agenda.

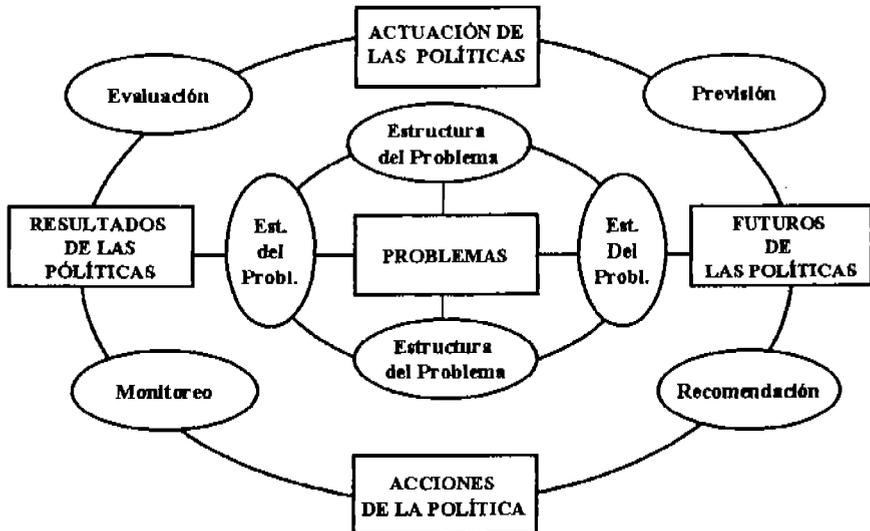
O en otro caso, el gobierno identifica una necesidad y trata de actuar al respecto pero al dañar intereses particulares necesita dialogar con los afectados.

O en un tercer ejemplo, los ciudadanos han consensado con la autoridad local un problema pero la autoridad federal no piensa que jerárquicamente sus problemas deban resolverse en un determinado orden.

Hasta aquí estamos en una parte del espectro que cubre el análisis, el análisis involucra una práctica social ya en su ejecución sobretodo si se realiza entre varias partes. Un diseño de

política puede ser hecho por una parte solamente pero generalmente involucra otro diseño posterior hecho ya en conjunción con las partes sea gobierno u otra organización pública.

El modelo más claro al respecto es el de Dunn:



Fuente. Dunn (1981) P.14.

En este podemos ver claramente el movimiento del análisis en la política.

Este modelo contiene ya la conjunción de la información relevante con los procedimientos analíticos y como se verá más adelante ofrece las posibilidades de ser enriquecido con variables extras como factibilidad o tiempo.

Análisis metodológico

Lo que resta agregar son las características de los diferentes pasos del análisis de políticas públicas.

En general se reconocen seis partes fundamentales del análisis clásico de políticas:

1. Problema.
2. Definición.
3. Identificación de la solución.
4. Formulación de alternativas.
5. Selección de la mejor solución.
6. Confrontación de costos.

Estas pueden ser complementadas con otras tales como:

- ✓ Cuente su historia. (Bardach)
- ✓ Prescripción. (Lasswell)
- ✓ Localización del tema en los medios de opinión pública. (Parsons)

según el tema que se trate y el problema que se enfrente.

Los autores también varían en sus propuestas metodológicas en la manera en la que agrupan estas etapas dentro de los ciclos que proponen. Hay algunos autores por ejemplo que condensan en un paso del ciclo el problema y su definición, otros por el contrario le dan un peso específico a cada una de estas partes.

Sea como fuere, no deben faltar estas seis consideraciones básicas así como alguna que otra aportación extra.

Para el esquema de William N. Dunn, estas seis partes forman parte de dos etapas que como mencionamos son parte del análisis de la política.¹⁰¹

Problem Structuring (Agenda Setting) y Forecasting (Policy Formulation).

Para evitar una posible confusión interpretativa primero menciono la etapa según Dunn y posteriormente incluyo sus componentes y los explico.

Con esto a la vez que defino las etapas las incluyo en el esquema metodológico que utilizaremos a lo largo de la tesis.

1. ESTRUCTURA DEL PROBLEMA. Inclusión en la Agenda.

Con este primer punto nos referimos al surgimiento de algún problema así como a la naturaleza de los problemas de políticas.

Problemas para las políticas son, necesidades, valores u oportunidades no satisfechas que pueden ser satisfechas a través de alguna acción pública.¹⁰²

Con esto entendemos que los problemas a ser tratados por políticas públicas y por el análisis de estas son aquellos de orden público, ésta es la naturaleza básica de los problemas para políticas públicas

¹⁰¹ Aunque también toma en cuenta el análisis para las políticas.

¹⁰² David Dery, Problem Definition in Policy Analysis, Lawrence KS, University Press of Kansas, 1984, en Dunn, op, cit, p. 138.

Características de los problemas.¹⁰³

Interdependencia. Los problemas en políticas son en realidad sistemas de problemas. Los problemas y sus soluciones siempre dan paso a nuevos problemas que requieren nuevas soluciones.

Subjetividad. Las condiciones externas deben ser tomadas en cuenta.

Artificialidad. Los problemas son socialmente construidos y responden a la subjetividad humana.

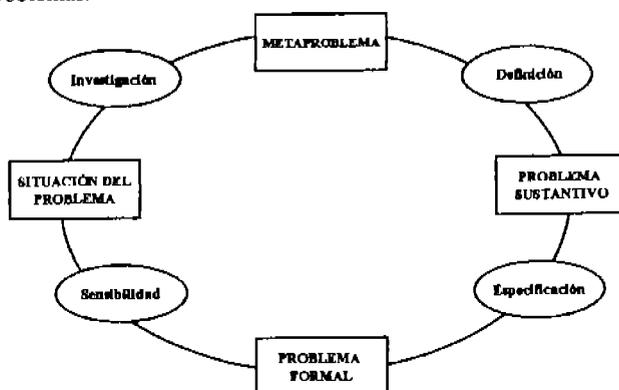
Dinamismo. Existen tantas soluciones como definiciones del problema.

Los problemas además de ser sistemas en sí mismos tienden a tener una complejidad diversa que determina los métodos o técnicas que han de ser necesarios para su solución.

Dicha complejidad varía de acuerdo a la relación entre cinco elementos: decisores, alternativas, valores, resultados y probabilidad de los resultados.

Los problemas varían jerárquicamente en relación a la manera en que están estructurados siendo los más pobremente estructurados aquellos con mayor tendencia a no ser resueltos, en general por no tomar en cuenta para su solución los altos niveles de conflicto y la falta de consenso entre los participantes y creer que existen condiciones de homogeneidad en las preferencias. En estos problemas de difícil estructuración, el analista debe tomar una parte más activa para el diseño de la solución. Estructurar un problema implica una serie de fases:

Fases de los problemas.



Fuente: Dunn (1981) P. 149

¹⁰³ Dunn, op, cit, p. 140

Estas fases resultan de la información obtenida considerando las situaciones, metaproblemas, problemas sustantivos y problemas formales. Estos últimos generalmente generados desde el malentendido, la ideología o los mitos populares.¹⁰⁴

DEFINICIÓN.

La definición del problema es un paso crucial, nos dice Bardach, el cual nos da, una razón para hacer todo el trabajo necesario a fin de terminar el proyecto y un sentido de dirección para obtener evidencia e información.¹⁰⁵

Esta definición nos permite de igual manera decidir que problemas son solucionables por políticas públicas, cuales no lo son y como podemos empezar a abordar la información con la que contamos o hemos generado como analista, interesado o parte.

Es probable que existan diferentes definiciones del problema por lo cual el consenso es determinante en la construcción de una definición que satisfaga a las partes y empiece a denotar un acuerdo.

Este paso a pesar de parecer mero detalle metódico es la parte esencial de esta parte del análisis. Estructurar un problema es el punto central del mecanismo de política pública, en el análisis y sus fases consecuentes "la razón por la que es tan importante estructurar problemas es porque los analistas fallan más seguido al resolver un problema erróneo que al dar la solución equivocada al problema correcto"¹⁰⁶

Ante la definición, Bardach nos da algunas recomendaciones útiles:

Pensar en los excesos y deficiencias.

Tender a la evaluación evaluativa.

Cuantificar en la medida de lo posible utilizando variables matemáticas pero también intuición.

Poner atención al contexto o las condiciones que causan el problema.

Atender a todas las oportunidades que se presenten sobre todo las primeras.

Poner especial atención en la argumentación que se utiliza, es decir, la manera como se dicen las cosas determina el curso del análisis pero también de la política en su totalidad.

¹⁰⁴ Dunn, op, cit, p.183.

¹⁰⁵ Bardach, op, cit, p.17.

¹⁰⁶ Dunn, op, cit, p.138.

IDENTIFICACIÓN DE LA SOLUCIÓN.

Hay algunos analistas que dicen que los problemas nacen con su solución y el problema radica en delimitar la acción y asignar responsabilidades.

Siendo más mesurados hemos de decir que ante un problema y su definición la identificación de una solución requiere las propuestas de los diversos actores interesados, lo que en sí ya es otro problema.

En algunas ocasiones es obvio pensar en que las soluciones se "creen" tener y que el contraste con la realidad es un trámite. Sin embargo la experiencia nos dice que la solución o soluciones después de ser propuestas deben ser construidas generalmente por medio de un mapeo de los intereses de los actores con respecto a sus propuestas.

Este es un ejercicio de criterio de las partes, que corresponde a una discusión seria de las propuestas y un equilibrio entre estas.

No es gratuito que sea una fase separada de la formulación donde se asume que cierto acuerdo ha sido tomado.

Identificar significa situar y situarse ante la realidad que plantea un problema y una insatisfacción patente que debe ser solucionada.

En términos de la metodología institucional, un problema público existe cuando existe un descontento molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía¹⁰⁷ independientemente de los que opinen los realizadores de políticas. Puesto que articular la definición de problemas con la ciudadanía por parte de los gobiernos es un requisito indispensable para las democracias, debe existir un serio espectro institucional para reconocer, aceptar, y trabajar con la ciudadanía sobre lo que se considera un problema.

Los problemas tienen, según Bardach, su origen en sentimientos y hay que saber identificar hacia donde se dirigen para diseñar políticas que solucionen los problemas ya aceptados como tales por la comunidad que los padece y por el gobierno que mediante sus diversas instituciones coincide en las soluciones públicas con las organizaciones.

2. PREVISIÓN. Formulación de Alternativas.

Este es un ejercicio de diseño de las partes, las alternativas deben ser formuladas a) desde la parte que tiene una necesidad, b) desde la parte que reconoce que existe esa necesidad o c) un especialista técnico de la hechura de políticas.

¹⁰⁷ Eugenc Bardach, Problemas en el análisis de problemas, en Luis Aguilar, Problemas públicos y agendas de gobierno, Porrúa, México, 1992.

La formulación de alternativas, o en términos de Bardach, construcción de alternativas, debe proveernos de nuevas estrategias y formas de actuación y colaboración.

Bardach también nos da algunas sugerencias a este respecto:

Comience de lo general y termine en lo particular, es decir, obtenga de inicio una gran visión panorámica de todo aquello que incluye el problema tomando en cuenta todas aquellas alternativas que se vayan ocurriendo incluyendo las más inverosímiles o aun la posibilidad de no hacer nada.

Analice las causas del problema, hay problemas cuyo origen sobrepasa al analista y es necesario involucrar un margen mayor de acción que involucre más participantes para la resolución del problema.

Reduzca y simplifique la lista de alternativas, de la gran panorámica que se tenía en un principio es necesario reducir el espectro que las soluciones involucran. En este momento ya están más dirigidas las posibles acciones así como la participación de los actores por lo que la toma de decisiones debe ser más sencilla.

Por último, no se rehuse a creer que las alternativas son excluyentes entre sí, se debe hacer todo lo posible para que las soluciones que se están formando satisfagan los criterios y se le de acción al mayor número de propuestas posible.

SELECCIÓN DE LA MEJOR SOLUCIÓN.

Ya formulada la alternativa, estrategia o acción, es necesario tomar una decisión que nos encamine a la solución del problema.

Este paso es también de gran importancia al ser en sí el momento de la toma de decisiones que harán actuar a los participantes vía su propia creatividad en la resolución de sus problemas.

No olvidemos que política pública es una herramienta democrática que busca una coactuación en el espacio público grupos de ciudadanos entre si y estos con el poder por lo que la selección de la mejor solución entraña la solución de la mejor forma de participar en una acción colectiva.

Aquí nuevamente Bardach nos da una serie de recomendaciones que incluyen una serie de "criterios" para las políticas y su aplicación.

Con criterios de legalidad, aceptabilidad política, solidez y perfectibilidad el catedrático de Berkeley nos señala los límites de esta selección en términos muy prácticos a los que en mi opinión hay que subrayar la parte política y discursiva en el caso mexicano.

Desafortunadamente en sociedades en las que no reina la legalidad y la eficiencia esta sometida a la discrecionalidad de muchas partes, la viabilidad política aun entre privados (con miras al establecimiento de un asunto público) depende en muy alta medida de las condiciones políticas.

CONFRONTACIÓN DE COSTOS.

Aunque esta etapa es poco retomada en la metodología común, es de gran importancia y al introducir toda la tradición económica nos da aun más variables para conocer las tendencias de determinada política.

Este análisis no debe confundirse con los estudios económicos propios del proyecto, en este momento estamos hablando de la factibilidad del proyecto o propuesta en relación con la tendencia y disposición de los actores.

Cuando este esquema es satisfactorio se pueden ponderar los resultados benéficos de una política a pesar de lagunas perdidas que se puedan costear.

En la teoría de Dunn, la formulación de una política debe ir a la par de una PREVISIÓN (FORECAST), es decir una manera de entender el futuro a partir de la formulación de la política.

Por lo anterior propone un forecast que tome tres formas principalmente: la proyección, la predicción y la conjetura¹⁰⁸.

La proyección esta basada en la extrapolación de tendencias actuales e históricas hacia el futuro.

La predicción a su vez se basa en teorías explícitas (matemáticas, económicas o contables) tratando de utilizar las leyes ya formadas, proposiciones teóricas o analogías. La relación causa efecto es esencial para poder distinguir los procesos del futuro.

La conjetura se basa en el juicio informado de expertos acerca del futuro de la sociedad. Estos juicios pueden tomar las formas de argumentos intuitivos, apelando a la racionalidad o conocimiento real de los analistas, o argumentos motivacionales, es decir las conjeturas que sobre los valores, las metas y las intenciones de la sociedad cambiante tengan los expertos.

En estas tres formas de contemplar el futuro radica la propuesta "de futuros" de William Dunn. Queda claro que en su metodología el futuro es un momento lejano al que hay que rendirle respeto y al que hay que planear en la medida de lo posible vía distintos criterios y técnicas.

¹⁰⁸ Dunn, op, cit, p.190.

Estas tres formas antes mencionadas van de la mano de herramientas técnicas que facilitan su éxito, así para las proyecciones, las matemáticas y sus operaciones son determinantes: análisis de series de tiempo, estimaciones de tendencias lineales, series de tiempo no lineales, etc.

Para las predicciones las leyes y las propuestas teóricas hacen posible formular criterios que nos acerquen a la realidad del futuro.

Por su parte las conjeturas requieren de métodos de opinión y análisis como el muy conocido método delphi, en el cual los expertos son entrevistados sobre propuestas de futuro que se desarrollan de antemano o las matrices de impacto cruzado.

El objeto de esta PREVISIÓN (FORECAST) será estimar las consecuencias de las políticas existentes, las nuevas políticas, el contenido de las nuevas políticas y el comportamiento de los participantes.

Esto nos hace entender que la propuesta de nuestro autor esta limitada al papel de los analistas de **reconocimiento y estimación** del futuro vía diversas metodologías.

Es la intención de esta tesis complementar esta propuesta de incluir estudios de futuro en la realización de políticas públicas y específicamente del análisis de estas.

La propuesta que a este respecto que será explicada a fondo más adelante es incluir en este momento del análisis y de la formación de la política también una parte de los estudios de la escuela de futuros llamada prospectiva.

La prospectiva, como se vera mas adelante más que ser un método adivinatorio o de planeación de posibles contingencias, es una propuesta que nos lleva a conseguir la construcción de un futuro común a partir de elementos del mismo futuro.

Por el momento valga aclarar que la propuesta prospectiva que formule, debe ser incluida en esta parte de la política pública y debe ser vista más allá del esquema de Dunn en un intento de complementar y enriquecer el esquema de política pública.

Con esta descripción metodológica podemos concluir las referencias teóricas de lo que política pública es e involucra. Podemos pasar ahora a la explicación en detalle de la herramienta que en mi hipótesis puede darle mayores posibilidades de éxito en su aplicación en la realidad mexicana: **la prospectiva.**

CAPÍTULO II.

1. EL FUTURO Y SU ESTUDIO.

Este segundo capítulo está dedicado a la prospectiva y a los estudios que sobre el futuro se hacen y se han hecho ya desde hace algunas décadas alrededor del mundo.

Una vez explicada Política Pública desde varios contextos que van de su conformación histórica a su metodología particular, es adecuado explicar la prospectiva: su origen, características, lugar dentro de los estudios de futuro y la metodología que la hace distinta a otras disciplinas y que le permite acceder al campo de las políticas públicas facilitando el desarrollo de su actuación.

En este capítulo se analizará el futuro y las posibilidades que tiene esta abstracción para convertirse en una guía eficiente de las acciones que se realizan en el espacio público donde hemos determinado la actuación de grupos humanos, que situados en un tiempo intentan dar solución a sus problemas, originados muchas veces por la misma variable que nos impide dar salidas consecuentes a nuestros problemas privados.

Para el mejor entendimiento de este capítulo continúa una exposición deductiva, iniciando desde un margen mayor con la definición de los estudios de futuro, su problemática y sus características para después continuar el camino en el *corpus* de la prospectiva como disciplina, a entender, sus definiciones, sus características, los elementos que la componen así como los diversos modelos y técnicas que se utilizan para su correcta aplicación.

En algunos casos se enumeran de manera general algunos componentes teóricos. Al no ser esta tesis un intento de recopilación de métodos, se deja al lector las fuentes específicas de la metodología para una mejor y más profunda consulta.

Una aclaración pertinente antes de iniciar con este capítulo es la que se refiere a la concepción terminológica que se hace en los estudios de futuro.

La escuela de estudios de futuro se ha desarrollado en todo el mundo, sin embargo algunas prácticas han sido exploradas más en algunos lugares que en otros, así por ejemplo, la previsión,¹⁰⁹ ha sido desarrollada más en la escuela anglosajona, y es identificada con términos como *forecast* o *foresight*.

También se han desarrollado estudios de futuro como *futuribles* es decir, ubicación de futuros alternativos. Esta rama se ha desarrollado sobre todo en los países del este europeo y Alemania.

¹⁰⁹ Más adelante se definen cada uno de estos conceptos.

Por último, en la escuela francesa de estudios de futuro el acento se pone sobre la **prospectiva**, término de origen galo¹¹⁰ que refiere a la posibilidad de construir un futuro con elementos del futuro mismo.

Bajo esta escuela, los estudios de futuro han florecido en los últimos años. La prospectiva ha sido el gran avance de dichos estudios al plantear con terminología y rigor científico un método y varios modelos con la finalidad de incluir dentro de una disciplina varias herramientas de futuro para intervenir directamente en el futuro y moldearlo más que concebirlo como un objeto digno de adivinación o de temor irracional.

Esta tesis hace especial enfoque en la prospectiva como parte de los estudios de futuro en el entendido francés y cómo puede ser empleada en el terreno de las políticas públicas, tomando en cuenta que ya que las políticas públicas pertenecen en mayor medida a la escuela anglosajona, la parte de estudio de futuro que les corresponden en los textos americanos están dedicados más al pronóstico y la previsión que a la prospectiva como construcción de futuros deseables.

En este capítulo veremos la propuesta de prospectiva de manera particular para poder dar paso a la propuesta que desarrollo en el capítulo 4 sobre las posibilidades que la prospectiva tiene en políticas públicas más allá de la previsión, y demás elementos de predicción del futuro.

La propuesta de este capítulo es teórico-metodológica, es decir se explicarán los conceptos generales y los componentes de los estudios de futuro y de la prospectiva como parte de ellos.

Este segundo capítulo busca sentar las bases teóricas y establecer las referencias mínimas sobre las cuales mi propuesta tendrá un sentido pleno.

El basamento teórico será retomado a lo largo de la tesis por lo cual es importante dejar claros los conceptos en capítulos separados.

¹¹⁰ Ver la obra del fundador de la prospectiva Gaston Berger, *Etapas de la prospectiva*, France, PUF, 1985.

2. CARACTERÍSTICAS DEL FUTURO.

El futuro no existe y nos preocupa. Y como el futuro no existe y nos preocupa, es de esperarse que de acuerdo a nuestra condición humana tendamos a desarrollar una extensa mitología sobre un tiempo muy parecido en incertidumbre y caos a nosotros mismos.

Ha sido común en occidente pensar que existe una determinación natural o divina del hombre que lo sujeta vía sus actos o sus culpas a un futuro cierto entendido como destino.

El destino que para los romanos era un *fatum*, determinaba desde el presente la actuación del mismo futuro. No es desconocido que tanto griegos como hebreos veían en la adivinación un medio para calcular los resultados de diversas acciones humanas que se daban dentro del marco de la actuación social

Los medievales algunos siglos después, veían en el designio divino el futuro de los individuos a pesar de su libre actuación.

Aun las escuelas de sociología científica en tiempos más recientes, por ejemplo el marxismo, veían un futuro determinado en máximas irrefutables como la pertenencia a una clase social o la inminente desaparición de una clase a manos de otra.

Así, el futuro siempre ha sido un "fantasma de humo" que la ciencia ha intentado asir, y en el último de los casos materializar, volver corpóreo, para poder sujetarlo a las teorías.

Hoy en día sabemos que las cosas no necesariamente son así.

Hoy, por ejemplo sabemos qué tan larga es la tradición del destino como la de aquellas culturas asiáticas que desmienten toda determinación espiritual. También sabemos que el libre albedrío es un medio y que aun el hijo de un obrero puede llegar a la alta burguesía y para colmo pertenecer a ella por mucho tiempo.

Pero sobre todo hoy más que nunca sabemos que el futuro no está escrito. Que el temor de este es casi tan grande como la dificultad de siquiera reconocerlo en un presente cada vez más acelerado en fondo y forma. El tiempo, entonces, no es la discusión.

La discusión es la construcción de, en palabras de Martin Heidegger, un verdadero Ser, en un determinado Tiempo¹¹¹.

Pero sucede algo curioso, si como individuos el tiempo y el futuro nos inquietan, como sociedad parecemos presentar cierta inmutabilidad ante el posible resultado de una construcción crónica que queramos o no hacemos cada día y con cada decisión que tomamos.

¹¹¹ Martin Heidegger, Ser y Tiempo, México, F.C.E, p.53.

De esta manera, a mi entender, la construcción del tiempo social esta sujeta no sólo a la actuación individual sino a la consciencia social de que se esta construyendo un futuro mutuo que tiene un valor común y que exige una participación con diversas características, morales, éticas, políticas etc.

En México por ejemplo, no es extraño observar un desapego por las decisiones de largo plazo. La cultura mexicana más ligada a ámbitos teológicos y estatistas tiende por ende a verse como reflejo permanente de un presente que, inmediatamente lógico, no cesa y que solo se detiene en la comparación o en los resultados casi sorprendentes de una dinámica producida como resultado de un acto de azar.

Propuesta esencial de esta tesis es ayudar en lo posible a que por medio de políticas públicas, es decir por medio de consensos sociales, se construya un tiempo social que vea en el largo plazo, en el futuro, un ámbito de posibilidades ante los deseos, expectativas o metas que nos propongamos como sociedad.

Una característica poco científica ligada al futuro son los sueños

El hombre sueña con un mejor futuro, con un tiempo mejor en el cual sus perspectivas se concreten y sus deseos se materializen.

Sin embargo es notable la carencia de sueños sociales que proyecten deseos de corte social al futuro.

Es generalmente en tiempos de crisis donde suelen aflorar instantáneamente estas condiciones, así, por ejemplo soñamos en una sociedad sin corrupción (desde una crisis de corrupción), sin pobreza (desde una crisis de pobreza) y sin marginación (desde una desigualdad terrible que margina a más de 50 millones de mexicanos).

Debemos salir de estos momentos o tratar de ir un poco más allá para plantearnos como sociedad una construcción de un futuro en el cual quepamos todos, en el mejor de los contextos posibles, y que surja a partir del mismo futuro como posibilidad y como trabajo para el presente que se nos va y que recae en el tiempo más temido, en mi opinión por sociedades como la nuestra, es decir, el pasado.

La ciencia en sociales nos ha dotado de un camino peculiar en una disciplina también poco común pero muy efectiva llamada prospectiva.

Por medio de la herramienta de construcción de futuro llamada prospectiva podemos trabajar en la formación de un futuro, con elementos de futuro a partir del presente en el que todo es posible y en el que dependemos para tomar las decisiones que nos lleven a mejorar nuestra situación.

Este momento se ha ido. Este momento es para decir que el pasado es una línea en un texto y que el futuro es precisamente todo aquello que desco, en este caso, seguir leyendo.

En este capítulo se explicará en qué consta la prospectiva, y cómo nos puede ser útil para conseguir lo que deseamos aun en este momento en el que parece que el futuro esta muy lejos y el pasado nos sigue en los talones.

Si el futuro es una condición obligada casi como el pasado, es mejor adueñamos de él antes de que las repercusiones últimas de un pasado cada vez más grande nos delimiten a un campo de deseos cada vez menor y con menos posibilidades.

Estudios de Futuro.

Hablar de los estudios que sobre el futuro se hacen es un asunto complejo por varias causas. Una de ellas corresponde a la tradición metafísica de conocer el futuro por medio de instrumentos mágicos que, dotados de un "poder incomprensible", muestran al interesado un panorama de eventos ciertos que se darán en un tiempo próximo.

Brujos, astrólogos, videntes, magos, todos al acecho de una necesidad vieja como el hombre mismo.

Entonces, en primer lugar tenemos la más científica y metafísica manera de conocer el futuro. A esto evidentemente no nos referimos cuando hablamos de estudios de futuro.

A lo que nos podemos referir, no sin entrar en algunos problemas, es a una serie de actividades de carácter científico que la ciencia social ha venido desarrollando en las últimas décadas con la intención de conocer de la manera más precisa los eventos que tendrán lugar como consecuencia de nuestros actos.

Estos estudios de futuro que partieron de la necesidad de visualizar el futuro se han sofisticado al punto de tener toda una serie de teorías matemáticas que los auxilian en el descubrimiento del futuro¹¹².

La planeación o el pronóstico por ejemplo, se han hecho parte fundamental de cualquier acción política gubernamental o empresarial. A más de esto la planeación se ha hecho un campo de estudios por sí acompañada de conceptos como estrategia, prospectiva, institucional, etc.

Así, la planeación estratégica intenta brindar las mayores oportunidades de éxito a una acción sobre otras, basándose en la inteligencia y preparación científica de sus realizadores.

La previsión por su parte ha logrado también un gran desarrollo. Hoy no se puede hablar de lucha contra la enfermedad o el delito sin esquemas de previsión instaurados en la sociedad.

Los pronósticos auspiciados por especialistas sobre un tema han cobrado un auge en tiempos actuales de apertura democrática.

¹¹² por ejemplo el método MICMAC o MACTOR.

Como podemos apreciar algunas ramas de los estudios de futuro están ya insertas en la actividad diaria de las sociedades.

Con esto los estudios de futuro, alejados de cualquier contexto metafísico, han ganado un buen terreno que nos permite ubicarlos más que como una ciencia, como una necesidad de la contemporaneidad de saber para actuar y actuar para saber qué es el futuro, cómo lo podemos componer y eventualmente modificar para la satisfacción de nuestras expectativas.

Historia.

El hecho de realizar actividades "de futuro" o de visualización de futuro es muy antiguo.

En el terreno de la metafísica, los antecedentes más importantes (que no los únicos) son el del oráculo de Delfos¹¹³ (que dicho sea de paso da nombre aun método actual de conocimiento de futuros) y los profetas hebreos que eran enterados del futuro de su pueblo en palabras de su mismo dios.

Fuera del espectro metafísico, podemos, con ayuda de los estudiosos del futuro actuales, identificar los antecedentes de los estudios de futuro en los utopistas

La tradición utópica nos llega a occidente desde la República de Platón texto en el cual se vislumbraba una sociedad con características determinadas por ejemplo el reinado de los filósofos en sociedades dominadas en su conducción civil por la virtud.

En un segundo momento encontramos La Ciudad de Dios de San Agustín¹¹⁴ donde también se exploran los posibles futuros del hombre a partir de sus características naturales y su libre albedrío para actuar. San Agustín explora el futuro y advierte los peligros proponiendo con esto una serie de actividades que conllevarían al desarrollo más íntegro del hombre individualmente y socialmente. Sin alejarse de la metafísica original en su propuesta de futuros mejores, el estudio de San Agustín es el primero que nos brinda una gran diversidad de componentes para entender la actuación social.

Un tercer ejemplo de esta tradición serán los utopistas modernos que inician con Tomas Moro¹¹⁵ y terminan con la llamada última utopía es decir el socialismo científico.

Cabe destacar que en este tiempo también habrá un deseo de llevar estos estudios con criterios de científicidad empírica como en el caso de la obra de Thomas R. Malthus quien en su obra más importante, utiliza el criterio poblacional para pronosticar el hambre y la

¹¹³ El oráculo de Delfos es citado en distintas partes de la literatura griega: Platón. La apología de Sócrates. México. Porrúa, 1990, p.20, Sófocles, Edipo, en, Tragedias, México, Porrúa, 1990, p.100., Guthrie, Historia de la filosofía griega, España, Gredos, 2000, T.7, p.170., etc.

¹¹⁴ San Agustín. La Ciudad de Dios, México, J.U.S., 1975, p.7.

¹¹⁵ Tomas Moro. Utopía, México. Editores mexicanos unidos. 1990, p.3.

desdicha por venir en caso de no poner atención a los niveles de natalidad de su tiempo (1800).¹¹⁶

Según Tomás Miklos¹¹⁷ también debemos incluir dentro de los antecedentes de los estudios de futuro a aquellos visionarios que sin pretensiones científicas han logrado desarrollar panorámicas del futuro o los futuros posibles de la sociedad. Hombre como Jules Verne, Herbert George Wells, Aldous Huxley, Anthony Burgess o Ray Bradbury han logrado con una claridad tremenda hacer pronósticos acerca de la condición humana proyectada sobre sus deseos tecnológicos que a la vuelta de los años han resultado ciertos¹¹⁸

Hombres tan altos como la luna o tan bajos como los desiertos inframarinos, han clarificado sus expectativas

De esta manera es evidente que los estudios de futuro, que se han sistematizado con criterios científicos apenas hace algunos años, no carecen de un basamento teórico y mucho menos de una necesidad real humana de entender y tratar de influir en el futuro.

Como veremos más adelante la brecha entre la fantasía y la realidad es cerrada con la especialización científica, y el planteamiento claro de los descos.

Características y componentes.

Los estudios de futuro, en una definición inicial son aquellos "que constituyen un tipo de investigación especialmente creativa, orientada a la exploración del porvenir, con el objeto de proporcionar información relevante, en una perspectiva a muy largo plazo que permita apoyar la toma de decisiones"¹¹⁹

En otras palabras, se estudia al futuro para entenderlo, influir en el y posteriormente cambiarlo mediante decisiones y acciones muy bien diseñadas y resultado de propuestas con un alto contenido de creatividad. Estos estudios entran en un tiempo en el que las ciencias sociales necesitan de una brújula mayor y de un plan de acción más allá del conocimiento mismo.

Esto nos hace pensar en la afirmación de Michel Godet "todos los que pretenden predecir el futuro son unos impostores, ya que el futuro no está escrito en ninguna parte: está por hacer"¹²⁰

¹¹⁶ Thomas Malthus. Ensayo sobre el principio de la población. F.C.E. 1960

¹¹⁷ Tomás Miklos y Ma Elena. Tello. Planación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. México, Limusa. 2000. p. 36.

¹¹⁸ Fernando Montes. Historia de la literatura, México. Porrúa. 1990, p 358.

¹¹⁹ Brita Schwarz, en Miklos y Tello, op, cit, p.37.

¹²⁰ Michel Godet, De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia, Barcelona. Marcombo, 1993, p.1.

El estudio del futuro presenta diversos objetivos¹²¹.

- ✓ Identificar y analizar alternativas futuras.
- ✓ Caracterizar el grado de incertidumbre asociado con cada opción futura.
- ✓ Identificar áreas clave precursoras de futuro particulares.
- ✓ Examinar las implicaciones de una gama de planteamientos hipotéticos.
- ✓ Adquirir una mayor comprensión de los procesos de cambio
- ✓ Aguzar el conocimiento y comprensión sobre nuestras preferencias.

Los cuales nos preparan para diversificar una escuela de pensamiento en conceptos independientes que aunque suelen ser confundidos se han creado para responder de mejor manera a los propósitos de conocimiento y actuación en el futuro.

Como se puede observar los objetivos antes mencionados se empatan de manera sorprendente tanto con los objetivos de política pública como con las necesidades vitales de esta

Para política pública, las alternativas, la incertidumbre, el situar campos específicos de acción, las hipótesis, y en general los procesos de cambio, son variables que se deben tomar en cuenta y sobre las que se tiene que trabajar. Sin embargo, a pesar de que los requerimientos son casi idénticos, se ha notado un desajuste que apenas empieza a ser paleado por especialistas de ambas áreas que ven en la conjunción de ambas disciplinas una complementariedad que puede facilitar el éxito de ambas.

Como hemos dicho los objetivos nos sitúan ante una serie de componentes que dan vida a los estudios de futuro y constituyen disciplinas y actividades diferenciadas.

Componentes.

Estos componentes que también pueden ser entendidos como ramas, o campos de acción son los siguientes:

- | | | |
|----------------|---------------|---------------|
| ✓ Preferencia. | ✓ Predicción. | ✓ Pronóstico. |
| ✓ Prospectiva | ✓ Previsión. | ✓ Proyección. |

De manera breve señalaré a que se refieren cada uno de ellos.

Preferencia.

Serie de técnicas para acceder al futuro con base en la experiencia. Se fundamenta el pasado para construir el futuro.

¹²¹ Roy Amara, en Miklos y Tello, op. cit. p.38

Prospectiva.

Consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro.¹²²

Predicción.

Actividad basada en teorías determinísticas que presenta enunciados, no sujetos a controversias, que intentan ser exactos respecto a lo que sucederá en el futuro. Hasta ahora existen tres sistemas de predicción: mágicos, intuitivos y racionales.

Previsión.

Es una aproximación que pretende dar una idea de los sucesos probables a los cuales será preciso adaptarse, conduciendo a decisiones inmediatamente ejecutables.

Pronóstico.

Se refiere a un enunciado condicionado, esto es, al desarrollo de eventos futuros generalmente probables. El pronóstico representa juicios razonados sobre algún resultado particular, que se cree el más adecuado para servir como base de acción.

Proyección.

La proyección brinda información sobre la trayectoria de un evento ofreciendo una serie de alternativas a considerar, sean estas descables o indescables.¹²³

La mayoría de estas técnicas han sido utilizadas como herramientas de gobierno. Es lógico pensar que los gobiernos contemporáneos han desarrollado en mayor o menor manera herramientas que les permitan situar sus acciones a largo plazo, pero generalmente se hacen con un afán adivinatorio o como búsqueda de resultados planificados. Sin embargo es la prospectiva un elemento nuevo que vale la pena poner en la mesa de la actividad gubernamental y en especial en políticas públicas.

Para finalizar este apartado dedicado a los estudios de futuro debemos enunciar los principios fundamentales sobre los que se basan los estudios aplicados de futuro.

En términos de Eleonora Barbieri:¹²⁴

- ✓ El presente, en sí mismo, ha pasado ya en el momento en que se vuelve realidad y el pasado puede ofrecerle datos al futuro pero no puede ser modificado; en cambio, con base en datos del pasado y del presente, sí podemos influir sobre el futuro.

¹²² De la prospectiva hablaremos con más profundidad adelante.

¹²³ Las definiciones anteriores han sido retomadas de libro de Tomás Miklos. Es conveniente recalcar que para una definición más completa y profunda de algún concepto es conveniente recurrir a la fuente.

¹²⁴ Eleonora Barbieri Masini. La previsión humana y social estudios sobre los futuros. México. 1993. F.C.E. p.12.

- ✓ Si el futuro es el único espacio sobre el que el hombre puede ejercer influencia a través de sus decisiones, entonces los diversos futuros posibles no pueden reducirse a un solo y único futuro predeterminado
- ✓ El futuro no es solo de cada uno de nosotros, sino también de otros, ya vivos o por nacer, a quienes debemos respetar en la diversidad propia de sus futuros en tanto que estos constituyen el reflejo de sus deseos y sus temores.

Y en términos de Michel Godet¹²⁵:

- ✓ Todos los que pretenden predecir el futuro son unos impostores, ya que el futuro no está escrito en ninguna parte: está por hacer.

¹²⁵ Godet, op, cit, p.35.

3. PROSPECTIVA.

Orígenes.

Como lo he señalado la corriente prospectiva tiene su origen en la escuela de estudios de futuro francesa

El origen de esta disciplina nace de la necesidad de replantear el futuro nacional a partir de la devastación que la segunda guerra mundial dejó en el territorio francés. Ante tal circunstancia, la planeación a largo plazo tomo un fuerte impulso sobre todo a nivel empírico, más adelante sin embargo la preocupación llego a niveles mucho más teóricos en diversos centros de estudio y universidades dando paso posteriormente a la formación de centros especializados en el análisis del futuro y las decisiones que sobre el se hacían.

En este paso de la práctica inmediata a la teoría especializada se dio un cambio significativo en cuanto a la manera en la que esta planeación se estaba realizando. Tras una serie de investigaciones se pudo reconocer que la planeación estaba cayendo en una tradición retrospectiva, es decir, se estaban contemplando con demasia factores anteriores para establecer las tendencias

El concepto de planeación tradicional comienza por determinar cuales futuros son factibles y luego, selecciona el más deseable. La especificación de los futuros factibles se basa en los estados actuales y pasados de la realidad. Así el futuro, aunque no del todo determinado por el pasado, en cierta forma es deducido a partir de él. El estilo es esencialmente retrospectivo¹²⁶

De esta manera se pudieron crear alternativas a este método, una de ellas, la prospectiva que al "voltear" el procedimiento tradicional trajo nuevos horizontes sobre los cuales un nuevo tipo de planeación y acción eran posibles.

Esta prospectiva se convierte en alternativa, como veremos más tarde, en tanto propone una búsqueda más dinámica de formulación de objetivos y los medios para su obtención.

Prospectiva ha desarrollado una evolución, que en grandes rasgos se puede dividir en tres tiempos.

En un primer momento se dio una prospectiva predictiva, que más que buscar criterios de cientificidad se enfocaba en la posibilidad de comprender los mecanismos que provocan ciertos hechos o evitan otros. Este enfoque es propio de los años 60s en los que el progreso tecnológico empezaba a maravillarnos como seres humanos y dejaba atrás toda una historia en la que se condicionaba al ser humano a su propia naturaleza. Esta época es la del boom en la manipulación de la reproducción humana, el surgimiento de nuevos roles para la mujer etc.

¹²⁶ Wladimir M. Sachs. Diseño de un futuro para el futuro un ensayo sobre los métodos e importancia de la planeación prospectiva, México. Fundación Javier Barros Sierra. 1980. p.43.

Así, la conquista del espacio, los enseres domésticos, la anticoncepción, y demás invenciones que iban surgiendo parecían anunciar un futuro proclive al bienestar generalizado de la población en varios lugares del mundo.

Para la década de los setentas la imagen del futuro cambió. Con crisis petroleras, guerras brutales, depresión económica, el mundo se dio cuenta de que quizá las predicciones se daban en un hilo delicado y muy fino en el que las circunstancias podían variar aun a pesar de la emoción tecnológica. Y sobre todo, que para lograr una "vuelta a la rueda" eran necesarias aun más acciones humanas que poco tenían que ver con la esperanzadora aparición de instrumentos tecnológicos.

Este periodo da pie a la prospectiva interpretativa, que dicho sea de paso complementa a la prospectiva predictiva a la vez que da nuevas posibilidades de actuación proponiendo alternativas a los futuros predecibles. Con tantas variables que iban surgiendo, la necesidad de interpretar los posibles cambios y las combinaciones se volvió hacia la prospectiva como corriente dominante.

Una característica determinante de este enfoque es la contemplación de la sociedad y la cultura en la sociedad como variables determinantes del futuro y sus significados. La sensibilidad hacia los asuntos sociales se estableció como requisito indispensable.

El último momento es el correspondiente a la prospectiva crítica, resultado del escepticismo y desesperanza de la década de los noventa.

La prospectiva crítica surge primero como oposición a cualquier intento de "colonizar el futuro", de imponer determinada visión de cómo debe ser. La idea consiste en plantear una libre determinación de los pueblos a su futuro, un derecho "natural" sobre las culturas en el mundo.

Con esta prospectiva encontramos la disolución final de todos los determinismos con los que el ser humano ha desarrollado sus relaciones sociales, aun las sociedades pueden darse fronteras más allá de la nación involucrando deseos y evitando consideraciones que por muy históricas que sean no son una verdad inamovible en el tiempo por venir.

La mayor virtud de la prospectiva crítica, nos dirá Serra, es su capacidad de ofrecer alternativas, de evidenciar que nada ha sido igual, que hay que mirar al futuro con una perspectiva amplia y sin prejuicios.

Esta prospectiva totalmente "abierta", nos impone junto a la libertad de actuación una profunda consciencia en la jerarquización de nuestras expectativas, valores y deseos.

Parecidos en tiempo al "todo esta permitido" de Dostoievsky, para la prospectiva crítica, la responsabilidad debe alcanzar a la apertura sobretodo en sociedades a las que tradicionalmente se les ha impuesto un modo de vivir y razonar en el ámbito de lo público.

De esta manera la crítica es dual, por un lado a los decisores, que cada vez son más y con más pluralidad en su toma de consciencia, y a la decisión que no debe olvidar que la construcción de futuros es una actividad que repercute en el espacio público y con esto afecta a los privados como individuos y como sociedad.

Prospectiva: valor aplicado y utilidad institucional.

El tema de la prospectiva plantea a la vez de grandes retos, grandes perspectivas en el estudio de varias disciplinas. En el caso de la política pública, (prospectiva para la formación de políticas) la incidencia será mayor, sobretodo si la pensamos a partir de la carencia de procesos comunicativos institucionales al interior de la sociedad mexicana.

Podemos asegurar que la construcción de una argumentación prospectiva en si, puede colaborar en el proceso de la política pública (tanto en el presente como en el futuro).

Como se puede observar la combinación entre disciplinas no solo fortalece a las partes sino colabora en su funcionalidad y a su aplicación desde distintas áreas.

Así, si la prospectiva puede influir en las políticas vía la argumentación (que es la tesis de este trabajo de investigación), se está construyendo una argumentación prospectiva que en sí misma puede constituirse como una herramienta de focalización de alternativas también para la prospectiva y la argumentación en el proceso de análisis de la política.

La respuesta tentativa que ofrece la política pública "prospectivizada" tiene que ver con los problemas dialógicos sociales pero también con las ideas que del futuro tienen y argumentan los ciudadanos.

El problema de actuación se basa sobre una idea más abstracta que si bien tiene referente en el pasado, esta en constante construcción

Si se observa con cuidado, es posible ver que el pasado no necesariamente refleja al cien por ciento el futuro, y más allá de las tendencias, el futuro se construye con acciones planeadas y consensadas desde la actualidad. Pero si la actualidad del fenómeno es descrita como carente de orden verbal y organizativo, es posible que no se lleguen a los resultados previstos ni siquiera por el actor formador de las políticas por excelencia, es decir el gobierno.

Salimos del gobierno tradicional, es salimos necesariamente de un orden vertical que aseguraba el futuro vía una planeación fundamentalmente de mando, que como se observa, no cumplió con las características de bonanza que ofreció durante mucho tiempo.

Una vez situados fuera del gobierno, la necesidad de políticas constructivas es tan vital como la de un orden institucional que debe ser construido desde la sociedad.

Si es necesaria porque es vital en el orden público, es indispensable sujetarla con herramientas que la potencien. Tal es la prospectiva.

Para entender las repercusiones de la política pública prospectivizada, es necesario plantearnos una voluntad social que rechace el conflicto y que tienda a construir acuerdos sobre la base de un futuro común en el que el bien común pueda significar la diferencia entre una vida política participativa y una vida política sumergida en el orden gubernamental desde donde no pueden darse a cabalidad las soluciones que se requieren en tan diversos ámbitos de la vida pública.

El género humano siempre ha tenido mucha curiosidad por saber qué va a pasar en el futuro, siempre ha existido el interés por ver más allá de la actualidad y sus significados. En este sentido y a través de la historia, muchos esfuerzos se han realizado por tratar de entender el futuro, por preverlo, esfuerzos que caben en un amplio rango, desde los intentos empíricos basados en adivinación y profecías de tiempos antiguos, hasta la ciencia sistémica basada en investigación científica de nuestros días.

Justamente la prospectiva es eso, tratar de mirar al futuro el día de hoy, imaginándolo de acuerdo a como necesitamos que sea, y en consecuencia actuar.

La prospectiva es la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir en él. Aunque de hecho es, paradójicamente, una ciencia sin objeto (o con un objeto de naturaleza peculiar como es el futuro) que se mueve entre la necesidad de predecir lo que puede ocurrir y el deseo de inventar el mejor futuro posible. Porque aunque el futuro no puede predecirse con exactitud, sí podemos imaginar nuestro mañana deseado y trabajar por él...

Pero esta nueva ciencia no es tan nueva. Es preciso subrayar que muchos esfuerzos científicos han sido realizados a través de los años en diversos países, con el objetivo de sistematizar y sentar sobre bases científicas el estudio y previsión del futuro, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial

Todas estas aproximaciones científicas para determinar la tendencia de los hechos y tratar de prever el futuro han ido evolucionado desde una simple proyección basada en modelos y fórmulas estadísticas, hasta los sistemas de los 90's, en que ya se toma en cuenta dentro de los análisis la complejidad que se da en todos los fenómenos a nivel mundial, con su expresa interrelación, como la misma globalización, la nueva revolución de las telecomunicaciones, la contaminación, el terrorismo, la inmigración económica, etc.

El objetivo de la prospectiva en políticas públicas, es explorar cómo los actores formulan escenarios de desarrollo, especialmente los que se desarrollan a través de procesos de *foresight* que operan dentro y entre distintos colectivos en diferentes contextos nacionales para identificar la contribución que la prospectiva hace a la política pública vía el deseo de la creación de futuros consensados a partir del presente... Dentro de esto hay unos objetivos centrales, tales como:

- ◆ Analizar cómo los actores (gubernamentales, socio-económicos, culturales etc.) manejan los complejos entornos y el impacto que estos entornos tienen en el desarrollo específico de la acción pública.

- ◆ Mejorar la comprensión de los procesos formales e informales y de las prácticas asociadas con la participación social.
- ◆ Determinar el papel de la prospectiva en equilibrar los objetivos e intereses de los diferentes grupos públicos y privados implicados en la formación de las políticas públicas e identificar tendencias que se desarrollan a través de la agregación y el consenso y aquellas que generan conflicto entre los diversos sectores.
- ◆ Reflexionar sobre la práctica actual de la prospectiva, para ver si es dependiente del contexto, y dado esto, para identificar buenas y mejores prácticas y preparar recomendaciones relativas a la mejora en el uso de la prospectiva en el sector público y sacar lecciones que se relacionen a otros sectores, especialmente a esos que tienen altos niveles de participación política.
- ◆ Mejorar la gestión de los actores públicos y privados (empresas, gobiernos, universidades, grupos de interés, organizaciones intermedias) y enriquecer nuestra comprensión del uso actual de las políticas públicas.

La globalización económica, informática y cultural y la revolución de la inteligencia son fenómenos cuyos efectos constituyen transformaciones significativas y en particular un abanico de retos y de oportunidades que podemos convertir en ventajas competitivas.

Si consideramos que los cambios que suceden hoy en día no son evolutivos sino más bien rupturas con las tendencias del pasado, nos damos cuenta que la planificación tradicional basada en la previsión y pronóstico inmediateista carece de sentido.

Se requiere con urgencia desarrollar procesos que capaciten profesionales para enfrentar los imprevistos, que los ejerciten en identificar correctamente los problemas y las soluciones más apropiadas y que les permitan construir propósitos alcanzables en un horizonte de planeación más extenso.

Estos propósitos son los que inspiran la prospectiva en políticas, ellos sugieren un desafío para examinar supuestos alternativos de productividad y participación

La prospectiva, denominada también "ciencia de la esperanza", permite construir hipótesis coherentes sobre el futuro e identificar fuerzas en movimiento que al ser encadenadas lógicamente dan dirección y sentido al pensamiento y al plan del estratega.

Las crisis obligan a pensar en el futuro, hacen imperativo abrir un espacio donde los diferentes sectores descubran sus competencias básicas y la especialización ofrece hacerlo desde la academia y la investigación.

El supuesto de la prospectiva es que el primer paso del futuro se construye hoy. La dinámica social, política, económica y cultural genera cambios complejos en las pautas del desarrollo

Un país que tiene una visión concertada de largo plazo disminuye riesgos y maximiza oportunidades. La investigación prospectiva tiene diferentes aplicaciones permite conocer las tendencias nocivas y sus impactos en términos de los recursos naturales y el ambiente, y permite conocer las tendencias demográficas del país y sus impactos en la pobreza

La prospectiva es la base a fin de conocer con precisión sus tendencias e impactos de variables macros que inciden favorable o negativamente en el desarrollo. La investigación prospectiva es esencial para cualquier enfoque de desarrollo integral de largo plazo y se complementa con otros tipos de investigación de base como la investigación de acción participativa

La prospectiva en el planteamiento de esta tesis no tiene mayor sentido si no sirve para esclarecer la acción de la política pública. Esta es la razón por la cual la prospectiva y la formulación de la política son indisolubles.

La complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, al objeto de que las soluciones sean reconocidas y utilizadas de la mejor manera posible...

Corrientes.

A pesar de ser una disciplina relativamente nueva, para el especialista en prospectiva Michel Godet, se pueden distinguir una serie de corrientes de estudio que conforman diversas orientaciones sobre los estudios de prospectiva.

Michel Godet¹²⁷, utilizando la clasificación de Eric Philippart señala las siguientes corrientes:

1. Corriente post-industrial. Entre el optimismo y el pesimismo.

Esta corriente representada sobre todo por Daniel Bell¹²⁸ y Alvin Toffler se traduce en una propuesta de ideal de cambio basada en la tecnología. La clave de su éxito es muy simple: extrapolar a fondo los cambios técnicos para anunciar a veces lo mejor y muchas veces lo

¹²⁷ Godet, op. cit., p.6. Para más información y el debate correspondiente a cada corriente es indispensable la lectura de esta sección en el original

¹²⁸ Daniel Bell, El fin de las ideologías. Madrid, Tecnos, 1964, El advenimiento de la sociedad post-industrial: Un intento de prognosis social. Madrid, Alianza, 1976; Alvin Toffler, El shock del futuro. Barcelona, Plaza & Jancs, 1974, El cambio del poder. Barcelona, Plaza y Jancs, 1999.

peor. Lo anterior a pesar de no tener el rigor suficiente indujo a la atención y al análisis del futuro más allá de las preocupaciones de la época (70s) relativas al petróleo y la guerra fría. Estos estudios a pesar de sus carencias son reconocidos como los pioneros en establecer un largo plazo de acción humana y sus consecuencias, retomando elementos en expansión.

2. Corriente neo-malthusiana.

Esta corriente marcada por el Club de Roma, fue desarrollada en el MIT por Jay Forrester y se baso en la llamada dinámica de los sistemas. Más enmarcada en estudios económicos esta corriente proponía, con base en los sistemas económico-sociales, un panorama de catástrofes en el crecimiento así como una potencial perdida de poder para resolver conflictos económicos de los gobiernos. Con dignos herederos de las teorías del economista inglés, esta corriente que tiende a la economía clásica con algunas modificaciones y sofisticaciones, sostiene que la ciencia de la economía da las pautas y la guía para la actividad humana prospectiva basada en los criterios que el consumo establece y con los que estandariza determinada sociedad sobre todo en sus relaciones sociales, tanto de producción como de distribución e intercambio.

3. Corriente de ciclos largos y las crisis portadoras de esperanza.

Esta corriente tenía como aportación el descubrimiento de oleadas sucesivas de expansión y recesión en los mercados y la tecnología que traían consigo periodos de innovación. Generalmente estos trabajos ponían el énfasis en los obstáculos socio-organizativos que se oponen a la transformación de las estructuras productivas y que frenan los cambios estructurales que impondrían nuevas tecnologías. De esta perspectiva, las crisis hay que comprenderlas como la consecuencia de dicha rigidez, pero también como la palanca principal que ha de permitir superarlas mediante el cambio en los hábitos, las estructuras mismas y los comportamientos.

4. Corriente de las bifurcaciones y el caos determinista.

Esta es una propuesta sobre todo de científicidad rígida. En el momento en el que se producen tal cantidad de actividades, las teorías de bifurcación y caos de las ciencias duras se presentan como una solución aceptable. De esta manera las aportaciones matemáticas salen al encuentro del futuro y sus posibilidades, tales como el concepto de diagrama de bifurcaciones del matemático decimonónico Poincaré. Detrás de esta propuesta se encuentran ecos científicizadores como los de Karl Popper y sus intentos de llevar a las ciencias sociales la exactitud y los métodos de las ciencias exactas.

Esta corriente nos propone estudios sobre el caos, lo infinito de las decisiones y las estructuras matriciales en las cuales la realidad es esquematizada y colocada como un objeto abarcable.

Conceptos tales como el azar organizador, el caos, arboles de decisiones, son comunes a esta corriente.

5 Corriente de los rebeldes y los mutantes portadores de mutaciones.

Es la propuesta de la prospectiva como mosaico incalificable que pide prestados a las diversas lecturas los aspectos más esclarecedores. Propone que ante los sistemas los actores no están desarmados y que las inercias pueden ser detenidas y las fuerzas cambiadas según un gran número de condiciones si bien calificables, imposibles de medir solo con instrumentos matemáticos.

Esta propuesta al carecer de una rigidez propia de algún sistema que retome de alguna ciencia ya constituida, dota al analista de mayores rangos de acción teórica y práctica. En términos de Jean-Pierre Dupuy: "La observación de una inversión de la flecha del tiempo, de un presente que parece determinado por el futuro y no por el pasado, remite a la experiencia interior de la voluntad consciente, del proyecto, del deseo, de la intención. Entonces, nos parece que lo que hacemos se explica no por nuestros condicionamientos, sino por el objetivo que nosotros mismos hacemos explícito y hacia el cual tendemos".¹²⁹

Definición.

Pero vayamos más allá, intentado explicar qué es la prospectiva.

La palabra prospectiva proviene del griego *prospekt* que significa el modo de mirar algo¹³⁰, siendo esto así, la prospectiva nace en un espectro estético determinado por una gran cantidad de observadores sobre una gran cantidad de asuntos.

Como hemos explicado el término prospectiva es una parte de los estudios de futuro que por su novedad temporal y en cuanto a su propuesta suele ser confundida con otras ramas de los estudios de futuro, proyección, pronóstico, prevención etc.

Sin embargo prospectiva va más allá, la prospectiva corresponde a un movimiento científico de anticipación que puede ser definido como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable, esto es la prospectiva, la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir.

La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación, luego una toma de consciencia y una reflexión sobre el contexto actual, y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseado.¹³¹

¹²⁹ Godet, op. cit. p.13.

¹³⁰ Anahi Gallardo Velázquez. Prospectiva socioeconómica para un México alternativo, documento de Internet. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num6/art6.html>

¹³¹ Miklos y Tello, op. cit. p.56.

Esta concepción del futuro es de gran relevancia como conocimiento para sí, pero también como conocimiento relevante para la formación de políticas o acciones de gobierno que tengan como meta el bienestar público o social.

Es la prospectiva un acto de imaginación y creación de teoría pero, llevado a política pública, es de igual manera un acto de construcción de realidades sociales, por medio del consenso y con la fotografía clara del camino que las políticas públicas pueden, en las diversas partes de su metodología, lograr un éxito que parte del diseño presente para el futuro.

Prospectiva sugiere de igual manera una serie de propósitos tanto para los analistas como para aquellos que desde sus intereses desean crear un futuro basado en sus deseos y el compromiso de sus acciones.

- ✓ Generar visiones alternativas de futuros descados.
- ✓ Proporcionar impulsos para la acción.
- ✓ Promover información relevante bajo un enfoque de largo alcance.
- ✓ Hacer explicitos escenarios alternativos de futuros posibles.
- ✓ Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible.

Esta propuesta presenta una característica "elástica" sobre el tiempo, es decir, los plazos en el que la prospectiva actúa pueden variar según la intención que se desee.

En México uno de los principales problemas con los que nos enfrentamos como sociedad son las decisiones que se suelen tomar a seis años como plazo máximo buscando sobretodo resultados electorales. Esta inmediatez en la visión gubernamental hace posibles los análisis de previsión pero descuidan una verdadera acción en el largo plazo.

Esta visión acompañada de una acción consecuente es lo que se propone con la prospectiva y lo que propongo como herramienta fundamental para el desarrollo de la política pública.

En la prospectiva existen varias consideraciones a tomar en cuenta, por ejemplo el papel que juegan los valores y los juicios personales en el desarrollo de las propuestas. Es evidente que los hombres tienen sueños pero estos pueden variar significativamente entre individuos o aun siendo iguales las formas en las que desean obtener sus satisfactores puede variar.

Por otro lado la dinámica propia de las sociedades determina qué confianza se puede tener en un futuro según las repercusiones que el pasado ha tenido. Esto no imposibilita la prospectiva sino todo lo contrario la hace más rica en opciones y caminos.

En segundo lugar, la prospectiva nace con y de la participación social. Un proyecto prospectivo no puede ser el resultado de individuos en solitario, el consenso para la actuación es determinante para lograr efectivamente un futuro bien diseñado, a esto hay que agregar la predisposición al compromiso.

Como lo veíamos anteriormente en sociedades autoritarias en las que se delega el poder se delega hasta el futuro o las responsabilidades del futuro, así es virtualmente imposible que una prospectiva se dé y no tanto por el componente gubernamental en sí, sino por la mentalidad centralista que se ha desarrollado en esas sociedades.

Una tercera consideración es relativa a la pluralidad del tiempo futuro, es decir, en palabras de Patricia Smith¹³², la vida, y por ende el futuro, es un océano de posibilidades.

Esta cuestión nuevamente nos coloca ante el vaso medio lleno o medio vacío que en el final depende de la intención para formar un futuro, plural, participativo y común a las ideas, creencias y valoraciones de una sociedad. Más adelante profundizaremos en el uso de los valores como vehículo de prospectiva en política pública y sobre todo en la argumentación de las políticas.

Continuando con la distinción de la prospectiva, tenemos que consiste en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones. Se diseña el futuro deseado sin contemplar al pasado o al presente como restricciones, estos entrarán a considerarse más tarde cuando, con la imagen del futuro deseado en la mente, la prospectiva explora los futuros factibles y se selecciona el más satisfactorio. La exploración de los futuros posibles es también altamente creativa e imaginativa, ya que la visión de los que se desea motiva al planificador a buscar nuevas formas de alcanzarlo.¹³³

Prospectiva nos habla de varias cosas importantes poniendo énfasis en el cambio. Este cambio es un entendido de orden conceptual difícil de comprender por su propia naturaleza, sin embargo se le debe tomar en cuenta casi al mismo nivel de la incertidumbre.

El cambio para prospectiva no solo contempla la incidencia de las decisiones (planeadas o no) en el futuro, sino los distintos futuros como resultado de distintos planes. Los problemas ahora más que nunca presentan una gran interrelación con otros problemas lo que establece una complejidad solo distinguible en la medida que se comprenden los cambios de las soluciones.

De esta manera al encontrar un problema, definirlo, crear un consenso, "prospectivizarlo" y darle una salida, lo más seguro es que otros problemas resulten si bien no secundarios al primer problema, sí como background fundamental de la actividad política.

Esto hace más grande a la prospectiva como disciplina y más fuerte como herramienta de hechura de realidades.

Si analizamos la pretensión de la prospectiva de constituirse en ciencia, podemos observar un gran debate. Por un lado se objeta que como ciencia necesita delimitar su objeto de

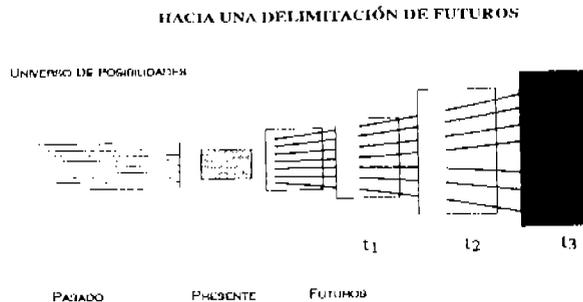
¹³² Patricia Smith, Land, N.Y., AREC, 1976.

¹³³ Sachs, op. cit. p 43. Los esquemas de Sachs deben ser tomados en cuenta para una mejor comprensión de la prospectiva como planeación y sus diferencias con la planificación tradicional

estudio, y siendo el futuro un concepto mental, es entendido que la dificultad de determinarlo es mayor

Sin embargo esto no es todo para la constitución de una ciencia. La cientificidad de la prospectiva tiene más que ver con su empeño de estudiar el futuro mediante el método científico que con el cumplimiento estricto de todos los criterios para merecer el calificativo de ciencia.¹³⁴

Además si revisamos los criterios de cientificidad que propone Umberto Eco¹³⁵ encontramos que la reconocibilidad general, la exposición de aristas nunca antes vistas, la utilidad y lo refutable o comprobable de sus hipótesis podemos aceptar que la prospectiva se constituye como ciencia independiente, dentro de los estudios de futuro con gran velocidad.



Fuente. Miklos y Tello (2000) P. 20.

Planeación y prospectiva.

Una característica especial a tomar en cuenta es que la prospectiva se encuentra fuertemente relacionada con la planeación.

Esta relación es un tanto peculiar y vale la pena abundar en ella.

¹³⁴ Jordi Serra. Imaginar el mañana, documento de Internet.

<http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html> p.3.

¹³⁵ Umberto Eco, Cómo se hace una tesis, Barcelona, Gedisa, 2000, p.43.

En primera instancia, la planeación es una actividad que se viene realizando desde hace mucho tiempo y se relaciona generalmente con las formas militares y centralizadas de realizar algo.¹³⁶

Esta actividad se hace bajo los presupuestos que señalan que el futuro debe ser determinado por acciones a seguir y por el hecho de que el futuro puede ser hecho, de esta manera la planeación nace del deseo de controlar el futuro. Los actos de planeación son anteriores a la prospectiva por lo que no todo acto de planeación es un acto prospectivo.

Por otro lado siendo la prospectiva una disciplina teórica, ha declinado naturalmente para su primera concepción en la planeación

A lo que me refiero es que el diseño del futuro, con miras a lograrlo a partir del futuro (prospectiva) encuentra su primera posibilidad de concreción o diseño en la planeación que para estos efectos se transforma en planeación prospectiva.

Esta combinación ha enriquecido ambas tendencias reforzando la planeación sobretodo a largo plazo y dotando a la prospectiva de una acción inmediata, es por esto que la llamada planeación prospectiva ha cobrado fuerza tanto en los análisis gubernamentales como en la iniciativa privada que cada vez recurre más a la planeación prospectiva como vehículo de proyección de sus expectativas comerciales y financieras.

Si planear es escoger, y la incertidumbre es incremental en el futuro, la planeación aparece como un lugar perfecto para delinear los movimientos que nos llevaran a nuestras metas, aun si el punto de partida son estas mismas.

En palabras de Sachs, lo que hace de la planeación prospectiva una alternativa a la planeación tradicional es que plantea la formulación de los objetivos y la búsqueda activa de medios para su obtención. Asimismo, saber lo que se quiere ayuda a conocer que información se requiere para la acción.¹³⁷

He de enunciar de manera breve los "insumos" básicos que da la prospectiva a la planeación mencionados en el libro de Miklos y Tello¹³⁸

- ✓ Construir escenarios o imágenes que consideran la visión del futuro, una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.
- ✓ Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.
- ✓ Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.
- ✓ Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.

¹³⁶ Nota de Sachs, op, cit, p.27

¹³⁷ Sachs, op, cit, p.44.

¹³⁸ Miklos, op, cit, p.63.

- ✓ Aportar una guía conceptual conductora del estudio de aquellos aspectos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficacia y eficiencia la complejidad del contexto actual.

Con toda esta carga conceptual la planeación aparece revolucionada ante nuestros ojos tal como los postulados prospectivos lo prometen.

Ya distintos autores como Russell Ackoff y H. Ozbekhan han contemplado esta planeación prospectiva e incluso la han dotado de una metodología normativa en la cual la factibilidad y los deseos son ponderados y proyectados en modelos de planeación que contemplan procedimientos científicos enteros.¹³⁹

Estos procedimientos empiezan formulando la problemática, planificando los fines, planificando los medios, los recursos y finalmente implementando las decisiones. Lo anterior guarda una gran semejanza con política pública como se puede ver.

Es importante mencionar que el límite para algunos analistas como Ackoff¹⁴⁰ consiste en la factibilidad tecnológica, lo que sugiere un planteamiento cada vez más actualizado de las propuestas con base en los estudios y las innovaciones que se realizan día a día.

Tanto la prospectiva como la planeación tienen una estrecha relación con la política pública en tanto partes esenciales ya de por sí en su metodología, como diseño y como formulación del análisis, sin embargo, es posible aislarlas y completarlas de maneras distintas como la propuesta de ésta tesis.

No hay política pública sin planeación o previsión, pero pueden ser realizadas planeaciones prospectivas y prospectiva en general, más allá de la precisión.

Es decir, tanto la planeación como la prospectiva pueden, mediante un pequeño giro (un pequeño cambio de enfoque metodológico), complementar de mejor manera a la política pública dotándola de una instrumentalidad complementaria, adicional en algunos términos particulares.

Elementos.

Una vez aclarada la relación entre planeación y prospectiva y para poder dimensionar de mejor manera esta última es necesario recurrir a la metodología que propone.

Entendemos así que la prospectiva está compuesta por una serie de elementos, fases, modelos y técnicas que la conforman como una instrumentalidad que es realizable en la realidad.

¹³⁹ ver los paradigmas de Ackoff y Ozbekhan

De la mano de Miklos vamos a empezar a delinear los elementos principales de la prospectiva. Pero antes es pertinente mencionar que esta metodología intenta rebasar la instrumentalidad para llegar a ser una forma de pensar y actuar que debe tener el individuo ante el futuro

I Vision Holística.

Cuando hablamos de prospectiva y nos referimos necesariamente al futuro debemos tener una panorámica general de las cosas, actores, variables, circunstancias, que participan y participaran en este futuro.

La visión holística es una visión general, amplia, de las partes y su interrelación.

En el caso de las políticas públicas la visión holística debe incluir además de los factores que hemos mencionado, las relaciones intergubernamentales, los grupos de poder, las condiciones físicas, el consenso, el disenso, en fin todos los componentes que incluyen una política y su posible desarrollo en el futuro deben ser abarcadas por esta visión holística.

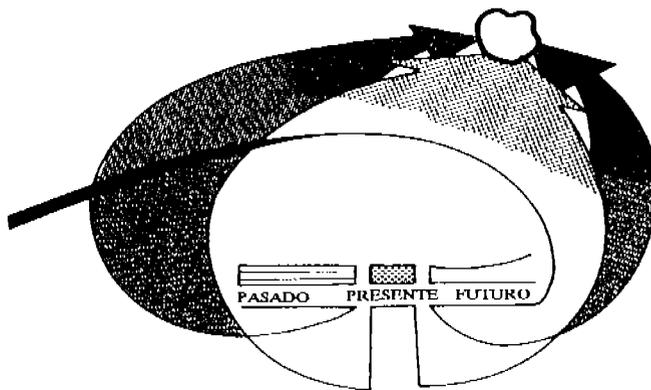
Esta visión no significa un estudio especializado al infinito que detenga demasiado el análisis y la actuación, todo lo contrario, debe ser ágil y dinámico, por lo anterior debe obedecer a "criterios de relevancia" y "alcance" que permitan jerarquizar en importancia los componentes a tratar

Otra característica de esta visión es lograr desde este primer intento la sistematización tanto de los problemas como de las posibles soluciones.

En esta visión holística tenemos ecos de la obra de Adorno, quien por ejemplo en su famosa polémica con Popper¹⁴⁰ subraya que todo problema social debe ser considerado como un micro universo con sistemas y subsistemas difíciles de separar y que en todo momento deben considerarse como un todo que si bien puede ser reducible, no puede ser "olvidable" como un rompecabezas donde cada parte es importante

La visión holística involucra la responsabilidad del analista de crear una gran foto que incluya tanto el futuro deseado como los problemas que enfrenta y las acciones que deben realizarse

¹⁴⁰ Confrontación sostenida entre Adorno y Popper a propósito de la serie de conferencias en la Universidad de Berlín



Fuente. Miklos y Tello (2000) P. 26.

2. Creatividad.

Al ser la prospectiva una disciplina de tan amplio espectro, es necesario un entendimiento muy extenso que solo se da cuando se recurre a toda la imaginación que se tiene y se propone desde estos nuevos caminos o maneras de hacer ve interpretar las cosas.

La creatividad en estos términos es la sangre que recorre la prospectiva. Sin una de las restricciones principales es que no debe haber restricciones, la creatividad se impone sobre patrones rígidos o estándares calificados estáticamente.

Los actos imaginativos de gran escala traen resultados siempre positivos sobre todo si se realizan en conjunto, con los analistas y con los interesados dando paso a soluciones condensadas y que rescatan todas las posibles aristas para conformar el rompecabezas.

Con la creatividad adquirimos muchas cosas: poder de que la fantasía trascienda la realidad, capacidad de descubrir relaciones entre las cosas, sensibilidad de la percepción, un alto grado de inquietud y anticonformismo, facilidad para imaginar hipótesis y soluciones, y sobre todo una gran audacia para emprender nuevos caminos.¹⁴¹

En la administración tradicional existen algunas técnicas base como la llamada tormenta de ideas (brainstorming), que nos pueden dar una idea de la forma en la que muchas ideas sin

¹⁴¹ Miklos y Tello, op, cit, ver cuadro p. 73.

restricciones se ponen sobre la mesa y se les da una sistematización y una coherencia que permite que todo quepa y que ese todo sea eficaz y productivo.

Tal creatividad debe situarse dentro de proposiciones cíclicas e incrementales que acerquen los propósitos con alas soluciones tomando en cuenta al futuro como alternativa a ser creada.

La creatividad de esta manera busca soluciones con la libertad que la imaginación da, buscando una lógica que pueda sistematizar los problemas y darles solución mediante planteamientos de futuro que aproximen el futuro a las expectativas actuales de los interesados.

3 Participación y cohesión

Este elemento se compone de dos condiciones indispensables para toda acción social, la participación y la cohesión.

Si bien se pueden realizar actos prospectivos como individuos, la prospectiva ha sido diseñada para satisfacer especialmente problemas públicos ya sean políticos o empresariales.

Para realizar una prospectiva es necesario contar con la participación y la voluntad de participar de loa actores inmiscuidos en la construcción del futuro.

A la par de esta voluntad, existe también la necesidad de lograr una cohesión con los actores. Esto generalmente se logra cuando se comparte un objetivo en común, y se desean ejecutar acciones comunes para lograrlo.

Esta cohesión es importantísima en la prospectiva pero también en el proceso de hechura de política pública. La cohesión establece márgenes de consenso con los cuales se puede trabajar o definitivamente abandonar el intento de la prospectiva.

Si la participación es baja y no se ha logrado una cohesión alta por medio del convencimiento o la persuasión es difícil que el trabajo prospectivo se realice adecuadamente.

4. Preeminencia del proceso sobre el producto.

Este elemento es de vital importancia para la prospectiva pero lo es aún más para el propósito de esta tesis.

Optar por la realización de una actividad prospectiva en políticas públicas o en cualquier otra actividad que involucre el conocimiento del futuro supone hacerse de un método cuya cientificidad y calidad técnica nos permita partir de un punto cero y arribar a una meta lo

mas cercana a nuestros deseos. es decir, optar por prospectiva es trabajar por un fin determinado.

Sin embargo, según este elemento (que al perder su "rigor científico" nos da aun más posibilidades científicas) no se deben perder de vista los resultados que se van logrando sobre el camino. cegados solo por intentar alcanzar un punto x

El logro exacto de los propósitos puede desviar nuestra atención de los logros que se dan durante el proceso.

Al ser prospectiva una instrumentalidad revolucionaria, podemos decir que el solo hecho de tender a la solución de un problema por esta vía, nos da una nueva forma de pensar el futuro y por ende los cambios que se darán en la planeación.

Este involucrarse en el diseño del futuro, crea una intencionalidad común al compartir un mismo propósito cuyo cumplimiento dependerá de decisiones y acciones separadas. En otras palabras, la prospectiva proporciona a los actores una **unidad conceptual** que hace posible que se insista menos en la coordinación explícita de las acciones¹⁴²

Este punto es de vital importancia en lo referente a la tesis en tanto el método prospectivo en políticas públicas aplicado a la argumentación en las primeras etapas del policy análisis, puede, en el mejor de los casos, ser una actividad guía en toda la política, o bien puede establecer solo los consensos básicos para iniciar la política, o bien, puede evitar un conflicto violento, o bien puede sentar a actores históricamente antagonistas, o bien puede tener muchos otros logros que no se deben olvidar, aun cuando el resultado final de la prospectiva no se de en los términos exactos en los que fue creada.

Algunas de estas características son señaladas más adelante en el capítulo relacionado con la propuesta metodológica de ésta tesis.

5 Convergencia - Divergencia.

Es evidente esperar que en la construcción de un futuro y sus alternativas con la participación de diversos actores (a veces con pugnas entre ellos) no se llegue a las mismas conclusiones sino después de un largo proceso, cíclico, en el que los actores discutirán sus puntos de vista, sus diferencias, y eventualmente lleguen a un acuerdo.

Dicho acuerdo también será analizado y así se seguirá un movimiento en el que la evolución de las propuestas culmine con una convergencia entre los actores respecto a que acciones seguir.

Para lograr dar este difícil paso es necesario recurrir a la esencia de la prospectiva promoviendo un respeto entre los actores que les permita plantear sus "mejores posibles" y

¹⁴² Miklos y Tello, op, cit, p.76.

que a partir de estos se de una inclusión de todas las expectativas de los demás que ya no son reconocidos como contraparte sino como parte de un sueño mutuo, realizable y con características que aseguren la disminución en los hechos de las divergencias existentes

En este elemento podemos establecer un paralelismo con la constante lucha consenso/disenso en políticas públicas donde una igualación es ya un resultado que posibilita la acción.

En prospectiva los márgenes deben ser mayores en el entendido de que las bases de la acción se analizaran desde el inicio y dichas bases deben satisfacer los requerimientos de los participantes

6. Finalidad constructora.

Prospectiva supone una serie de pasos que construyen un futuro deseado. Estos pasos constituyen un sistema que con toda su riqueza pueden lograr de distintas maneras acciones que por si mismas repercuten en el futuro como hemos visto.

Sin cerrarnos al producto último de la prospectiva como el elemento definitorio del éxito o el fracaso del trabajo, podemos decir que prospectiva construye acciones de distintas maneras. Es su fin último una construcción de realidades que vayan más allá de la determinación del pasado

Este elemento lo podemos entender como una tendencia a la acción y a la práctica de esta herramienta que reconsidera los sueños elevándolos a la posibilidad, de ahí su finalidad constructora.

Lo anterior en una aproximación estrecha a la visión holística sobre el entorno sociopolítico y económico que posibilita la acción constructora y la potencialidad de dichas acciones

No debemos olvidar este último elemento de prospectiva pues será una de las constantes de nuestro trabajo de investigación.

Fases.

Continuando con esta explicación metodológica, es tiempo de mencionar las fases que constituyen la prospectiva

Al ser prospectiva una disciplina nueva, aun existen algunas diferencias con respecto a la constitución de su metodología. De esta manera es pertinente rescatar las fases que proponen tanto Miklos como Sachs, autores base en la realización de esta tesis.

Si bien Miklos retoma las propuestas de Sachs, el primero propone una fase más que a su parecer culmina de mejor manera el trabajo prospectivo. Por lo anterior mencionare las fases ayudado de las propuestas de ambos autores proponiendo una delimitación del trabajo de prospectiva en dos partes, por un lado las dos primeras fases (en las que concuerdan ambos autores) y por el otro las siguientes fases que se enfocan en el estudio de la factibilidad de las acciones.

Mientras Sachs señala que es posible englobar los estudios de factibilidad en una sola fase, Miklos divide esta última en 2 más por lo que su propuesta varía un poco de la original

Cabe señalar que mientras el trabajo de Miklos es de muy fácil comprensión y lectura, la obra de Sachs es rica en modelaje y propone unas aportaciones dialécticas muy interesantes

Las fases que componen el proceso de prospectiva son:

1.	Acuerdo*
a)	Normativa.
b)	Definicional.
2.	Factibilidad** ¹⁴³
c)	De confrontación estratégica y factibilidad.
d)	De determinación estratégica y factibilidad.

*

Fase Normativa.

La primera fase llamada normativa (tanto para Miklos como para Sachs) es aquella en la que se realiza un primer perfil del futuro deseado a su vez que se contemplan los futuros lógicos que corresponden a nuestra acción común, en otras palabras, en la fase normativa se intenta responder ¿cuál es el futuro que deseamos? A la par que nos interrogamos por nuestro futuro de seguir actuando como actuamos sin una intervención prospectiva, por lo tanto es correcto señalar que en esta fase se contempla tanto el futuro deseable como el futuro lógico como sub-fases.

Para el diseño del futuro deseable se debe echar mano de todas las aspiraciones, deseos, expectativas y sueños que se tengan de una manera irrestricta, tratando de crear una panorámica del futuro que se desea y en el que, por lo demás, caben todos los actores y participantes en el acto prospectivo.

¹⁴³ División propuesta

Esta imagen debe estar fuertemente consensada pues es el punto inicial de una serie de trabajos que nos llevarán a conseguirlo

Una nota que debemos hacer es que esta sub-fase de la prospectiva constituye una gran apuesta al entendimiento via argumentación por parte de los participantes tanto en la prospectiva como en la política pública. Por lo tanto esta parte de la actividad prospectiva es fundamental, vital para prospectiva y crucial en la viabilidad de políticas públicas.

A partir de este consenso será posible la instrumentación de acciones que nos lleven a alcanzar nuestros objetivos.

Nunca como aquí había sido tanpreciado el hecho de tener muchos actores, muchos puntos de vista, muchos intereses, conformando una heterogeneidad que permite la convergencia entre los diversos participantes formando a su vez una legitima "toma de consciencia".

Esta heterogeneidad también presenta una evolución al interior del sub-proceso pudiéndose identificar otra rama del proceso o en el mejor de los casos una serie de ventajas con la discusión del mejor futuro entre todos, "el solo hecho de estar alerta al consenso sobre los fines, produce una subsecuente cooperación en los medios entre quienes de otra manera no buscarían estar interesados en dicha colaboración (y se fomenta una conciencia) al darse cuenta de restricciones autoimpuestas se hace más fácil su eliminación"¹⁴⁴

En lo que toca al futuro lógico, hay que decir que este estudio de conocimiento del futuro (que involucra otras disciplinas como proyección, previsión, forecast, etc) es realizado de manera paralela a la del futuro deseable. En términos técnicos de Sachs podemos denominarlo proyección de referencia en el cual "casi siempre se reserva a los ejercicios que implican técnicas formales"¹⁴⁵

Esta exploración es fundamental por varias razones, la primera y quizá la más importante para efectos de esta tesis es la siguiente: se ha entendido en sociales que la científicidad se logra con la evidencia de los resultados o incluso la formación de leyes, o bien como resultados del uso de métodos o modelos sistemáticos que pueden aislar un objeto de estudio¹⁴⁶. De esta manera la prospectiva no encaja en su papel digamos "soñador" y constructor de algo que no puede ser concebido propiamente como un objeto de estudio, solo en la medida que incorpora un método con elementos de otras ciencias ya "probadas" como ciencias.

Atendiendo a esto, la prospectiva incluye diversas actividades de disciplinas científicas en este momento para hacer un diagnostico técnico y científico del futuro que acontecerá de no cambiar nuestras actividades y tendencias, al tiempo que identifica las "causas" que pueden ser controladas y las que no lo son ampliando el margen de visión.

¹⁴⁴ Akroff, en Miklos y Tello, op. cit. p 81

¹⁴⁵ Sachs, op. cit. p. 94.

¹⁴⁶ Serra, op. cit, p.3.

Si se quiere identificar un momento en el que prospectiva dependiera de una serie de modelos matemáticos que la "sostuvieran" en un nivel clásicamente científico, este sería el momento a señalar.

Otra razón no menos importante, es conocer el futuro de nuestras decisiones preguntándonos por la naturaleza de este futuro y respondiendo con elementos técnicos que nos den la certidumbre necesaria para poder plantear las acciones prospectivas.

Como más adelante se verá esta fase normativa establece los parámetros generales de la acción a seguir

De esta manera la fase normativa establece dos líneas, por un lado el futuro deseable, aquel en el que se depositan las confianzas colectivas de los participantes, y el futuro lógico, resultado de un estudio del futuro y las acciones a las que estamos determinados de seguir con nuestras actitudes y acciones actuales

La fase normativa entonces, esta compuesta, sobre todo en el diseño del futuro ideal por diferentes valoraciones que corresponden a los distintos actores que participan. Estos valores no deben ser subestimados pues son la materia prima de la actuación.

Un análisis de prospectiva debe incluir un análisis lo más completo posible de los valores de los participantes tomando en cuenta las posibilidades de que múltiples racionalidades, cuando no irracionales¹⁴⁷ se den cita en un proceso argumentativo que debe dar como resultado un acuerdo o una serie de acuerdos.

Una precisión importante a este respecto que nos hace Sachs¹⁴⁸, es referente a la posibilidad siempre latente de que se pueda fomentar una crítica al interior de los actores sobre sus valoraciones y sobre sus expectativas mismas y agrega:

Los valores especificados o diseñados en la fase normativa deben responder a un requisito doble. Por una parte, si se realizan completamente deben garantizar la desaparición de las deficiencias identificadas como problemática, es decir, deben constituir una respuesta a los problemas percibidos. Por otra parte deben provocar la creatividad, una búsqueda de alternativas de futuros y de cursos de acción no convencionales. De este modo, deben en cierta medida divorciarse de la realidad y dirigirse a un nivel más elevado que una pura reacción contra lo que se observa

A este respecto. La propuesta tentativa de Sachs, es identificar cierto pragmatismo con ciertos valores y descartar en la medida de lo posible aquellos que tienden a presentar conflictos y además no ayudan en el trabajo propiamente dicho.

¹⁴⁷ como quedó demostrado en el primer capítulo con Elster

¹⁴⁸ Sachs. op. cit. p.76.

Fase Definicional

Esta fase consta de una exploración al presente, a la realidad que acontece y a las propiedades que al analizar pueden ser influidas o cambiadas de rumbo según las intenciones.

"La percepción (modelo) de la realidad incluye al menos las siguientes clases de elementos: lo que es de interés primordial (objeto focal), lo que influye en lo anterior (medio ambiente), y lo que puede controlar el tomador de decisiones ¹⁴⁹ generalmente con instrumentalidad técnica.

El objeto focal encuentra propiedades relevantes que se pueden dividir en tres categorías: propiedades observables, es decir aquellas que están a la vista y escrutinio público y que aseguran un "desempeño"¹⁵⁰, propiedades controlables, como es de suponer son aquellas que hacen mención a instrumentos que puede controlar el decididor y propiedades intermedias.

Los cuestionamientos más importantes serán los referentes a la correcta identificación del presente y sus condiciones, haciendo una investigación amplia que abarque diversos componentes tales como los atributos o propiedades relevantes de nuestro objeto focal, las condiciones que lo rodean (sociales, económicas, religiosas, administrativas etc), las coyunturas políticas que se detecten, así como el medio ambiente.

El medio ambiente es definido por Miklos como "lo que influye en el objeto focal pero que no es parte de él" haciendo mención al medio en el que nuestro objeto se desenvuelve tomando en cuenta la reciprocidad en el futuro de ambos.

Una vez rescatado lo anterior aparece de manera clara el margen de acción actual ya sea para trabajar de inmediato (las menos veces) o para ampliarlo.

Esta fase intenta recopilar información que determine las propiedades relevantes del presente y su interacción para establecer un modelo de realidad que nos permita saber qué es aquello que no se está haciendo y se debe plantear de manera rápida. Como su nombre lo indica se va definiendo ya de manera más clara la acción prospectiva con elementos ya del futuro pero con la contemplación determinativa del presente.

La última parte referente a la instrumentalidad que utiliza el tomador de decisiones, hay que definir la importancia de los modelos.

"El resultado primario de la fase definicional es un **modelo** -una representación explícita de la realidad que incluye el objeto, su medio ambiente y los instrumentos- con el cual el resto de la prospectiva se lleva a cabo."¹⁵¹

¹⁴⁹ Sachs, op. cit. p.71, y Miklos, op. cit. p.84

¹⁵⁰ Sachs utiliza el término desempeño para denotar lo "ventajoso", el bienestar, la calidad de vida etc. del objeto.

¹⁵¹ Sachs, op. cit. p.84.

Sachs hace una serie de precisiones modelísticas en su texto y propone una compleja interacción y combinación de modelos y tendencias, estas propuestas en mi opinión deben ser revisadas por todo aquel interesado en prospectiva. Al no ser este el espacio adecuado para explicar todas estas combinaciones remito solo a la fuente.¹⁵²

**

Factibilidad.

Esta fase esta dedicada al estudio de las posibilidades que se tienen de conseguir un objetivo o, en términos de Sachs, las capacidades reales y potenciales para la acción donde capacidad se refiere a la posibilidad de reestructurar la forma en la que se emplean los instrumentos existentes para hacerlos más eficientes y potencialidad nos involucra en ir más allá de lo que ya se experimentó o de lo que puede deducirse a partir de ello.¹⁵³

Este análisis de factibilidad se vincula con las otras fases en tanto se incluye la información surgida de estas y se tiende a la ampliación del repertorio de instrumentos, ya sea por innovación o invención "ampliar el repertorio de instrumentos como una forma de aumentar la capacidad de actuar, es regresar a la fase definicional con el fin de cambiar las bases sobre las que descansa el ejercicio"¹⁵⁴

De esta manera la fase de factibilidad puede realizar ajustes a las otras etapas con base en los datos de la realidad y de la posibilidad misma de hacer las cosas.

Este momento involucra como nunca antes el compromiso de los participantes y pone sobre la mesa la predisposición de las partes para lograr algo aun cuando el desarrollo del estudio de factibilidad indique que las condiciones son especialmente adversas.

Para Sachs las fases de la prospectiva se cierran con un estudio amplio de factibilidad. Cerrar en este momento el proceso es a mi parecer un poco abrupto en tanto el choque de los sueños con lo posible puede ser tan violento que puede destruir todo el trabajo. Sin embargo Sachs nos explica que la posibilidad de atemperar este choque nos la da el elemento básico llamado participación, por medio del cual los actores nuevamente están para decidir como sortear los límites de la factibilidad y llevar a buen puerto sus expectativas.

Así con el intercambio de propuestas, la argumentación, la persuasión y el dialogo, esta factibilidad puede ser tan abierta como se desee o tan cerrada como se conspire a pesar de las condiciones, innegables, que hacen del futuro algo cerrado, es decir las grandes variables que superan aun las zonas de influencia de todos los participantes como seria, el

¹⁵² Sachs, op, cit, p.84.

¹⁵³ Esta potencialidad a su vez presenta una suerte de naturaleza dual para Sachs, basada en su capacidad de explicación e investigación, a saber lógica y comparativa.

¹⁵⁴ Sachs, op, cit, p. 103.

tipo de cambio, decisiones gubernamentales de otros países, desestabilidad en los mercados etc

Sin embargo, para nuestro otro autor, Miklos, la fase de factibilidad del proceso debe ser dividida en dos partes que agilizarán el proceso y lo dotaran de mayor viabilidad, estas fases son.

Fase de confrontación estratégica y factibilidad.

Como su nombre lo indica, en esta fase la tarea principal consiste en confrontar la información que ya se posee. En este punto "se procede a contrastar ambos polos (imagen normativa o futuro deseado vs propiedades relevantes, trayectoria y dirección del presente) con el objeto de conocer y analizar la distancia entre ambos"¹⁵⁵ y poder actuar en consecuencia para establecer un parámetro de factibilidad.

Los cuestionamientos en esta fase deben ser los relativos a la distancia entre el futurable¹⁵⁶ y la realidad, la convergencia de estos, las propiedades del perfil para que se de la convergencia entre el polo prospectivo y la realidad y sobre todo cuál habrá de ser la orientación global para alcanzar lo deseado.

Miklos nos señala que esta etapa requiere un juicio evaluativo, evidentemente con un alto nivel valorativo por parte de los participantes los cuales entran en una relación determinante.

En este momento, la realidad aparece como una dualidad, por un lado como condicionante y por otro como posibilidad. Esta dualidad suele ser confundida con un discurso de futilidad¹⁵⁷ que puede poner en riesgo el trabajo desarrollado anteriormente.

Los actores, generalmente los menos aventajados pueden sentir que el entendimiento de la realidad es o puede estar siendo manipulado en su contra sobre todo con malos manejos no de los instrumentos técnicos sino del medio ambiente al que nos hemos referido anteriormente. Entonces, pensar esta confrontación del sistema con la realidad y de los participantes en el sistema entre sí, desde un punto pesimista o tradicional, es condenar la confrontación al fracaso cuando la propuesta es diametralmente diferente.

La confrontación para prospectiva es una especie de "dialéctica del compromiso" que alcanza una evaluación y una auto evaluación en este punto. Confrontar es poner las cartas sobre la mesa con sin otra intención mas que el trabajo.

Es así como esta confrontación es positiva y da paso (para Miklos en fases separadas) para la construcción de la estrategia e incluso la selección de las mejores acciones.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Miklos, op. cit. p.87

¹⁵⁶ término técnico para referirnos a la visión de futuro que reúne sueños expectativas y deseos.

¹⁵⁷ Ver Albert O. Hirshman. Retóricas de la Intransigencia. México, F.C.E. 1997.

Esta fase, concluye Miklos, implica la síntesis de imágenes (deseable, lógica, real) con el objeto de proporcionar una guía de valores para la determinación estratégica.

Fase de determinación estratégica y factibilidad.

Finalmente en la propuesta de Miklos se llega a la fase final en la que se debe realizar ya una estrategia bien detallada de acción que haga posible el futuro deseado

Esta etapa de arduo trabajo práctico y de planeación debe tener como resultado respuestas tangibles a la realización de nuestro futuro, su construcción y las vías de acercamiento a él.

Al ser una etapa estratégica, es necesario plantearse vías y medios que nos permitan hacer posible el futuro, así como los pasos de acción para ir siguiendo en la construcción de nuestro futuro.

Para el autor, en esta etapa encontramos dos atributos inherentes al diseño de las estrategias que son: su carácter y su factibilidad.

Por carácter podemos entender la congruencia entre la conceptualización y el desarrollo prospectivo, es decir la necesidad constante de una revisión detallada y una actualización sin olvidar los fines planeados.

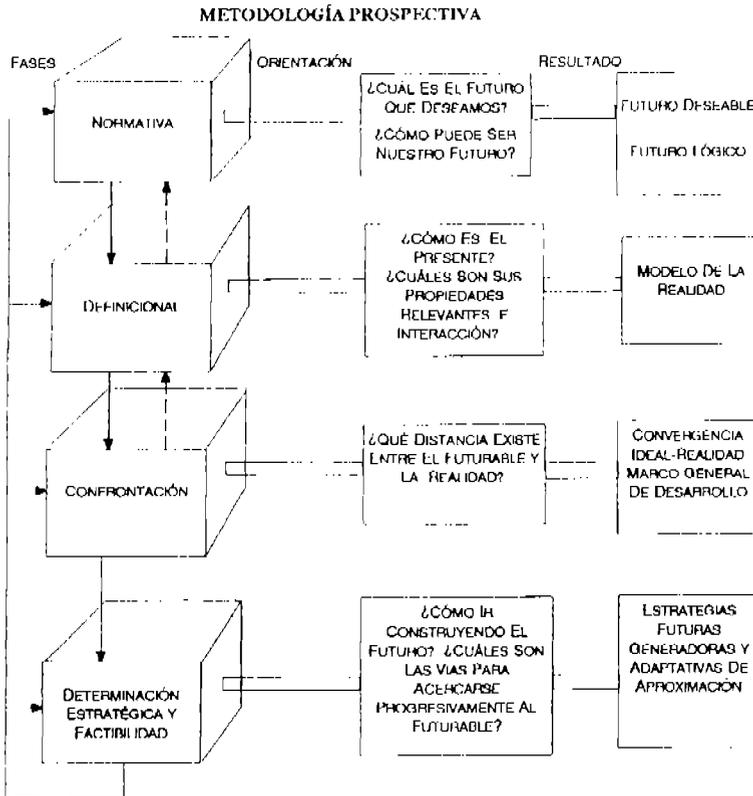
Para ser más explícitos, el carácter de esta fase determinativa debe ser "generador", planteando estrategias lo más "abiertas" posibles sin restricciones demasiado rígidas o determinaciones invariables. Con esto la creatividad y la participación son elementos fundamentales de la determinación estratégica. Esto nos provee de una flexibilidad suficiente para adecuarse a los cambios y transformaciones constantes¹⁵⁹

Con respecto al segundo atributo, la factibilidad, ya nos hemos referido bastante, baste insistir en la atención especial que merecen los instrumentos y su renovación constante, el medio ambiente y su influencia casi logarítmica en el desarrollo de la prospectiva y el estudio sistemático, preciso y constante de la realidad presente y sus implicaciones en el futuro.

Como hemos podido observar prospectiva nos sugiere un proceso que contiene fases y sub-fases que se encuentran dentro de una metodología muy bien delimitada y estudiada por diversos autores.

¹⁵⁸ Es muy interesante comparar el paralelismo metódico y la búsqueda de consenso tanto de prospectiva como de políticas públicas. En este caso por ejemplo, la búsqueda del acuerdo, consensado y plural nos ha llevado por un proceso que incluye la confrontación como punto crucial de la convergencia para la participación.

¹⁵⁹ Miklos y Tello, op. cit. p.92.



Fuente: Miklos y Tello (2000) p. 80.

Podemos ver también que prospectiva sigue un camino que va de lo general a lo particular respetando acuerdos y construyendo consensos y compromisos lo que nos resulta en una herramienta de convergencia que por sí presenta resultados. Es importante mencionar esto porque más adelante retomaremos las fases de la prospectiva para explicar su posible incidencia en el desarrollo del análisis de políticas públicas fundamentado con la argumentación

Estas sub-fases no deben ser perdidas de vista pues contienen un desarrollo técnico-instrumental que nos será más fácil reconocer con propuestas numéricas. Esto se verá más adelante, solo es importante aclarar que no se debe olvidar que prospectiva tiene un

proceso, un sistema que puede ser extrapolado, y de ahí parte de mi tesis. a otro proceso, el de políticas públicas.

Modelos

Una vez entendida prospectiva desde su conformación básica y el proceso que la constituye, pasaremos de manera rápida a explicar los modelos con los que prospectiva actúa así como las técnicas que le son propias a estos modelos.

Comenzaremos con los modelos.

Un modelo para Sachs es -una representación de una porción de la realidad de la cual depende el resto de la prospectiva. El modelo a su vez, nos dice, contiene información sobre aspectos relevantes de la realidad y expresa de un modo riguroso supuestos sobre sus interrelaciones¹⁶⁰- contrapuesto a un sistema que es una porción del mundo que se percibe como una unidad y que puede mantener su "identidad" a pesar de los cambios que en él ocurren¹⁶¹

De esta manera los modelos nos permiten acercarnos de forma racional al futuro y sus posibilidades con algunas consideraciones.

Antes de continuar tenemos que hacer una aclaración: las "formas" con las que podemos hacemos de este planteamiento de la realidad son divididas en el caso de la prospectiva en dos campos, por un lado encontramos los modelos formales de prospectiva y por otro los procedimientos informales en la prospectiva.¹⁶²

Esta separación nos implica un esfuerzo metodológico dual, por un lado encontramos la intención de dotar a la prospectiva de un lenguaje matemático científico y evidente y por el otro la tendencia de no dejar el estudio del futuro en las manos de un sistema matemático que no detecte la realidad o intente adaptarla a sí mismo "un método de planeación no puede ser estático, el modelo matemático se basa en la predicción de que todos los problemas de futuro van a tener la misma naturaleza que los de el pasado, esta predicción generalmente es injustificada".¹⁶³

Sachs realiza de igual manera una descripción de los modelos tanto formales como informales que aquí enunciaremos de manera muy breve.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Sachs, op. cit, p. 116.

¹⁶¹ Cita de Rapoport, en Sachs Wladimir. Reflexiones sobre el Método Matemático y los estudios de futuro, p.6.

¹⁶² Esta separación tendrá su equivalente en las técnicas prospectivas sugiriendo técnicas subjetivas, informales o cualitativas y técnicas objetivas, formales o cuantitativas.

¹⁶³ Wladimir M. Sachs. Reflexiones sobre el Método Matemático y los Estudios de Futuro, México, Fundación Barros Sierra. 1977, p.3.

¹⁶⁴ Para más información ver las obras citadas de Sachs así como, Sachs, Wladimir M. Nota sobre los modelos de evaluación de procedimientos prospectivos: un ensayo introductorio. México, Fundación Javier Barros Sierra, Centro de Investigación Prospectiva. 1977.

Modelos Formales.

Los modelos formales son aquellos que implican el uso fundamentalmente de variables con un reconocimiento matemático que buscan a su vez crear modelos en los que se puedan efectuar cálculos lo más acertados posibles sobre el estado de la realidad y su proyección a mediano o largo plazo.

Estos modelos formales presentan una diferencia que se da entre los modelos dinámicos y los modelos estáticos.

Un modelo dinámico lo podemos definir de manera rápida como la obtención de una película cinematográfica de la realidad (en contraposición a una foto instantánea de la realidad que supondría un modelo estático) es decir, los modelos dinámicos intentan mostrar esquemáticamente una realidad en constante cambio a través de la explicación de y la interrelación de las variables que la constituyen.

Más que datos, el movimiento continuo de los datos en sistemas que interpreten y contemplen el movimiento de la realidad. Como Sachs lo indica esta tendencia se inspira principalmente en los conceptos de la cibemética y sus aplicaciones a la modelación sistémica formal

La clave fundamental de este tipo de modelos es la temporalidad, al tener que moverse en tres tiempos continuos, la modelística tiene que cumplir requisitos que la sofistican de inicio y la dotan de un dinamismo que conecta las relaciones con las realidades en el marco de una problemática dada.

Esto nos marca el *estado* de las cosas

Esta dinámica nos permite de igual manera contemplar reacciones o salidas que tendrá el futuro a partir de nuestras variables aun cuando estas reacciones no formen parte del modelo en si, es decir se incluyen consecuencias y actos que los actores o variables pueden determinar de manera racional (y aun de manera irracional).

Por otro lado "los modelos dinámicos muestran por lo general uno de dos tipos de conducta o una combinación de ellos. Pueden ser homeostáticos, es decir, que tienen un procedimiento interno que hace que los valores de las variables claves permanezcan dentro de límites especificados o converjan hacia un límite, por ejemplo, el modelo puede regular la relación entre población y disponibilidad de alimentos simulando hambre cada vez que haya demasiada gente que alimentar"¹⁶⁵

Sachs realiza entonces una relación modelística técnica de la siguiente manera.

¹⁶⁵ Sachs, op. cit., p.126.

Modelos dinámicos

- ◆ Probabilísticos
- ◆ De decisión.

Técnicas descriptivas de modelación.

- ◆ Insumo producto
- ◆ Técnicas econométricas.

Modelos proyectivos de simulación.

- ◆ Proyección de tendencias.
- ◆ Modelos proyectivos dinámicos.
- ◆ Modelos dinámicos de simulación.

Por otro lado, un modelo estático sería en el ejemplo que hicimos en un principio, la foto o instantánea de la realidad o de una parte de esta.

"Entre los modelos estáticos los de optimización son los que más comúnmente se emplean en la prospectiva y en la planeación. Sirven para seleccionar de entre varios cursos de acción el que es más favorable, de acuerdo con un criterio específico"¹⁶⁶

Los modelos estáticos no deben ser descartados en tanto nos proveen de datos confiables que posibilitan lo "pequeños pasos" que se necesitan para la construcción de futuros.

Más que existir una pugna entre modelos dinámicos vs. Estáticos, la utilidad de ellos depende del problema, su planteamiento y el esfuerzo proactivo con el que se disponga.

Por lo anterior podemos decir que estos modelos formales son una herramienta en los estudios de futuro y principalmente en la prospectiva, sin embargo cabe hacer algunas acotaciones respecto a los métodos formales y su aplicación. Más allá de la propuesta de Elster a este respecto (lógica en la ciencia social) referida en el primer capítulo de esta tesis, debemos considerar que cualquier modelo pretende ser una imagen casi exacta de lo relevante de la realidad donde este "casi", puede contener infinidad de elementos que den paso a un error serio.

El método formal nos obliga a entrar y hacer coincidir la realidad en un espectro limitado de acciones que si de por sí son complejas dejan de lado lo más conflictivo del asunto.

¹⁶⁶ la nota en esta particularización corresponde a los modelos de optimización de Ackoff, Adelman y Thorbecke y Trejo en el caso mexicano.

Hacer un estudio de las variables, sus componentes y sus interrelaciones nos coloca ante una dificultad matemática mayor que bien puede resolver un limitado número de acciones¹⁶⁷ pero dejar de lado muchas otras

A este respecto Sachs observa cinco limitaciones estructurales implícitas en los modelos formales

La primera tiene que ver con la visión analítica de la realidad que proponen los métodos formales en el sentido cartesiano, a entender, se descomponen las partes y se reconocen, lo que impide una verdadera visión holística, o verdaderamente sistemática. Esta es una limitación a la conceptualización de la realidad imposibilitando casi por completo la distinción de sus propiedades sistémicas.

Una segunda limitación implica la obligación lógica de suponer que no existe una variación estructural en la realidad, es decir, se apuesta a la inmovilidad en la estructura de la relación entre variables, en una estructura fija, dice Sachs, raras veces pueden tomarse en cuenta las revoluciones (de cualquier tipo) o los cambios significativos en los patrones de conducta.

Otra limitación concierne a la suposición (generalmente falsa) de que se posee suficiente conocimiento de la realidad, de manera que "el mejor conocimiento de la realidad" suele ser algo muy relativo y subjetivo con respecto al contacto con la información que tienen los modelistas. "la modelación formal elimina la dialéctica como un medio para la búsqueda de la verdad".¹⁶⁸

Lo que significa que estos modelos siguen de manera muy lenta las nuevas explicaciones y teorizaciones que se van dando sobre fenómenos recientes o que no han sido estudiados en su totalidad

La cuarta limitación la encontramos en la composición y "movimiento" de los valores en el modelo formal.

Esto refleja una esperanza bastante mayor de los métodos formales por crear una efectiva incidencia en la realidad que estudian

Baste decir que un solo modelo difícilmente emplearía toda la realidad o gran parte de esta para lograr una interacción de decisiones que en su conjunto y sus interrelaciones provocaran un cambio efectivo en el sistema de valores y por ende de actuación de los actores involucrados en este o aquel modelo

La quinta y última limitación que nuestro autor encuentra en la modelística por él llamada formal es que dichos modelos requieren de una medición total de los aspectos relevantes de la realidad.

¹⁶⁷ Aun cuando es limitado se puede referir a grandes números, miles, que aun así pueden ser pocos en algunos casos muy complejos o que involucren muchas variables.

¹⁶⁸ Sachs, op. cit. p.170.

Aquí nuevamente nos topamos con una alta pretensión científica

La lógica en las ciencias sociales nos indica que por medio de un positivismo a veces negado, las soluciones son posibles porque las realidades pueden ser abarcables siquiera en lo más complejo de estas.¹⁶⁹

Sin embargo sabemos que en términos reales la dificultad de incluir aun en un sistema ancho, abierto y con matrices casi infinitas, es muy alta, y en este caso se encuentra con una dificultad más, casi insalvable que es la necesidad en el uso del tiempo, es decir, prospectiva no puede tomar tanto tiempo para un análisis que incluyan todos los componentes de un sistema. Prospectiva no puede vivir en el pasado (aún en el presente) en el que el análisis del pasado es presente.¹⁷⁰

Aun con todo esto hay que decir que los modelos formales no pueden ser subestimados ni por el analista ni por los participantes en la construcción de futuro pues a pesar de sus limitaciones, que tal vez son solo resultado de confianza dogmática de un sector del pensamiento científico, nos provee de elementos fundamentales para el conocimiento del futuro, las tendencias que se derivaran del presente y los rumbos de acción que debemos tomar para mantenemos razonablemente dentro del camino que hemos seleccionado para alcanzar nuestras metas.

Los métodos formales nos presentan en buena medida el piso fundamental sobre el que muchas otras aportaciones se harán en el futuro con métodos, que como se verá a continuación, complementan el ciclo de praxis de la prospectiva proveyéndonos de una metodología dual más confiable y por lo demás más funcional para nuestros propósitos tanto de construcción de futuro como de argumentación en políticas públicas.

Procedimientos informales en la prospectiva.

La otra manera de trabajar sobre la realidad y sus futuros es utilizando los procedimientos informales en la prospectiva. Dichos procedimientos nos ofrecen un complemento a los modelos formales realizando estudios cualitativos y proveyéndonos de esta información tan potencialmente útil como la generada con métodos formales.

Estos métodos informales¹⁷¹ contemplan características comunes tales como la orientación normativa, la preocupación respecto al manejo de la creatividad, el punto de vista holístico y el énfasis en el papel de la instrumentación, señala Sachs, y nos hace patente que existen dos de estos procedimientos que son muy aproximados a los modelos formales: las proyecciones intuitivas y las proyecciones especulativas.

¹⁶⁹ Nuevamente hago hincapié en la ponencia de Popper señalada en el capítulo I.

¹⁷⁰ Incluso Sachs nos dirá que desarrollar procedimientos de medición es un esfuerzo que ocupa tiempo y la prospectiva se ocupa de fenómenos que son tan recientes que no hubo tiempo disponible para aprender a medirlos.

¹⁷¹ Que también tienen su correspondencia técnica-instrumental.

Estas proyecciones que involucran el conocimiento de especialistas (y que más adelante se analizarán en su componente instrumental) abarcan una gran cantidad de temas basando su información relevante en aportaciones de distintas ciencias (no solo sociales) y conformando a su vez paisaje, o escenarios del futuro.

Estos procedimientos entrañan en si una metodología básica que no es el momento de señalar, solo hay que dejar claro que no son improvisaciones o aportaciones carentes de rigor epistemológico o de una cientificidad, por el contrario, al analizarlos¹⁷² podemos darnos cuenta de su complejo sistema de estructuración y proposiciones.

Podemos encontrar también como medios importantes de estos procedimientos:

- ◆ Las técnicas de encuesta.
- ◆ Los enfoques participativos de la prospectiva.

Acerca de las técnicas de encuesta, más adelante hablaremos de sus componentes, en lo que toca a los enfoques participativos de la prospectiva la propuesta va en el sentido del descubrimiento de los escenarios normativos, la participación de los implicados, la solución de conflictos y cohesividad, la mirada sistémica, el manejo de la creatividad, y la objetividad en la planeación.

Lo anterior enfocado a la obtención de información imparcial y riguroso que permita conocer las características que presentan nuestras variables ya no según una lógica de acción relativamente racional, sino según el conocimiento experto de algún grupo de analistas especializados en un tema.

En los procedimientos informales caben distintas propuestas técnicas que procuran que el conocimiento salga de métodos rígidos y pueda moverse y ser generado por acercamientos distintos a un objeto de estudio que en su dificultad e imprecisión puede dar pautas "escondidas" a una lógica social mal entendida o subentendida por cuestiones relacionadas con algún método que como hemos visto tiene la mejor intención aunque a veces limite en algo la investigación misma.

Los procedimientos informales tienden a ser más particulares ya ofrecer alternativas cada vez más especializadas por lo que no deben ser descartados o catalogados como meras opiniones aun cuando de raíz lo son.

No es difícil esperar (tal vez también por vías informales) que el desarrollo de estos estudios sea la punta de lanza de los estudios de futuro "de primera aplicación" en las funciones gubernamentales.

En sus consideraciones finales Wladimir Sachs, nos señala que la preferencia que da a los métodos informales nace de una subjetividad de alguna manera empírica. Aun así los métodos son complementarios.

¹⁷² Como lo hace Sachs, op, cit, p.185.

Las críticas a estos procedimientos son también notables. Por un lado nos hace partícipes de la posible relajación en el uso de las técnicas que nos lleven a subjetivizar a tal grado los asuntos que podamos trabajar con dos verdades diferentes. Esta subjetividad también nos implica la necesidad de particularizar los procedimientos informales caso por caso y aun por partes en cada caso.

Sin embargo Sachs es optimista y predice que la mejoría de las técnicas es cuestión de experiencia y que con base en la reconocida necesidad de formalización, el consenso sobre el trabajo traerá buenos frutos en un futuro muy próximo.

Técnicas.

Por último, en este análisis metodológico de prospectiva mencionaremos las técnicas que constituyen los modelos de prospectiva tanto los formales como los informales.

Nuevamente mencionaré las fuentes de información para una mejor comprensión de las técnicas a las que me referiré. Miklos es especialmente puntual en su explicación que incluye un perfil del procedimiento y algunos comentarios sobre cada técnica.

Este análisis es especialmente rico si tomamos en cuenta la prolijidad de las técnicas y la correspondencia entre estas por lo que no deseo abundar demasiado en cada una de las herramientas que sugiere el autor.

Pasemos entonces a delimitar el llamado "inventario técnico".

Para efectos de la elaboración del inventario técnico se considerarán técnicas cualitativas aquellas que priorizan el uso de información subjetiva con base en la experiencia y en la intuición de los expertos y de los involucrados directa o indirectamente en el estudio; y como cuantitativas, aquellas técnicas formales en las que se obtiene y analiza la información mediante procesos estadísticos y métodos matemáticos.¹⁷³

Otra consideración es relativa a la posible (y de hecho forzada) combinación de estas técnicas en un estudio de prospectiva determinado. Lo cual nos daría una muy larga lista de propiedades combinatorias que sumarían a su vez otra gran lista de "inventario técnico".

Una vez precisado lo anterior revisemos estas técnicas en su estado puro.

¹⁷³ En esta consideración de Miklos podemos ver la inmediata relación entre técnicas-modelos y procedimientos que mencionamos con anterioridad.

1. Inventario Técnico Cualitativo

- a) Análisis de fuerzas.
- b) Análisis morfológico.
- c) Ariole.
- d) Delphi.
- e) Escenarios.
- f) Evaluación tecnológica.

7. Inventario Técnico Cuantitativo.

- g) Matriz de impactos cruzados.
- h) Insumo - Producto.
- i) Modelos de simulación.
- j) Proyección.
- g) TKJ

Análisis de fuerzas.

Este recurso tiene como objetivo detectar mediante un procedimiento sistemático, la dinámica y composición de las fuerzas del entorno que pueden impulsar el cambio futuro

El análisis de fuerza promueve una mirada inicial hacia el porvenir y demanda una respuesta ante él. La capacidad de análisis y la reflexión constituyen los componentes básicos de esta invitación a mirar el futuro.¹⁷⁴

Análisis morfológico.

Investigar los componentes principales de una situación (problemas) y considerar las posibles alternativas para su solución, constituye el objetivo del análisis morfológico

Se dirige a clarificar todas las relaciones posibles entre los objetos considerados sin el prejuicio de conveniencia o factibilidad del análisis mismo o de los productos de este análisis.¹⁷⁵

Ariole.

Más que una técnica en sí, constituye una guía para la planeación y mantiene como propósito el apoyar la toma de decisiones a través del conocimiento integral de los diversos factores vinculados a un problema específico.

Se encuentra estructurada en tres grandes fases: obtención de información, generación de soluciones y generación de estrategias.¹⁷⁶

Delphi.

De entre todos los métodos este es el más conocido y el más empleado por los especialistas tanto para propósitos prospectivos como para otro tipo de investigaciones políticas por ejemplo.

El método delphi trata de ir directamente al conocimiento experto por medio de unas interrogantes que pueden ser remitidas mediante cuestionarios o entrevistas a alguno o algunos de los conocedores más importantes de los temas a tratar.

En México existen trabajos de delphi conocidos tal es el caso del trabajo realizado por la llamada Carpeta Púrpura a propósito de las elecciones del 2000 y su implicación en el vida futura del país.

¹⁷⁴ Miklos, op. cit. p. 112.

¹⁷⁵ Miklos, op. cit. p. 114.

¹⁷⁶ Miklos, op. cit. p. 115.

Tomando factores de gobernabilidad política se han construido estos interrogantes que intentan obtener un panorama claro a través de la coincidencia de opiniones en los resultados de los especialistas

Un pequeño cambio que puede tener resultados benéficos es, para algunos analistas actuales, incluir en el Delphi no solo a expertos sino a aquellos que teniendo un interés en un problema hayan alimentado su curiosidad con información relevante que a veces ni los expertos conocen. En otras palabras se apuesta también a los actores involucrados como conocedores, si bien no de una metodología de investigación o una correcta y sistemática aprehensión de la realidad, si de la realidad sobre la que se pretende incidir.

Este Delphi contempla una metodología interna (como todas las demás técnicas) de la que sobresale la concurrente necesidad de cuestionar o lo que es lo mismo, varios cuestionarios deben ser reelaborados en distintos tiempos, según las necesidades del analista por obtener tal o cual información.

Escenarios.

Esta técnica es también de las más utilizadas, aun fuera de la prospectiva, en el mundo e inclusive en México. El objetivo básico de los escenarios es el de integrar el análisis individual de tendencias, posibles eventos, y situaciones deseables, dentro de una visión general del futuro. La idea fundamental es que un grupo de participantes coopere en la construcción de una o varias imágenes del futuro.¹⁷⁷

Los escenarios deben mostrar por medios razonables, aquellas cosas que pueden pasar dentro de un proceso de acciones iniciadas en el presente¹⁷⁸ con margen de posibilidad amplio y adecuado a escenarios distintos.

En otras palabras, los escenarios pueden moverse dentro de criterios como: posible, deseable, ideal, catastrófico, creíble, útil, etc. que nos dan una panorámica integral de aquello que puede suceder en el futuro con base en elementos del presente.

Para una mejor comprensión de la metodología de los escenarios es útil recurrir al libro de Godet, en el cual es explicada la formación de los escenarios así como sus diferencias con la prospectiva que a veces dan pie a errores o malentendidos¹⁷⁹. Valga afirmar desde aquí que no son la misma cosa.

En general los escenarios son una técnica eficiente y muy utilizada para conocer comprender y acercarnos de una manera sistemática a los futuros para poder, tal y como lo indica la prospectiva, cambiarlos con un conocimiento de causa extenso.

¹⁷⁷ Miklos, op, cit, p.119

¹⁷⁸ que necesariamente tienen que ver con el pasado.

¹⁷⁹ Godet, op, cit, p.90.

La libertad de los escenarios los proveen de su fuerza estructural y los han colocado como una herramienta muy utilizada e integral en el conocimiento de la realidad política

Evaluación tecnológica.

Esta es una técnica clave considerando las pocas restricciones totales que se hacen sobre prospectiva¹⁸⁰

La evaluación tecnológica intenta hacer un estudio multidisciplinario (análisis de sistemas, la investigación del futuro, las ciencias políticas y sociales) para conocer las repercusiones del uso de una tecnología nueva, la innovación misma de alguna rama científica, así como el uso para efectos propios de esas nuevas capacidades técnicas

La evaluación tecnológica se inicia considerando los beneficios y costos planeados de la tecnología, los cuales son materia del análisis de sistemas y de la investigación de operaciones, pasando a interesarse por la anticipación de impactos no propuestos o planeados del desarrollo tecnológico sobre los sistemas y procesos económicos, ambientales y conductuales.¹⁸¹

TKJ¹⁸².

Esta técnica busca la solución de un problema estableciendo un objetivo común que permita al grupo transformarse en un equipo, al encaminar los esfuerzos personales hacia una meta compartida. Esta técnica también plantea una discusión abierta entre personas con algún contacto con el tema o expertos

Matriz de Impactos Cruzados.

Esta técnica surge de la consideración de que diversos métodos para el estudio del futuro poseían una limitación básica al estimar eventos y tendencias en forma aislada, proyectándolos uno por uno sin referencia explícita a su posible vinculación e influencia. El objetivo de la matriz es estudiar los efectos de diversos elementos sobre la probabilidad de ocurrencia de un evento, así como el impacto o consecuencia que esta pueda tener en otra serie de eventos.¹⁸³

¹⁸⁰ Como lo vimos anteriormente para autores como Ackoff y Masse un impedimento para la realización de la prospectiva es la falsa consideración de tecnología que bien no existe o bien no está al alcance de nuestras manos.

¹⁸¹ Miklos y Tello, op. cit., p.122.

¹⁸² Las siglas provienen de su creador Kawakita, Jiro: Técnica Kawakita Jiro.

¹⁸³ Delayne Hudspeth, The Cross Impact Matrix, en Stephen Henckley y James Yates, Futurism In education, p.115, en Miklos op, cit, p.40.

Esta técnica también es desarrollada en diversos estudios politológicos que intentan mostrar el dinamismo y la movilidad de acciones frente a decisiones

Insumo - Producto.

Esta técnica también reconocida por Sachs como fundamental y pionera en el estudio prospectivo es la matriz insumo producto

La propuesta es una forma relativamente sencilla de describir un sistema mediante el esquema de entrada-transformación-salida¹⁸⁴ con el que a manera de caja negra se estudian las interrelaciones entre las diversas partes de un proceso

Esta matriz ha sido muy trabajada y ha sido enriquecida con muchas propuestas

Modelos de simulación.

Los modelos son representaciones de sistemas y pueden ser físicos o abstractos. La simulación es una herramienta que consiste en un conjunto de recursos informáticos que permiten la construcción, pruebas, validación, solución (matemática y/o algorítmica) y análisis de un modelo dinámico formal. En prospectiva el papel de estos modelos es indicativo, no predictivo, de una serie de opciones futuras, sean estas deseables o indeseables, valorando además los efectos de dichas alternativas¹⁸⁵

Proyección.

Las técnicas de proyección y de extrapolación, permiten la conformación de visiones futuras que se darían de mantenerse la situación actual sin variaciones. Angulo señala que estas técnicas consisten principalmente en inferir una cantidad y/o valor más allá del rango conocido, por medio de hipótesis derivadas de datos u observaciones conocidas. Las técnicas cuantitativas de proyección son aquellas que, con base en una serie de valores observados y de acuerdo con determinadas reglas, derivan valores futuros.¹⁸⁶

Es así como hemos desarrollado de manera breve el instrumental técnico, las herramientas de las que nos podemos valer en la construcción de la prospectiva y en general del futuro.

Con este planteamiento técnico finalizamos la explicación metodológica del *corpus* prospectivo, por lo que solo nos resta hacer algunas anotaciones finales que cierren este capítulo y nos coloquen en posición de afirmar que el basamento teórico de prospectiva esta

¹⁸⁴ Miklos, op. cit. p. 127.

¹⁸⁵ Eduardo Rivera. en Miklos. op. cit. p. 129

¹⁸⁶ Miklos, op. cit. p. 131.

Esto para pasar a la explicación de la argumentación y sobre todo para hacer la propuesta central de esta tesis en el cuarto capítulo

Según Michel Godet, existe una serie de causas que generan los errores más comunes en prospectiva por lo que debemos poner especial atención. Estos errores incluyen la insuficiencia de información, la inexactitud de los datos, la inestabilidad de los modelos, y los errores de interpretación

Estas características, entonces deben ser seguidas con detenimiento durante todo el proceso contrastando la información, poniendo en cuestionamiento aun las proposiciones que parecen más ciertas e impulsando el contenido participativo que nos dota de más luz en los asuntos a tratar

Plantearse las preguntas correctas y desconfiar de las ideas recibidas (prejuicios y demás) así como situarse en el tiempo e imaginar, ante todo lo que no cambiara son los prácticos consejos que nuestro autor nos da antes de entrar de lleno al análisis de la prospectiva y sus aplicaciones en la realidad

Como podemos ver la prospectiva nos puede dar suficientes herramientas metodológicas para actuar en política pública. Para la realización de esta tesis he limitado la prospectiva a una parte de la política pública es decir a la argumentación que ahora es momento de explicar y analizar

CAPÍTULO III

1. LENGUAJE Y ACCIÓN.

Con este tercer capítulo llega a su fin la exposición teórica de los elementos que habrán de configurar la propuesta final. Para este capítulo, el objeto de estudio y de explicación es la argumentación.

La argumentación es una parte de la filosofía que se encuentra, para su mejor estudio, dentro de la lógica y que ha desarrollado toda una tradición desde la época griega. Para una buena exposición de los términos y la constitución de la argumentación así como de su uso en políticas públicas se ha dividido el capítulo en tres partes

En la primera se explica qué es la argumentación y su metodología, así como el "movimiento" básico de una discusión animada por un intercambio de argumentos.

En la segunda parte se analizan las teorías más sobresalientes que sobre la argumentación se han hecho, ubicándola en contextos políticos y sociales así como de investigación académica

En la tercera y última sección se estudian los usos tradicionales que se han dado a la argumentación en política pública, desde su análisis hasta su evaluación recurriendo a textos teóricos como el multicitado *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas* de Giandomenico Majone y a textos prácticos como los recogidos por Frank Fisher en sus diversas antologías.

De esta manera se busca facilitar la comprensión de la argumentación, partiendo de lo conceptual hacia sus aplicaciones sobretudo en políticas públicas.

Perteneciendo el tema de la argumentación a la lógica, y siendo esta de un carácter tan abstracto, se hizo lo posible por facilitar los términos de la llamada lógica informal, para un mejor entendimiento de lo que la argumentación es, has sido, y puede significar si se transforma en la moneda de cambio en sociedades como la mexicana

Desde este momento es propicio agregar que la lógica y por ende la argumentación fueron aportaciones griegas, y que como muchas otras áreas de conocimiento, fijaron una tradición epistemológica. Esta tradición ha sido enriquecida en los últimos años por dos especialistas en temas de retórica y lógica. Stephen Toulmin y Chaim Perelman.

Ambos pensadores han contribuido al análisis de la retórica como parte de la comunicación social y han aportado luz a la investigación que sobre el lenguaje y sus derivados se han

realizado en los tiempos modernos. En esta tesis se trabaja con sus premisas fundamentales, rescatando a los autores en su fuente original así como a algunos de sus comentaristas.

En un primer momento la argumentación se pierde entre la retórica y la lógica. Parece entonces que el hablar y el tratar de emitir una idea nos remite a la necesidad de seguir un patrón claro con una intención determinada. Siguiendo esto, la argumentación debería ser algo claro y natural en toda sociedad y en todo proceso de comunicación, sin embargo no es así. Todo el sistema cultural y el desconocimiento de la lógica nos plantea un problema que rebasa el entendimiento y nos sitúa en el terreno de tradición comunicativa que en el caso mexicano podemos observar en relaciones de mando obediencia. A partir de estas relaciones se configura entonces el mismo lenguaje y la consecuente argumentación.

La argumentación de esta manera nos plantea un carácter dialógico que ha sido comentado por diversos autores tales como J. Dolz¹⁸⁷ quien afirma: "La argumentación se asemeja a una especie de diálogo con el pensamiento del otro para transformar sus opiniones". Esto nos remite a un sistema en el cual los emisores de un argumento están constantemente ligados a los destinatarios del argumento por una relación recíproca de "dos bandas".

El carácter dialógico de la argumentación ve su principal momento en la respuesta del argumento, es decir, en el intercambio de sentido de la comunicación convirtiendo al emisor ahora en receptor. Es así como un medio de difusión se convierte en un medio de comunicación. Para argumentar entonces se parte de la base de que existe otra parte con capacidad de voz, generalmente basada en su potencial político.

La democracia nos da ese potencial político que nos coloca en un sistema dialógico donde la comunicación ya no es de un solo sentido sino que ha adquirido opiniones diversas, a veces distintas, con una cantidad cada vez más plural de emisores pero también de destinatarios. Ahora bien, este carácter dialógico de la argumentación no hace que pierda su carácter lógico que es propiamente de donde nace.

En este capítulo se explicarán ambos caracteres, iniciando por la composición lógica que posibilita un argumento y lo delimita como tal, sus estructuras, sus elementos etc, para dar paso a su caracterización dialógica que la hace un factor decisivo en las democracias y sobre todo en las democracias incipientes como la mexicana.

En la medida en la que la sociedad mexicana encuentre su propio logos democrático y lo refleje en una argumentación válida, lógica y pacífica, podrá acercarse más a la completa conformación de una democracia como proceso vital.

El reto entonces es dual, lograr una argumentación como vía democrática y trabajar en contextos dialógicos para llegar a las soluciones que se requieran, ayudados por supuesto de una lógica pero también de una nueva conciencia de que las decisiones y la actuación debe nacer de la palabra, el entendimiento y la persuasión como una constante dialéctica que

¹⁸⁷ James Dolz. La argumentación, en Cuadernos de Pedagogía, Colombia, Monográfico. Leer y escribir, 1993, p.216.

junte y de solución a las demandas sin caer de inmediato en la descalificación o el conflicto.

Hemos visto en los últimos años que en las nuevas condiciones democráticas, nos cuesta trabajo lograr hacemos de un lenguaje mínimo que desvele la democracia. Hemos actuado con una tendencia hacia la delegación vía la retórica más infima y la argumentación mas pobre cuando no falaz. El costo siempre será la violencia. Aquella violencia a la que los griegos temían tanto y solo veían de frente cuando la situación había agotado toda lógica posible.

Entendamos, la lógica no es un conjunto de símbolos inentendibles, la lógica es "aquello que todo abarca y todo refleja al mundo"¹⁸⁸ y nos da un camino básico de entendimiento de lo que podemos hacer en relaciones sociales sencillas y complejas.

Pensemos una vez más en Wittgenstein y en Russell¹⁸⁹, cuando afirman que todo aquello que puede ser dicho, puede decirse con claridad, y sus repercusiones en la actuación mexicana actual: todo puede ser dicho de manera clara, con base en un entendimiento común sabiendo que la política y su actuación debe emerger de consensos, pactos y acuerdos que solo pueden tener viabilidad en el tiempo por medio de un planteamiento claro de las necesidades y las expectativas en relaciones dialógicas entre el gobierno y la sociedad, la sociedad entre sí y los individuos con las instituciones.

Antes de iniciar de lleno con este capítulo haré un breve comentario sobre la lógica que acoge a la argumentación como subsistema básico. El movimiento de la lógica debe ser entendido entonces como el movimiento de la argumentación y su relación racional.

La lógica es un factor esencial de la racionalidad.

No puede haber teoría de la racionalidad sin una filosofía de la lógica. Ser lógico es un requisito para ser racional. Este ser lógico conlleva muchos compromisos epistémicos y demanda conocimientos, habilidades, actitudes. Exige saber cuándo es adecuado ofrecer razones, como construirlas, y como evaluarlas. En su dimensión social, exige saber como organizar una discusión, apoyar con razones, aceptar consecuencias, saber cuándo, y qué preguntar, clarificar el discurso, tomar en cuenta el contexto de la discusión, reconocer la estructura de un argumento, saber cuándo la evidencia es insuficiente y buscar alternativas¹⁹⁰

Esta racionalidad ha presentado una evolución.

¹⁸⁸ Wittgenstein Ludwig, Tractatus logico-philosophicus. 5.511

¹⁸⁹ Bertrand Russell, The problems of philosophy. London. Oxford University, 1962; Misticismo y lógica y otros ensayos, Buenos Aires, Paidós. 1967

¹⁹⁰ Raymundo Morado Estrada, Nuevos paradigmas de la inferencia racional, en Carmen Trueba Auzanza, comp. Racionalidad lenguaje, argumentación y acción, México, Plaza y Valdés, 2000. p.94.

La lógica entre los griegos fue la cristalización de una noción de racionalidad argumentativa de igual manera el uso retórico hizo de la lógica tanto una teoría de la argumentación como un arte de discurrir y dialogar. Una persona racional debía poder estructurar bien su discurso.¹⁹¹

Los ciudadanos atenienses eran capaces de desarrollar un discurso racional que planteara un camino lógico de sus necesidades a sus deseos. Una vez héroes¹⁹² los ciudadanos griegos debían ser portadores de una palabra cierta o por lo menos bien fundamentada con premisas y conclusiones de solidez lógica.

Es evidente pensar que los discursos políticos tenían un peso mayor, al ser presentados en la arena de lo público¹⁹³ y estar sujetos al escrutinio público. La lógica entonces, daba vida a la argumentación que significaba ya de por sí un elemento altamente político y altamente racional.

En la medievalia, el discurso, y por ende la argumentación buscó de nueva cuenta el componente lógico pero ahora con intenciones religiosas. De la verdad a la razón, el camino debía ser indiscutible, inapelable y totalizador. Si bien tendían al espíritu griego en orden, el fondo del discurso ganó el recurso de la fe y se volvió distinto.

En la época ya de la modernidad, la lógica fue desplazada pues se veía en la experiencia el mejor método de aproximarse a la verdad. No será hasta el XIX que se regresa a la tradición lógica pero ahora con un acercamiento a la filosofía de las matemáticas.

Ya no se considera que la disciplina más cercana a la lógica es la ontología como en Parménides, ni la retórica como en Aristóteles, ni la filosofía del lenguaje como en Ockham, sino en la filosofía de las matemáticas como en Frege y Russell¹⁹⁴

Esta ampliación de la lógica trajo grandes ventajas en la ciencia aplicada como en el caso de la computación o la informática. De esta manera queda claro que la lógica ha presentado una constante actualización que ha tenido derivaciones sociales importantes

Es mi tesis que si la argumentación sigue a la lógica social, y nuestra lógica social esta cambiando, es necesario que nuestra argumentación le siga el paso y no se detenga o la obligué a detenerse. La argumentación que nos da una posibilidad de dialogo racional, y aun en algunos casos nos da pautas para reconocer y trabajar la irracionalidad, debe ser explotada con fines de consenso e integración de diversos puntos de vista de manera pacífica. Más adelante explicaremos a fondo estas afirmaciones, valga por el momento plantearlas y pedir una lectura bajo esta orientación.

¹⁹¹ Morado Estrada. op. cit. p.91.

¹⁹² recordamos que como nos dice Arendt, héroe era aquel que hablaba en público, poseedor de una *lexis*.

¹⁹³ que como ya hemos visto significaba todo luz.

¹⁹⁴ Morado Estrada. op. cit. p.92.

2. LA ARGUMENTACIÓN.

Definición.

Comenzaremos definiendo de manera general qué es la argumentación y algunas de las lecturas que puede tener el término para poder entender porqué es una parte fundamental de la política pública, cuál es su importancia dentro del proceso comunicativo que tiende la política con la sociedad y para ver en que medida por medio de una modificación complementaria de la prospectiva podemos hablar de una argumentación prospectivizada en el proceso de la política pública.

Es importante mencionar que la argumentación es el caso a estudiar dentro de la política en esta tesis. Es en la argumentación donde operará la prospectiva en este intento de hacer coincidir ambas disciplinas.

La argumentación nos llevará hacia el proceso básico de comunicación *intrasocieta* donde la política pública se muestra como vía de la democracia y prospectiva como el intento de conseguir futuros mejores a partir de un trabajo común **iniciado** con una argumentación ya no basada en el mando y la obediencia sino en la cualidad ciudadana de los individuos en sociedad.

Argumentar significa defender una idea o una opinión aportando un conjunto de razones que justifiquen nuestra postura. Es exponer el punto de vista propio para hacer que otro lo comparta.

La argumentación tiene una importancia enorme en la vida pública. Generalmente recurrimos a ella para justificar nuestros pensamientos o nuestros comportamientos, para persuadir a los demás de nuestros puntos de vista, para influir sobre el comportamiento de los otros, como base para la toma de decisiones. Está presente en la vida diaria en multitud de situaciones de comunicación, no exclusivamente verbal, en las que alguien intenta justificar un pensamiento o un comportamiento, influir en la actuación ajena, etc. De hecho, ámbitos de tanta importancia social como la política o la realización de políticas (policy) se basan en la argumentación.

La capacidad para argumentar correctamente suele ir emparejada con la capacidad de influir sobre las personas y es un reflejo de la organización del pensamiento. Lo que determina que se produzca la argumentación es la existencia de un propósito en el emisor: influir sobre las creencias o la forma de actuar del destinatario. Ese propósito se puede realizar de diversas maneras de entre las que sobresalen:¹⁹⁵

- Convenciendo al destinatario para tratar de que comparta una idea o realice una acción. Para ello se apela a la razón.

¹⁹⁵ Más adelante exploraremos esta tipología a fondo.

- Persuadiendo al destinatario para que asuma una idea o realice una acción. Para ello se apela sobre todo a los sentimientos y a veces se emplean conscientemente medios ajenos a la lógica. Cualquier conducta argumentativa se caracteriza por dos rasgos: su carácter dialógico y su carácter lógico.

La argumentación de igual manera puede ser entendida como una variedad discursiva por medio de la cual se pretende defender una opinión y persuadir de ella a un receptor mediante pruebas y razonamientos, que están en relación con: la lógica (leyes del razonamiento humano), la dialéctica (procedimientos que se ponen en juego para probar algo) y la retórica (uso de recursos lingüísticos con el fin de persuadir movilizandolos sectores del comportamiento humano no racionales, como son los afectos, las emociones, los deseos, etc.)

Dar un argumento significa ofrecer un conjunto de razones o de pruebas en apoyo de una conclusión.

Un argumento puede definirse como una serie de aseveraciones (oraciones, proposiciones), sea dentro de una oración más amplia o dentro de un grupo de oraciones gramaticalmente diferenciadas que individualmente o en su conjunto dicen "apoyar", "demostrar" o "dar prueba de" otra aseveración. La aseveración que resulta apoyada, demostrada o probada se denomina conclusión. Hay una sola conclusión para cada argumento pero puede haber toda una serie de aseveraciones de apoyo. Las aseveraciones que brindan apoyo, demostración o prueba se denominan premisas.¹⁹⁶

La clave para reconocer un argumento está en la conclusión: a una conclusión corresponde un argumento. Cabe advertir asimismo, que los términos "premisa" y "conclusión" son relativos: o sea que una misma aseveración puede ser tanto premisa en determinado argumento como conclusión de otro. Ello se debe a que puede haber toda una serie de argumentos entrelazados.

Pero abundemos un poco más con la ayuda del profesor José Rodríguez de Rivera, doctor de la Universidad de Alcalá.

En la consideración habitual (en la Retórica o en la Teoría de la Argumentación), se denomina 'Argumentación' a una forma de discurso que tiene la finalidad de alcanzar el asentimiento, o el rechazo de un interlocutor respecto a la validez de una afirmación o de una norma empleando para ello en el proceso de comunicación referencias a afirmaciones o normas que se presupone son admitidas por ambas partes.

La argumentación se desarrolla en forma de "proceso" y se articula así en fases o pasos en que se puede ir logrando el asentimiento a una afirmación o norma y donde cada paso o fase (en cuanto se consideran como cumpliendo los objetivos parciales al lograr esos asentimientos) sirven de apoyo a nuevos pasos en el proceso de lograr el asentimiento final.

¹⁹⁶ Nicholas Capaldi. *Cómo Ganar un Debate*, Barcelona, Gedisa, 1999, p.22.

Esos pasos que forman parte del proceso total de argumentación y donde se intenta conseguir asentimientos parciales son denominados "argumentos".¹⁹⁷

Los conceptos, problemas y procedimientos de la argumentación han sido objeto, desde la antigüedad, de estudios organizados tanto en lo que hoy se llama la Teoría de la Argumentación, pero que anteriormente fue denominada Retórica, como también de examen y análisis, en lo que concierne a la validez lógica de las relaciones establecidas entre los contenidos de las comunicaciones argumentales, realizándose ese examen desde la Lógica.

Tales estudios inician, en la Grecia clásica, de las controversias en la sofística. El examen de los argumentos aparentes formulados en tales discusiones fue uno de los puntos de partida desde los que Sócrates inició su método argumentativo de la Dialéctica que fue perfeccionado por Platón y que es una de las bases de la Lógica de Aristóteles.

La comprensión inicial comunicacional y lógica de la Argumentación sufrió una transformación a lo largo de la evolución del pensamiento filosófico que dio lugar a la todavía usual diferencia total entre el tratamiento lógico y el tratamiento del tema en la Retórica. En la Escolástica tardía del Barroco, el tratamiento de la Argumentación se reduce, perdiendo así la co-observación del contexto comunicacional básico en Sócrates y Platón, al examen de la dimensión lógica: los argumentos serán correctos o incorrectos simplemente en referencia al cumplimiento de reglas de la sintaxis lógica. Por otra parte, la Retórica fue perdiendo paulatinamente hasta su separación total de la Lógica. En los siglos XVIII y XIX reaparece la disciplina de la Retórica como conjunto de instrucciones y procedimientos práctico-comunicacionales para lograr convencer al oyente o lector de la validez (o no-validez) de opiniones en disputa. Cuando tales procedimientos se configuran de tal forma que lo único relevante es lograr el cambio de mentalidad en el interlocutor, pasando por alto la corrección o validez de los argumentos empleados, se llega a una forma de "retórica" entendida en un sentido peyorativo, como mera técnica de la manipulación de la mente y conciencia del otro.¹⁹⁸

La argumentación realizada en el contexto de la discusión jurídica, donde el argumentar tiene primariamente la finalidad pragmática de lograr el asentimiento de la otra parte, ha dado lugar a los estudios de la llamada Nueva Retórica.

Partiendo en gran parte de esta evolución se ha iniciado una reflexión teórica sobre la argumentación que ha dado lugar a la nueva "Teoría de la Argumentación". Una vez definida la argumentación podemos ver cuales son sus componentes esenciales así como sus divisiones

¹⁹⁷ José Rodríguez de Rivera, *Argumentación y teoría de la argumentación*, Alcalá, Dpto. Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá, 1999

¹⁹⁸ Rodríguez de Rivera, op. cit, p.80

Elementos.

A lo largo del proceso argumentativo podemos distinguir tres elementos: el objeto de la argumentación, la tesis y los argumentos

El objeto de la argumentación es el tema sobre el cual se argumenta. Por ejemplo, la situación política actual, las condiciones económicas, el desempeño de algún servicio público, pueden ser temas de argumentación.

La tesis es la postura que el realizador del argumento tiene respecto al tema objeto de argumentación. Por ejemplo: la política económica seguida por el gobierno federal ha logrado combatir exitosamente la pobreza.

Los argumentos son las razones en las que se sostienen las posturas ante el tema objeto de la argumentación. Por ejemplo, ante la afirmación "La política económica seguida por el gobierno federal ha logrado combatir exitosamente la pobreza." puede argumentarse:

Los índices de empleo han aumentado, el ingreso se ha recuperado en los estratos más vulnerables de la sociedad, o ha descendido las protestas de grupos marginados. Lógicamente los argumentos deben estar directamente relacionados con el objeto de la argumentación y con la tesis que defiende. Estos elementos han sido retomados por algunos autores como aspectos estructurales de la argumentación

Tipos de argumentación.

La tipología de los argumentos se ha construido tomando en cuenta series de características que se pueden agrupar de la siguiente manera:

Según su reacción.

Algunas veces nos vemos obligados a argumentar para defender una idea, otras veces, nuestra argumentación no pretende mostrar la validez de nuestra postura, sino mostrar nuestro desacuerdo con una postura diferente a la nuestra.

La argumentación positiva consiste en presentar argumentos que respalden nuestra postura ante el tema objeto de la argumentación.

La argumentación negativa consiste en aportar argumentos que sirvan para rechazar los argumentos contrarios a nuestra postura.

Según su capacidad persuasiva.

La pertinencia: Los argumentos pertinentes están relacionados con la tesis o la refuerzan.

La validez: Conducen a la conclusión deseada. En caso contrario, son argumentos falaces.

La fuerza argumentativa: Depende de la facilidad con que se rebaten. Se distinguen

argumentos débiles y argumentos sólidos. Si no puede ser rebatido es un argumento irrefutable

Según su función

Argumentos de apoyo a la tesis propia.

Concesiones o ideas de la tesis contraria que se admiten provisionalmente.

Refutaciones o argumentos con los que se rebate total o parcialmente la tesis contraria.

Contraargumentos que invalidan los argumentos contrarios a la tesis o las concesiones que el propio autor ha admitido previamente.

Según su contenido.

El contenido de los argumentos se basa en los tópicos: los diferentes valores en que se basa un argumento para establecer su fuerza argumentativa.

Lo existente es preferible a lo no existente.

Lo bello es preferible a lo feo

La cantidad es preferible a la calidad

Según su finalidad.

Las finalidades básicas que tiene una argumentación son la demostración y persuasión.

Para la primera se utilizan los argumentos racionales, que se fundamentan en los hechos.

Para la segunda se utilizan los argumentos afectivos.

Clases de argumentos.

Para realizar una argumentación se pueden utilizar diferentes clases de argumentos. Los más importantes son los argumentos racionales, los de hecho, los de ejemplificación y los de autoridad.

Argumentos racionales

Los argumentos racionales son aquellos que se basan en las ideas y verdades admitidas y aceptadas por el conjunto de la sociedad. Corresponden a una argumentación lógica basada en las relaciones causa-efecto, concreto-abstracto, condición-resultado, concreto-abstracto, individual-general

Argumentos de hecho.

Los argumentos de hecho son aquellos que se basan en pruebas observables. Responden a toda una tradición filosófico-empírica

Argumentos de ejemplificación.

Los argumentos de ejemplificación son aquellos que se basan en ejemplos concretos mediante el uso del sentido común o refranes y/o máximas.

Argumentos de autoridad.

Los argumentos de autoridad son aquellos que están basados en la opinión de una persona de reconocido prestigio. Esta clase de argumentos tienen especial relevancia en sociedades como la mexicana donde se delega parte de la racionalidad a sistemas autoritarios.

Dentro de la argumentación racional aparece la argumentación analógica que se basa en las relaciones de semejanza. Dentro de esta argumentación sobresale la comparación y la metáfora. También existen los llamados argumento afectivos que a diferencia de las clases anteriores buscan valores expresivos mediante el empleo de recursos estilísticos. En estos predominan los valores connotativos, al igual que en los textos literarios.

Vale decir que aunque estos últimos son los que se incrustan de menor manera en la lógica tradicional, son de gran relevancia en el mundo común.

La argumentación afectiva no debe ser perdida de vista en ningún momento en los procesos de argumentación

Estructuras básicas.

Estructura inductiva. Se parte de los hechos concretos para establecer una idea general que los ratifique. La tesis suele aparecer al final y sirve como conclusión de todo el proceso argumentativo.

Estructura deductiva: Se parte de una idea general (tesis inicial) para llegar a una conclusión concreta

Estructura encuadrada: Se parte de una idea general, con argumentos que generan, como conclusión, otra tesis final.

Estructura repetitiva: Se repite la misma tesis a lo largo del texto

Estructura en paralelo: Se presentan diferentes tesis y se van argumentando al mismo tiempo.

Problemas en y de la argumentación.

Para que una argumentación sea correcta, los razonamientos deben estar sujetos a las leyes de la lógica. Cuando en un texto argumentativo la lógica no se utiliza o se utiliza incorrectamente, entonces nos encontramos ante una mala argumentación.

Una mala argumentación se produce muchas veces como consecuencia de la ignorancia o inexperiencia del argumentador. Pero en ocasiones se recurre a argumentaciones incorrectas de forma consciente, con la intención de convencer al destinatario del mensaje por medios no racionales.

En general, podemos hablar de dos grandes tipos de argumentos no sujetos a las leyes de la lógica: los argumentos incorrectos y los falsos argumentos

Los argumentos incorrectos se derivan de la mala utilización de la lógica argumental, y son especialmente frecuentes en las personas inexpertas. Entre ellos destacan los siguientes: elevar lo particular a la categoría de general, incurrir en círculos viciosos, es decir utilizar dos hechos indistintamente como causa y consecuencia dando vueltas a las ideas sin aclarar nada y establecer falsas relaciones de causa–efecto.

Los falsos argumentos son en realidad modos de persuasión ajenos a la lógica argumental. Los más utilizados son los siguientes: apelar a los sentimientos del destinatario, desde el halago hasta la compasión pasando por la amenaza, apelar a la importancia, al prestigio o a la autoridad del emisor tratando de captar la adhesión incondicional del destinatario o del auditorio no por la tesis en sí, sino por la persona que la defienden entre otras

Falacias.

Las falacias son errores en los argumentos. Muchas de ellas son tan tentadoras que incluso tienen sus propios nombres. Esto puede hacerlas parecer como un tema nuevo y separado. Sin embargo llamar a algo falacia normalmente es solo otra manera de decir que viola una de las reglas de los buenos argumentos ¹⁹⁹

Para Anthony Weston, existen dentro de la gran variedad de falacia dos que son de especial cuidado al ser las más comunes.

La primera de ella (muy parecida a los argumentos incorrectos) es relativa a extraer conclusiones de muestras muy pequeñas, la segunda es el olvido de las alternativas. ²⁰⁰

Otra clasificación interesante de las falacias la hace María Élica Costa en su texto Razones de un discurso: la argumentación.

Con el término falacia designa a los razonamientos incorrectos que contienen más allá de su falta de lógica un fuerte componente persuasivo.

Retomando la clasificación de Cohen y Nagel, se proponen la clasificación en: a) puramente lógicas o formales; b) semilógicas o verbales c) materiales

Las falacias formales son los razonamientos que no respetan las reglas de inferencias válidas. Este tipo de falacias es fácilmente identificable, la situación es algo más complicada cuando se trata de falacias semilógicas o verbales, éstas tienen en común con las anteriores el uso ambiguo del o de los términos.

¹⁹⁹ Anthony Weston, Las claves de la Argumentación, Barcelona. Ariel, 1997, p.123.

²⁰⁰ La relación íntegra de las falacias se encuentra en el libro de Weston p.127-134.

Al respecto Bertrand Russell advierte que no necesariamente un conocimiento vago debe ser falso

...una creencia vaga tiene mayor probabilidad de ser verdadera que una precisa, porque existen más hechos posibles que la verificarían. Si yo creo que Fulano de tal es alto, es más probable que esté en lo cierto, que si creo que su estatura oscila entre 6 pies y 2 pulgadas y 6 pies y 3 pulgadas²⁰¹

Las falacias semilógicas o verbales más comunes son las llamadas falacias de composición: a partir de las propiedades de los elementos o individuos se infieren las mismas propiedades de la totalidad

Por último las falacias materiales apelan a la existencia de una realidad a partir de la cual se invierten de sentido las propuestas.

Presentación de los argumentos.

Para finalizar esta primera parte comentaremos las sugerencias de Nicholas Capaldi²⁰² respecto a la presentación de los argumentos. Estas sugerencias que en este momento encuentran su salida en el análisis estructural, tendrán cabida en la tercera sección de este capítulo y en el capítulo 4º de esta tesis.

Es aquí donde encontramos una reconciliación entre la retórica clásica y la nueva retórica, entre la tradición y las nuevas maneras de entender la argumentación.

Empecemos diciendo que siempre que se enuncia un argumento se deben tomar en cuenta por lo menos cinco aspectos fundamentales.

En primer lugar se debe tener una idea bien clara del argumento, tesis o punto de vista que se establecerá. Aunque parezca obvio, la naturaleza del argumento sugiere un conocimiento a priori de la pura lógica que sigue una posición. No se trata de improvisar en ningún caso sobre las ideas principales.

La coherencia inicial es el factor determinante de toda presentación de argumentos.

En segundo lugar se debe tomar en cuenta la relación que guarda su argumentación con la postura que adopta sobre otros temas. En la búsqueda de la continuidad lógica, pero también de la consecuencia en el comportamiento, es imprescindible revisar esta relación y tenerla en mente continuamente.

En tercer lugar se debe fijar especial atención en el medio por el cual se establece la comunicación argumentativa, ya sea en un diálogo directo con público numeroso, una

²⁰¹ Bertrand Russell, *Vaguedad*, en Mario Bunge, *Antología Semántica*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1960.

²⁰² Nicholas Capaldi, *The Art of Deception*. New York. Prometheus Books, 1979. p.120.

conversación que involucre pocas personas, o aun por la vía escrita, se deben ponderar las ventajas y desventajas de estos medios

En cuarto lugar, se debe reconocer el tipo de público al cual se le harán las propuestas,²⁰³ ya sean adeptos a las propuestas o contrarios a ellas, se debe reconocer que la opinión en conjunto varía según los argumentos y la presentación de estos.

Finalmente, se debe recordar como una constante necesaria e indispensable, el objetivo que se tiene al elaborar el argumento.

Con respecto a los dos últimos puntos cabe agregar algunas precisiones.

1. "Si usted sabe que desea alcanzar (su objetivo), conoce el tipo de gente con quien deberá tratar para ese fin (su público), y el órgano a su disposición (medio de comunicación), estará entonces mejor preparado para lograrlo"³⁰⁴
2. "Al plantear usted su argumento, dividirá la presentación en tres etapas básicas: buscare el beneplácito del público, presentara los datos necesarios o hechos que se interpreten como tales, para apoyar sus argumentaciones, y formulara una conclusión certera "

El público.

Según nuestro autor hay por lo menos seis tipos diferentes de público según sus intereses.

1. El público puede estar formado por personas que coinciden con el objetivo o fin último al que usted desea llegar
2. El público puede estar constituido por gente que coincide tanto con su objetivo o fin último como con los medios que usted sugiere para llegar a él.
3. Puede tratarse de un público que coincide con su objetivo pero solo como medio para lograr algún otro fin que no es compartido por usted. Lo que para usted es un fin, entonces puede ser un medio para los demás.
4. Tal vez el público coincida con sus medios pero procure la consecución de otros fines. En otras palabras, lo que ustedes tienen en común son los medios pero no los fines.
5. Hay, por supuesto combinaciones posibles en que parte del público coincide con los fines y parte solo con su objetivo como medio de alcanzar otros fines distintos. Se trata de una combinación de (1) y (2)
6. Puede tratarse de un público complejo para el que los fines que usted persigue son solo medios, aunque el fin que ellos persiguen sea también aceptable para usted. Se trata de una combinación de (3) y (4). En este caso deberá usted argumentar a favor de algo considerado, a la vez, tanto medio como fin último.

²⁰³ Este aspecto es muy significativo, como lo veremos más adelante en la teoría argumentativa de Perelman.

³⁰⁴ Capaldi, op, cit. p 52.

Es evidente que para cada caso argumentativo, la exploración del público debe hacerse de manera particular.

Sin embargo existe una necesidad real que podemos identificar como "necesidad de consenso", que nos lleva a hacernos del beneplácito del público.

Para Capaldi, dicho beneplácito puede ser ganado si se recurren a ciertas apelaciones, que dentro de una argumentación lógica²⁰⁵ se pueden enmarcar. Estas apelaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

- ✓ Apelación a la compasión
- ✓ Apelación a la autoridad
- ✓ Apelación a la tradición.
- ✓ Apelación al precedente.

Estas argumentaciones son ya sistemas que incorporan valores y que poseen una movilidad propia.

Presentación de los hechos.

Para la presentación de los hechos es importante atender a por lo menos dos formas de presentación que son las más comúnmente utilizadas tanto para explicar las situaciones como para aclarar y convencer con argumentos de orden tanto técnica como retórica.

La primera forma demostrativa que debemos tomar en cuenta es la estadística.

En la actualidad el manejo estadístico se ha desarrollado hasta el punto de alcanzar niveles de confianza que a la par de ser útiles nos proporcionan una buena radiografía para compartir con el público.

Los datos estadísticos pueden ser interpretados de manera que logren apoyar las tesis propias mostrando un acercamiento de la realidad con las posiciones propuestas apoyados en un desglose bien trabajado.

De esta característica nace la fuerza estadística, debe partir de fuentes confiables e independientes, y debe ser correctamente manejada para dar un sentido de apoyo a las ideas formuladas.

Es importante mencionar que así como el manejo estadístico debe demostrar una tendencia favorable después del análisis, este debe ser soportado por configuraciones teóricas de validez.

Por lo que la segunda forma de presentación es denominada Elaboración teórica.

²⁰⁵ estas apelaciones siempre estarán dentro del margen de las reglas lógicas mencionadas anteriormente.

Esta elaboración técnica parte de un ejercicio intelectual encaminado a desarrollar un planteamiento discursivo válido a los datos duros dados por las encuestas y por los demás datos que se hayan recopilado en el camino.

La elaboración teórica suele contener la tendencia del argumentador para un problema y la posible solución implícita que se debate.

Estas dos formas de presentación contienen en un alto porcentaje las expectativas globales de la propuesta argumentativa pues con base en estas la tesis se plantea de una manera comprensible y clara para cualquier tipo de auditorio.

3. TEORÍAS DE LA ARGUMENTACIÓN.

Para entender más a fondo la argumentación es necesario ir más allá de la caracterización de sus componentes situándonos bajo el marco de las dos principales teorías que se han realizado en los últimos años pues existió un vacío en la reflexión argumentativa que duró mucho tiempo.

Las teorías argumentativas presentan una ventaja fundamental en la formulación de las políticas, rescatada tanto por Dunn como por Majone en sus obras,²⁰⁶ que se basa en el hecho de retomar una estructura de lenguaje ya hecha y probada por la ciencia y la filosofía.

Este esquema no es una realización *ex profeso* para las políticas sin embargo, es muy útil al intentar desplazar el centro de posibles conflictos a una arena en la que el dialogo permea y la construcción del consenso se da gracias a relaciones dialógicas en las que la comunicación y la retórica **es guiada** por un instrumento metodológico, a entender, los modelos propuestos.

Porque de otro modo es posible que aunque existiera la disposición de dialogar por las partes, no sabrían a ciencia cierta cómo, y cuando estarían cayendo en errores o excesos en una situación política que requiere un arduo esfuerzo para poder ser exitosa.

Las teorías argumentativas de Toulmin y de Perelman sirven para que el hacedor de la política pueda plantear sus puntos, los participantes escuchen e intervengan (para después explicar a su vez sus puntos y ser escuchados. Si a esto agregamos la voluntad social y el intento de no abandonar los cauces del dialogo con retórica negativa, podemos hablar de que las teorías de la argumentación que a continuación se muestran pueden ser de gran utilidad y reportar grandes ventajas.

Es hasta este siglo cuando se pone atención en los argumentos y su configuración filosófica con miras a establecer nuevas formas argumentativas que retomen los componentes lógicos y retóricos complementándolos con elementos que pueden hacer de esta nueva argumentación un instrumento útil no solo para la ciencia social sino para el comportamiento y la comunicación social.

Estas teorías están incluidas en gruesos volúmenes que recuperan una gran cantidad de elementos. Para efectos de esta tesis se explicaran de manera general las propuestas de ambas teorías señalando la bibliografía en la cual se puede abundar más.

Es importante mencionar por otro lado, que este planteamiento teórico es muy importante ya que los elementos centrales de las propuestas suelen ser utilizados en los textos de

²⁰⁶ Ver: Dunn y Majone op. cit. respectivamente.

referencia sin hacer una explicación de sus fuentes o de la relevancia de estas en la construcción de las teorías.

Por ejemplo en textos como el de William Dunn o en el de Giandomenico Majone, se utiliza el planteamiento de Toulmin sin hacer una aclaración pertinente.

Estas teorías cumplen con un ciclo evolutivo dual que podemos relacionar:

- ✓ Para la lógica la propuesta metodológica de Toulmin, y
- ✓ Para la retórica la llamada nueva argumentación de Perelman.

Estas propuestas son complementarias para la argumentación entendida como una unidad que comprende un sistema de ordenamiento de las ideas por un lado y un intento de adhesión a las propuestas sugeridas

Si la argumentación puede ser un buen vehículo para la democracia, es necesario entenderla a partir de un cuerpo consensado de reglas o proposiciones que determinen y guíen la actuación por medio de la comunicación.

En ambas teorías la comunicación y sus derivados son de vital importancia, sin embargo será necesario acotar las posibilidades temáticas y delimitar el campo de acción donde estas propuestas se desenvuelven en el planteamiento de esta tesis.

Si el surgimiento mismo de estas teorías es una reacción ante una carencia que provocaba confusión en el entendimiento social contemporáneo, sus posibles aplicaciones también reaccionan contra una carencia de un lenguaje democrático que nos impiden hacer funcionar de manera correcta un espacio público participativo libre de acciones autoritarias que tienden a silenciar todas las propuestas

La naturaleza de la argumentación nos exige siempre un ejercicio de actualización más allá de los criterios inamovibles.

Las dos escuelas de pensamiento que mencionaremos a continuación han sentado las bases para esta actualización sugiriendo nuevos caminos que se pueden completar con el avance metodológico o con la entrada de corrientes de pensamiento.

Complementando esquemas y ampliando nuestra visión de unidad, las teorías argumentativas modernas sientan un precedente de gran ayuda al estudio de la sociedad, el espacio público y las variantes democráticas de países como México a veces atrapado en una confusión inicial de cualquier planteamiento de acción política.

El espacio público en México debe ser entendido desde la primera realidad en la que la argumentación, con todo lo que hemos entendido de ella, pone las reglas pacíficas para todo intercambio de opiniones desde las realidades más diversas.

La Teoría de la Argumentación según Toulmin

En primera instancia encontramos la teoría argumentativa del profesor inglés Stephen Toulmin, uno de los grandes representantes de la teoría retórica moderna.

Toulmin desarrolló su teoría de la argumentación partiendo de un problema vital relativo a la lógica que estudiaba: reconoció que la gente común y corriente no argumentaba con silogismos, es decir por medio de las formas clásicas de composición retórica de acuerdo con las cuales si se aceptaban las premisas (mayor y menor) se tenía que aceptar la conclusión y que hasta entonces parecían marcar el canon de validez argumentativa.

De igual manera se dio cuenta de que esta forma de argumentación no es la que solemos encontrar de manera común en alguna plática, discurso político u otra expresión comunicativa: cuando hablamos por teléfono o con alguna amistad. En consecuencia Toulmin desarrollo su teoría con miras a explicar precisamente esa argumentación que se escapa, la de todos los días, la que ocurre y concurre constantemente entre los individuos

El maestro de Cambridge desarrolló su teoría para ser aplicada en situaciones comunes argumentativas rescatando el lenguaje sencillo pero a veces confuso de la gente y no el lenguaje estricto de la academia sin perder la razón que los une a ella esto es. llevo al estudio serio y profesional las formas argumentativas de la vida regular que entretejen la comunicación humana y por ende sus relaciones sociales.

Un argumento es como un organismo. Tiene de igual manera una gruesa estructura anatómica y una delgada estructura psicológica.²⁰⁷

Muy pocos argumentos siguen el modelo lógico clásico constituido por silogismos por lo que su propuesta va encaminada al análisis de los argumentos de tipo común, informales, que se pueden escuchar en la vida cotidiana tanto en revistas como en noticieros, tanto en la calle como en las negociaciones políticas.

El modelo que creó, y que explicamos más adelante, se enfoca en el análisis de las partes básicas de un argumento buscando identificar y analizar las fuentes y los elementos básicos de los argumentos así como evaluar y criticar los argumentos propios.

Identificando las partes de los argumentos y evaluándolas de manera singular se puede llegar a un modelo efectivo de análisis de la validez de un argumento.

Argumentar para Toulmin es un componente determinante en los asuntos cotidianos de las personas ciudadanos o no. A partir de su teoría, la retórica dio un giro epistemológico es decir hacia las maneras en que conocemos. Los individuos usan la argumentación para generar conocimiento y buscar acuerdos analizando hechos, justificaciones y conclusiones tanto propios como ajenos.

²⁰⁷ "An argument is like an organism. It has both a gross, anatomical structure and finer, as-it-were physiological one." Stephen Toulmin. *The Uses Of Argumentation*, Cambridge. Cambridge University Press, 1958. p.94.

Un argumento, sostiene el autor, es capaz de producir y reproducir cambios conceptuales en los miembros de la sociedad. De esta manera la retórica tiene un importante papel en la configuración de la verdad o lo que entendemos por esta. La verdad cambia bajo este paradigma de inmutable a contingente a partir de un proceso argumentativo.²⁰⁸

El modelo de argumentación de Toulmin es una visión interesante de la lógica argumentativa debido a su sencillo razonamiento y a la consolidación de la deducción y la inducción sin convertirse en algo simplista.

Toulmin identifica dos tipos fundamentales de razón: Razón formal y Razón práctica.

La razón formal se refiere al uso de la lógica formal predominante en las matemáticas, la física, la lógica y la mayor parte de las llamadas ciencias exactas o duras. Esta forma de razonar trabaja con verdades preexistentes y conforma valores universales.²⁰⁹

Por otro lado la razón práctica se refiere a una lógica subjetiva que incluye la exposición racional y crítica de los argumentos. Argumentos que pueden contener mentiras o falsedades en su contenido. Estos argumentos no son evaluados como correctos o incorrectos, válidos o inválidos sino como relevantes o irrelevantes, fuertes o débiles, razonables o irrazonables.

Es importante mencionar la fuerte influencia del funcionalismo legal en la teoría de Toulmin. "Si estamos por plantear argumentos con un completo candor lógico y por entender adecuadamente la naturaleza lógica del proceso seguramente necesitaremos emplear un patrón argumentativo no menos sofisticado que el que es requerido por la ley."²¹⁰

Con su modelo de argumentación Toulmin renovó e hizo evolucionar el pensamiento y algunas ideas que se conservaban desde hacía muchos siglos.

Por mucho tiempo se pensó que los argumentos podían ser explicados en términos relativos o absolutos. Toulmin descubrió que esto es inaceptable en la actualidad en tanto los métodos relativos no se pueden estandarizar en sus conclusiones porque el análisis del argumento es solo relativo a un argumento particular²¹¹ y los absolutos establecen una suerte de propuesta de todo o nada. Con fuerte influencia de las matemáticas los métodos absolutos o fundacionales, no han podido establecer nuevos campos independientes de estudio.

²⁰⁸ Esto lo veremos de mejor manera con Perelman

²⁰⁹ Como quedara explicado más adelante.

²¹⁰ "If we are to set our arguments out with complete logical candour, and understand properly the nature of logical process, surely we shall need to employ a pattern of an argument no less sophisticated than is required in the law" Toulmin, op. cit. p.97.

²¹¹ "By using a relative method, no standards for the claim are made because the analysis of the argument is only relative to that particular argument."

De esta manera los argumentos son condenados a una evaluación maniquea, que ignoran una gran área gris que la mayor parte de argumentos contienen. Lo estricto de los cánones absolutos imposibilitan el pensamiento general moderno partiendo de su cercanía, como lo hemos mencionado con ciencias exactas.

Toulmin establece la existencia de una evolución de la racionalidad por medio de las ideas

Supone que las ideas están en una constante creación y conformación a partir de la lucha argumentativa. De esta manera, y a partir de los argumentos triunfantes, nuevas ideas están en constante evolución

En términos de José Rodríguez de Rivera del Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad de Alcalá:

La selección reductiva al nivel totalmente abstracto, como enfoque desde el que la lógica moderna observa la comunicación argumentativa, le impide observar su "mancha ciega": es decir, no puede observar que no observa precisamente aquello que para los argumentantes será normalmente lo esencial, el tratar de lograr un asentimiento como algo previo a la básica "función de coordinación" de la acción social; es decir, la lógica moderna pierde de vista, sin ser consciente de ello, la dimensión pragmática de la argumentación y reduce todo su examen a la dimensión sintáctica, a la conformidad con las reglas o esquemas de proceder en la concatenación de los argumentos (esta actitud logicista puede ser considerada como un paralelo al formalismo, o al "legalismo" en el seguimiento de normas o leyes - basta recordar a este respecto el viejo dicho: "La letra mata, el espíritu vivifica").

Ante esto la propuesta de Stephen Toulmin

El Modelo de Toulmin.

Parte importante de la teoría argumentativa de Stephen Toulmin se ve concretada en un modelo que el propone.

Como lo hemos dicho, y a manera de aclaración, es necesario tomar el modelo de Toulmin como una aportación lógica, es decir como una contribución a esta rama de conocimiento encaminada a obtener soluciones racionales a problemas humanos.

Este esquema más allá de ser una importante herramienta en el análisis de los argumentos, es un esquema que enriquece el modelo tradicional haciendo una distinción especial de los elementos argumentativos.

En el muy consultado tercer capítulo (*The Layout of Arguments*) de su libro *The Uses of Argument*, Toulmin afirma que los argumentos necesitan ser analizados con un modelo más rico que el tradicional. Este planteamiento argumentativo para Toulmin consiste de seis elementos que se pueden agrupar en dos grupos, uno esencial y otro complementario.

Las tres primeras partes son:²¹²

Conclusión. (C): *Claim*.

Este es el punto principal, la proposición, la tesis. Es lo que se reclama como válido, la idea propuesta, en breve, lo que todo argumentador intenta dejar en claro a partir de un sistema lógico.

La conclusión puede presentarse de distintas maneras ya sea como una proposición inicial (explícita) o puede encontrarse implícita.

Es posible encontrar esta parte de la argumentación preguntándose qué es lo que se trata de probar y en caso de ser el argumentador, se deben formar las bases que sostienen la tesis.

Esta conclusión guarda afinidad con la conclusión tradicional aristotélica.

Soportes. Data (D): *Support*

Es la información disponible por los argumentadores o suministrada al sistema social de comunicación por alguno de ellos y que es tomada como punto de partida del proceso.

Son las razones dadas para probar o sostener la conclusión. Este soporte se puede presentar de varias maneras²¹³ por medio de hechos, estadísticas, opiniones expertas, ejemplos, explicaciones, y/o razonamientos lógicos.

Es posible encontrar estos soportes preguntándonos qué es lo que se está diciendo para persuadir a favor de la conclusión. Estos soportes siempre tendrán un carácter informativo y serán siempre explícitos.

Corresponde a la razón explícita aristotélica.

Garantías o Justificaciones. (W): *Warrant*

Son las convenciones sociales, entendidas como reglas que se manejan en un espacio público, lo que las lleva a ser admitidas como una *garantía* de una referencia determinada.²¹⁴

Toulmin va más allá y describe estas warrants²¹⁵ "como proposiciones de diferentes tipos: reglas, principios, inferencias, licencias, o lo que se deseen lugar de elementos adicionales

²¹² Toulmin. op. cit. pp.97-98. Fuente original con explicaciones agregadas.

²¹³ este punto es esencial para el análisis que realizo en esta tesis. Ya he hablado de algunas de estas prácticas a las que se deben sumar el enfoque de prospectiva metodológicamente

²¹⁴ en el sistema social de conocimientos en cuestión, es decir, por los observadores-argumentantes

²¹⁵ muchos de los términos del modelo de Toulmin carecen de una traducción, y cuando la tienen es confusa por lo que respeto el nombre original, en inglés, y una vez explicados los uso sin traducir en varios casos

de información, ²¹⁶ es decir estas warrants son "piezas" argumentativas que no son aclaradas por sí en el argumento pues se retoman, se invocan como convenciones sociales

"Declaraciones generales o hipotéticas que actúan como puentes (entre el D y C) y autorizan el paso con el que nuestro argumento nos compromete."²¹⁷

Estas afirmaciones o suposiciones enmarcan al argumento.

Warrants son valores generalmente aceptados, lugares comunes de una cultura determinada así como puntos de vistas específicos de algún grupo humano así como presupuestos que pueden no ser completamente racionales.

Debido a esta naturaleza, las warrants suelen ser problemáticas en tanto su pretendida implicidad

El argumentador y su público deben compartir de manera general las mismas variables culturales o de otra manera las warrants del argumentador entraran en un proceso problemático complejo.

Las warrants son importantes en tanto establecen el terreno común entre el argumentador y su público que si bien pueden tener diferencias encuentran ya una arena en la cual dialogar.

Sin warrant, los soportes (Data) no son completamente convincentes.

Compartir estas warrants cediendo, propicia la participación mínima que se requiere para poder establecer un diálogo que lleve a la construcción de una realidad y un trabajo social.

Se pueden identificar estas warrants interrogándose: qué es lo que esta llevando al argumentador a decir lo que dice, de dónde esta partiendo.

Corresponde a las suposiciones no dichas aristotélicas

Es posible distinguir dos tipos de warrants, una que no se menciona explícitamente en una argumentación y se mantiene como verdad general, que es llamada implícita, y otra que si es mencionada como parte de la misma persuasión y es denominada explícita. Esta invocación de una idea general puede traer resultados más favorables al proceso argumentativo y sus resultados.

Toulmin nos menciona existe una relación directa entre la fuerza de la warrant y el éxito del argumento, es decir entre mas débil es la warrant más débil es el argumento.

²¹⁶ "As propositions of a rather different kind: rules, principles, inference licenses or what you will, instead of additional items of information" Toulmin, op, cit, p.98.

²¹⁷ "General, hypothetical statements, which can act as bridges (between datum and claim) and authorize the sort of step to which our particular argument commits us." Toulmin, op. cit, p.100.

Siendo esta el vínculo entre el soporte y la conclusión, si el warrant no es válida el argumento se colapsa

Complementando estos tres elementos Toulmin propone tres componentes más en su modelo²¹⁸

Las Razones o Fundamentos. (B): *Backing*

Consiste en los elementos designados para certificar las suposiciones expresadas **en la** warrant (como su nombre lo indica esta detrás de la warrant). Estos elementos pueden ser singulares o darse en conjunto, es decir como un argumento diferente pero complementario de la warrant. Estas razones o fundamentos deben ser introducidos cuando el público no está dispuesto a aceptar la warrant del todo o en algún sentido.

Este backing provee de soportes a la warrant y se hace especialmente importante cuando la legitimidad de un grupo de argumentos basados en la warrant es puesto en duda.

Por lo general este conjunto de soportes suelen presentarse con argumentos legales o máximas científicas que resulten poco apelables por lo que puede ser entendida como un lenguaje técnico detrás de una afirmación socialmente aceptada.

En otros casos la warrant no es comprendida o mayormente aceptada. En este caso el argumentador tiene que defenderla. Es la razón²¹⁹ que soporta la warrant.

Este backing está dirigido a contestar preguntas más específicas sobre alguna proposición..

Responde a la pregunta cómo sabes que..., porqué se cree que, o con base en qué se piensa algo como contexto general.

Brinda más elementos para la credibilidad de la warrant y es una parte muy importante en el movimiento del modelo pues lo refuerza ante dudas surgidas en el transcurso del proceso.

Rebuttal (R): esta es una especie de cláusula de exclusión.

Reconoce ciertas condiciones bajo las cuales la conclusión no puede darse o bajo las que se puede dar pero de una manera muy restringida. Limitando el área en la que la conclusión puede ser legítimamente aplicada, este rebuttal anticipa ciertas objeciones que pueden ser observadas posteriormente contra el argumento. Son las excepciones

Rebuttal es una excepción a una conclusión.

²¹⁸ Toulmin reconoce la variabilidad de algunas de estas características en algunos argumentos.

²¹⁹ A diferencia del warrant, debe ir más allá de los lugares comunes y plantear explicaciones verdaderas.

Ocurre cuando no existe una correcta relación entre el soporte y la conclusión, o se da de manera falsa

El rebuttal te permite anticipar y neutralizar contraargumentos

Pueden ser aplicables tanto a los soportes y a la conclusión como a la warrant y el backing

En la realización de un argumento se deben tomar en consideración otros puntos de vista, algunos de ellos opuestos a lo que se intenta argumentar, y cómo lidiar con ellos. Es necesario considerar las preguntas y las objeciones que puede plantear el público, de no hacerlo se está expuesto al ataque del contraargumento

Algunas veces el rebuttal puede estar dirigido contra las conclusiones, otras veces puede recaer en una interpretación alternativa de la evidencia o surgir de nueva evidencia

Esta es una aportación directa de Toulmin en el ámbito de la lógica. La noción de rebuttal no había sido considerada en el pasado como parte del "círculo lógico"

"Rebuttals incluyen condiciones de excepción para los argumentos. Indican circunstancias en las cuales la autoridad general de la warrant puede ser hecha a un lado, pero también pueden ser circunstancias excepcionales capaces de hechar para atrás la justificación o la conclusión"²²⁰

Calificativos. (Q): *Qualifier*

Es la modalidad según la cual se hace la referencia, por ejemplo, afirmando la universalidad o sólo la validez para un determinado dominio de temas.

Es hacer patente el grado de posibilidad/factibilidad que propone una conclusión. Puede ser expresada en términos: probable, posible, presumiblemente etc

Una qualifier es una afirmación acerca de que tan fuerte es la conclusión e indica la fuerza existente entre los soportes y la warrant

Registra el grado de fuerza con el que el argumentador cree que su conclusión posee.

Con la intención de defenderse anticipadamente del posible reto de la audiencia sobre todo en relación a la warrant, se utiliza los qualifiers. Se usa también para clarificar y proteger la credibilidad de las afirmaciones hechas en el transcurso de la argumentación.

²²⁰ "Rebuttals involve conditions of exception for the argument. They can indicate circumstances in which the general authority of the warrant would have to be set aside, but can also be exceptional circumstances which might be capable of defeating or rebutting the warranted conclusion."

Toulmin op. cit. p.101.

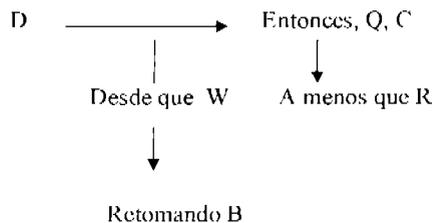
Estos *qualifiers* son palabras o frases que delimitan el impacto de la conclusión, son usualmente adverbios que modifican al verbo en la conclusión o adjetivos que modifican un sustantivo clave. Algunos ejemplos comunes son: tradicionalmente, usualmente, en mayor medida, muchos, algunos, algunas ocasiones etc. Te permite argumentar de manera más específica o limitarse a circunstancias particulares.

Debido a la naturaleza de la argumentación, los argumentos deben plantearse en niveles de probabilidad o posibilidad y no de certeza. Debido a esto es importante restringir el uso de superlativos, es decir palabras que generalicen tales como todo, cada uno, absolutamente, nunca. En su lugar se debe calificar la conclusión con otras expresiones.

En vista de las enormes expectativas que levanta un juicio absoluto o totalizador las *qualifiers* tienden a reflejar una característica lógica diferente mediante frases calificativas.

Así, identificando cada una de las partes que componen un argumento, y evaluándolas separadamente, Toulmin creó un modelo analítico funcional y crítico para analizar la validez de un argumento.

Sometiendo cada fuente argumentativa a un estudio riguroso, identificando por cada argumento su conclusión, soportes y *warrants*, buscando sus *qualifiers*, *rebuttals* y los *backings* de las *warrants*, comparando conclusiones con otras conclusiones, comparando soportes entre varios argumentos, comparando *warrants* con sus *backings*, *qualifiers* y *rebuttals* se puede establecer relaciones de comunicación social diferentes.²²¹



W para *Warrant*

B para *Backing*

R para *Rebuttal*

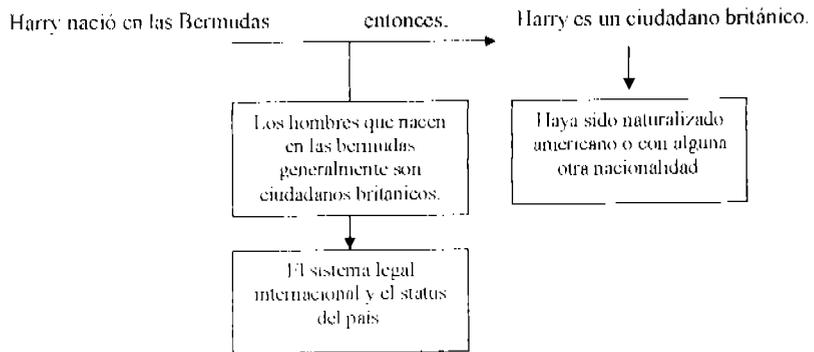
D para *Datum*

Q para *Qualifier*

C para *Claim*

²²¹ Este esquema permite considerar como una de sus posibles aplicaciones el tradicional "silogismo". En ese caso, al predicar algo universalmente, en la premisa inicial universal, como un "*allquantor*", se deberá llegar a una afirmación de existencia (o de que 'es el caso') en la conclusión. La predicación universal contiene así, materialmente, el caso que es fundamentado como conclusión. La premisa entendida como universal no sería realmente un *warrant*, sino un *backing*.

Por ejemplo



El modelo de Toulmin enfatiza que se deben tomar en cuenta los campos argumentativos (argument fields)

Un campo argumentativo esta basado en la noción de que a diferentes comunidades corresponden diferentes argumentos y diferentes sistemas de argumentación por lo que debe haber una adaptación argumentativa.

El Tratado de la Argumentación de Perelman.

La Nueva retórica.

Como lo he mencionado, el surgimiento de las nuevas alternativas argumentativas responden a una carencia retórico-lógica que comienza al final de la filosofía aristotélica.

Perelman reconoce esto y señala: "Entre los antiguos, la retórica aparecía como el estudio de una técnica para uso de hombres comunes impacientes de llegar rápidamente a una conclusión, o para formar una opinión, sin que, antes que nada, tomaran el problema desde una preliminar y seria investigación."²²² Paralelamente nos recuerda más adelante en su texto la división de la retórica que hace Aristóteles.

Para Aristóteles la retórica se divide en tres tipos de discurso:

²²² "Among the ancients, rhetoric appeared as the study of a technique for use by the common man impatient to arrive rapidly at conclusions, or to form an opinion, without first of all taking the trouble of a preliminary serious investigation." Perelman, Chaim y L. Olbrechts Tyteca, 'Tratado de la argumentación, La nueva retórica, Madrid, 1989, Gedos, p.7.

- ✓ Discurso Deliberativo o legislativo, concierne a hechos de futuro como por ejemplo la explicación de las consecuencias de una acción determinada
- ✓ Discurso Judicial o forense²²³ propia de los juicios y concierne a hechos pasados que pudieron haber sido realizados o no
- ✓ Discurso Epidíctico o ceremonial concierne al futuro en el que se exalta emotivamente algo o a alguien.

Lo propio de la deliberación es el consejo y la disuasión, pues una de estas dos cosas es lo que hacen siempre, tanto los que aconsejan en asuntos privados como los que hablan ante el pueblo a propósito del interés común. Lo propio del proceso judicial es la acusación o la defensa, dado que los que pleitean forzosamente deben hacer una de estas cosas. Y lo propio, en fin, del discurso epidíctico es el elogio y la censura. Por otro lado los tiempos de cada uno de estos géneros son, para la deliberación el futuro (pues se delibera sobre lo que sucederá sea aconsejándolo, sea disuadiéndolo de ello), para la acción judicial, el pasado (ya que siempre se hacen acusaciones o defensas en relación con acontecimientos ya sucedidos) y para el discurso epidíctico, el tiempo principal es el presente, puesto que todos alaban o censuran conforme a lo que es pertinente (al caso), aunque muchas veces puede actualizarse lo pasado por medio de la memoria y lo futuro usando conjeturas²²⁴

Es interesante notar que en los dos primeros tipos, el discurso puede ser medido por su contenido, ya sea tratándose por ejemplo del juicio sobre un crimen (judicial relativa al pasado) o si se trata de una política que se desea implementar (deliberativa, relativa al futuro). Sin embargo el tercer tipo el poder de persuasión recae en la habilidad del argumentador basándose en la intangibilidad de los valores o el movimiento y apelación a los sentimientos.

De esta manera mientras el discurso judicial y el deliberativo tienden a los hechos, la epidíctica tiende a los valores.

Ante este entendimiento retórico clásico Perelman descubre la necesidad de un replanteamiento que vaya de manera más acertada hacia aquellos puntos débiles que no han sido fortalecidos en el correr de los años.

Este tratamiento clásico de la retórica parecía indicar que la audiencia, aunque capaz de hecho y políticas por sus méritos, era incapaz de emitir juicios de valor de la misma manera.²²⁵

²²³ por forense se refiere a una oratoria que se da dentro de un foro.

²²⁴ Aristóteles, Retórica, Barcelona, 1999, Gredos, I 3, 1358b60

²²⁵ "This classical treatment of rhetoric seemed to indicate that audiences, although capable of judging matters of fact and policy on their merits, were incapable of judging matters of value in the same way. Because epideictic oratory, the form of speaking most closely associated with values.

La nueva retórica propuesta por Perelman es una propuesta que busca ir a la raíz de las comunicaciones existentes en la acción social en la cual las intenciones, los contextos y las convenciones tienen una gran importancia y por lo mismo se tiende en cualquier momento a la confusión o a la amenaza de engaño.

Las ideas que dan vida a la nueva retórica son fundamentalmente aplicaciones de la filosofía a la comunicación social y al análisis de la información con la que se trabaja y la que constantemente va apareciendo.

Trabajar con esta información a veces no es suficiente por lo que se debe ir más allá, hacia las implicaciones que la información tiene en la sociedad y sus repercusiones en el entender común de una idea u otra.

En lugar de recurrir a los textos clásicos y su formación consecuente, la nueva retórica de Perelman no se contenta con el análisis lógico de la construcción de un argumento sino establece una búsqueda del entendimiento de que es lo que está pasando en la sociedad en el momento en el que una idea se abre campo en el imaginario colectivo.

De esta manera la retórica pierde sus antiguas ataduras convirtiéndose en una herramienta de análisis social y de descripción acerca de la realidad social, sus componentes, sus pensamientos y sentimientos así como su posible construcción.

Con la nueva argumentación se busca rebasar los límites de la lógica como ciencia abstracta e ir a terrenos más sociológicos buscando más allá de un ordenado conjunto de palabras, una comunicación efectiva y un estudio más pleno de la influencia de determinada manera de comunicación en la realidad cotidiana.

Una aclaración pertinente sobre la naturaleza de la nueva retórica es delimitar el campo de la argumentación y el de otro concepto muy parecido con el que se cae en el error: la demostración.

Perelman nos asegura que existe una separación entre la argumentación y la demostración o lógica formal.

La demostración según Perelman es un cálculo hecho de acuerdo con las reglas que han sido determinadas de antemano, mientras que la argumentación es el estudio de técnicas discursivas que inducen o incrementan la adherencia mental a las tesis presentadas por los argumentadores.²²⁶

La demostración se hace desde un lenguaje matemático como el utilizado en cualquier ecuación, por su parte la argumentación utiliza el lenguaje común de las personas sin

was judged on style instead of content. Perelman felt the need for a theory of argument in which values could be assessed rationally--in the same way as facts and policies" Chaim Perelman, Foss, Foss & Trapp, Bruselas, Ediciones de la Universidad de Bruselas, 1989. P.58.

²²⁶ Perelman, op. cit. p.47.

exentar sus desordenes, irracionalidades, irreverencias etc. De tal manera una demostración siempre debe incluir una conclusión como resultado de las premisas, mientras que la argumentación prefiere generar adhesión a una conclusión.

Esto nos habla de una impersonalidad de la demostración sobre un contacto más directo de la argumentación.

La demostración debe seguir un sistema, calcular, deducir, conclusiones validas conforme a este sistema. La argumentación es natural, carente de todo cálculo más allá del de la adhesión a una tesis, lo que presupone un encuentro de mentes.

La certeza esta del lado de la demostración, mientras la probabilidad se encuentra con la argumentación.

La demostración empieza con axiomas que son asumidos como validos y ciertos sin considerar el punto de vista de la audiencia. La argumentación, por otro lado, es personal porque empieza con premisas que la audiencia acepta.

La demostración tiene que ser correcta, la argumentación puede jugar con ello.

Auditorio.

Una parte determinante en la teoría argumentativa de Perelman es la audiencia o auditorio como clave de factibilidad ante un argumento dado.

Para Perelman la verdad entendida como un conjunto de demostraciones carece de una validez social real si no ha sido resultado de una unión de mentes o un consenso de opiniones.

Si bien la verdad científica no es construida de esta manera, una verdad social que requiera de una acción debe darse de esta manera²²⁷.

Mientras de manera común se intenta resaltar los hechos, Perelman nos indica que todo intento de mostrar un hecho fuera del encuentro mental con la audiencia es una ilusión: "esto descansa en una ilusión, basada en ciertos círculos racionales o científicos, que los hechos hablan por sí mismos... los hechos solo se convierten en hechos cuando una audiencia consiente llamarlos hechos."²²⁸

²²⁷ Para más información sobre la verdad como conjunto de creencias ver: J. Austin, Ensayos filosóficos, UBA, Barcelona, 1983.

²²⁸ "This rests on the illusion, widespread in certain rationalistic and scientific circles, that facts speak for themselves... facts only become facts when an audience consents to call them facts" Perelman, op, cit, p.17.

Este encuentro debe partir desde luego de un campo referencial común, que como lo vimos con Toulmin, posibilita un lenguaje común de salida, y deja las bases para todo juego común de significantes en el futuro.

La audiencia para Perelman se refiere a todos aquellos sujetos que el argumentador desea influenciar, contando aun con que la comunicación a veces puede adoptar rumbos distintos entre un proyecto que se sustenta y un campo de factibilidad ultimo, en otras palabras, si un actor desea realizar una política pública, tiene desde un primer momento una serie de audiencias distintas con las cuales debe empatarse en este encuentro de razones, tal es el caso de los diversos participantes en una política o incluso el congreso u otras instancias de gobierno en las que aun no existen relaciones intergubernamentales sólidas.

En este ejemplo podemos ver que la audiencia llamada congreso es distinta a la audiencia llamada, campesinado o empresarios. Su naturaleza es distinta y las propuestas una vez elaboradas deben tender a la flexibilidad argumentativa que varia con la audiencia y que pretende contactos de entendimiento mayores.

Retomando la definición de argumentación de Perelman. "Las técnicas discursivas nos permiten inducir o incrementar la adherencia mental a las tesis presentadas para su aprobación,"²²⁹ podemos afirmar que una de las preocupaciones principales de Perelman era la de crear una presencia argumentativa fuerte la cual facilitara la adherencia.

Esta adherencia nace de una observación y un análisis del pensamiento de la audiencia, sus creencia, valores y lo que es mas importante, las cosas que los llevan a pensar esto, todo lo anterior para poder llevar al cabo una argumentación mas propia y exitosa.

La audiencia se adhiere a la presencia porque esta llena la conciencia con su verdadero ser. El retor entonces entra en comunión con la audiencia y como resultado subsecuente de las técnicas argumentativas, actúan juntos.²³⁰

Con esto podemos ver algo esencial tanto en la teoría de Perelman como en la de esta tesis: **más allá de analizar a la audiencia, el argumentador se convierte en la audiencia.**

Se unifican en un lenguaje y el resultado mínimo es ya un entendimiento común que puede fortalecer los lazos sociales. Como lo vemos, este componente hace evolucionar la argumentación y la lógica misma.

Más allá de técnicas argumentativas, la propuesta fundamental cambia con nuestra concepción anterior de dos polos distanciados emisor/receptor, por una dialéctica efectiva en la que ambas partes se encuentran en un solo polo en el que se dará dicho movimiento.

²²⁹ "The discursive techniques allowing us to induce or to increase the mind's adherence to the thesis presented for its assent" Perelman, op, cit, p. 1.

²³⁰ "The audience adheres to the presence because it fills the audience's consciousness with its very being. The rhetor then enters into communion with the audience, and, as a result of subsequent argumentative techniques, they act together" Perelman, op, cit, p. 8

Para explicar esta unión, Perelman nos refiere dos tipos de audiencia

- ✓ Audiencia particular y
- ✓ Audiencia universal

Para realizar esta separación Perelman utiliza las categorías kantianas de convicción y persuasión.

Para Kant²³¹ la convicción es un juicio basado en la objetividad y es válido para todo ser racional. Por su parte la persuasión esta basada en el carácter subjetivo y variable de algún actor y que de alguna manera responde a su estado de ánimo, preferencias, deseos etc, y no a su capacidad racional.

Lo anterior, siguiendo a Perelman, nos coloca en una relación directa convicción -inteligencia, persuasión acción.

De esta manera podemos entender que una audiencia particular esta sujeta a la persuasión mientras que una audiencia universal se mantiene por convicciones

La convicción, la objetividad, la inteligencia, la racionalidad técnica, el comentario experto, todos se deben a la conformación de una audiencia universal, racional típicamente, natural de las mejores teorías políticas y sociales.

El carácter, la persuasión, la acción, pero también los deseos, y la naturaleza del sujeto aparecen en los auditorios particulares.

Aquí es necesario hacer algunas observaciones sobre ambas audiencias.

Por un lado la audiencia universal por las características que se le exigen es casi imposible de encontrar en la vida social real contemporánea. El mismo Perelman la contempla como una abstracción que si bien no es regular, como idea es de gran utilidad al establecer un canon regular ante alguna propuesta. No es aventurado decir que se debe hacer una construcción universal para la adhesión de una audiencia particular.

Por otro lado la audiencia particular es la que más interesa a Perelman, mientras que la audiencia universal establece los grandes márgenes, la audiencia particular es con la que se trabaja, la que tiene nombre, apellido y rostro y con la que se debe unir el argumentador para lograr que sus propuestas sean aceptadas.

Por eso podemos acordar en que en la argumentación lo importante son las consideraciones valorativas del argumentador sino el punto de vista de aquellos a quienes se les apela para un convencimiento

Un retor debe intentar ganar la adherencia de la audiencia así como congraciar la multiplicidad de demandas tendiendo a establecer una mente singular.²³²

²³¹ Immanuel Kant, *Crítica a la Razón Pura*, Madrid, Alfaguara, 2002, p.41.

²³² Perelman op, cit. p.35.

El retor puede alcanzar también su meta seleccionando valores y opiniones comunes apelando a aspectos universales de la audiencia particular.²³³

El conocimiento de una audiencia no puede ser concebido independiente del conocimiento que lo influencia. El conocimiento de una audiencia es también el conocimiento de cómo viene a nosotros condicionado así como el monto de condicionales alcanzadas en algún momento dado del discurso.²³⁴

El retor debe variar el argumento conforme a la naturaleza de multiplicidad de la audiencia con la que trata. El argumento primero es dirigido a una audiencia, luego a otra y luego a una tercera. En otras palabras, el retor varía el argumento de ocasión en ocasión dependiendo la variación de la audiencia. El argumento debe continuar siendo adaptado a cada audiencia conforme la adherencia sea realizada.²³⁵

La naturaleza de esta unión no debe dejar un vacío en la investigación sobre el entendimiento de los fenómenos por parte de alguna audiencia. El saber cómo de la argumentación es tan importante como el saber qué se puede decir ante un problema u otro.

Los elementos argumentativos deben ser escogidos con mucho tacto rescatando la sensibilidad de las opiniones, convicciones y deseos de la audiencia.

Otro aspecto importante de resaltar es el de la presencia. Para Perelman la presencia no solo es el acto físico en el que un individuo observable intenta hablar con otro(s)²³⁶ sino la selección de criterios argumentativos así como elementos del lenguaje.

Por criterios argumentativos nos referimos a la versión de Perelman de las modalidades discursivas expuestas al principio de este capítulo.

²³³ Chaim Perelman, "Rhetoric and Philosophy," en Perelman's *The New Rhetoric and the Humanities: Essays on Rhetoric and Its Applications*, Dordrecht, Holland: D. Reidel Publishing Company, 1979, p. 47.

²³⁴ "Knowledge of an audience cannot be conceived independently of the knowledge of how to influence it. Knowledge of an audience is also knowledge of how to bring about its conditioning as well as of the amount of conditioning achieved at any given moment of the discourse." Perelman, *op.cit.*, p.23

²³⁵ "A rhetor therefore varies an argument according to the nature of the multiplicity of audiences being addressed. The argument is directed first to one audience, then to a second, and finally to a third. In other words, the rhetor varies the argument from occasion to occasion as the audiences vary. The argument, however, must be continually adapted to each audience so that its adherence may be realized. Adherence then becomes a cumulative effect reducing several independent minds into one mind. The adherence to a thesis by one audience increases the chance of adherence by a second audience, and so on. Call it jumping on the bandwagon. Conversely, the rejection of a thesis by one audience may cause another audience to reject the thesis also." Perelman, *op. cit.*, pp. 103-104.

²³⁶ Este acto tiene también su estudio especial. Baste ahora con decir que las expectativas sobre las características físicas tienen su equivalente en el discurso.

Entonces la presencia la podemos entender como un momento inicial que ya ha sido trabajado con inteligencia y estrategia desde antes

Justificación

Como podemos ver con Perelman, el mundo normal esta poblado de hechos cuya potencialidad es casi por completo arbitraria. El mundo de la realidad necesita un empare con la imagen que la gente tiene del mundo. Ese empare es precisamente la argumentación.

De primera mano, un hecho es relevante solo cuando se habla de él y ésta habla es socialmente relevante solo cuando encuentra un camino dentro del sistema de creencias habitual.²³⁷

Por lo tanto un hecho pasa a ser un acontecimiento relevante por medio de la palabra entendida y dotada de un sentido, aun cuando dicho sentido nace del desco, la pasión o cualquier componente humano lejano a una racionalidad lógica.

Con este fondo, las relaciones sociales que desean ser determinadas por esquemas plurales democráticos encuentran un difícil acceso.

Desde políticas públicas hasta ceder el paso, las relaciones sociales están siendo sostenidas por la idea que de ellas tenemos. De ahí la necesidad de una actualización argumentativa que convenza y propicie un entendimiento sobre todo desde las actitudes constructivas que nacen de cualquier lado de la sociedad.

Ya sea el gobierno, una ONG, un sindicato, un grupo empresarial, una vez entendida la necesidad de hacer alguna acción en la sociedad es necesario que salgan a convencer de que su acción es la mejor respetando, y con Perelman, siendo **uno** con aquella población que desean influir

La argumentación para Perelman toma un matiz especial al involucrar a la sociedad como un todo que aunque presenta divisiones, puede regenerar su tejido para lograr diversas nuevas estructuras que sean grupos unidos por el convencimiento, por la aceptación, por el consenso o por el interés.

No es gratuito suponer que el enfrentamiento para Perelman no supone parte de su método.

Si no se puede formar una unidad, difícilmente se podrá acceder a un movimiento paralelo.

Por último es conveniente mencionar de nueva cuenta que la obra de Perelman se incluye en un volumen muy extenso que contiene las técnicas específicas que él sugiere así como metodología básica, es igualmente valido mencionar que para un ejercicio global de la propuesta es necesaria la fuente original. Lo que se ha mencionado son las características principales de la obra de Perelman que se relacionan con la propuesta de esta tesis.

²³⁷ Ver: Roland Barthes. Mitologías, México, Siglo XXI, 1970, p.99.

4. ARGUMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

La última sección de este capítulo esta dedicada a los acercamientos previos que se han hecho entre la argumentación y las políticas públicas.

Un componente esencial del análisis de las políticas lo comprende la argumentación, actividad funcional que ha sido entendida de varias maneras que van desde el pragmatismo y funcionalismo más austero hasta propuestas enriquecidas con otras herramientas del estudio social como la que aquí de presenta.

Esta sección debe su atención en buena manera a la obra de Giandomenico Majone *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas* en la cual se establece de manera casi fundacional el giro y la llamada de atención hacia la argumentación y la importancia de las palabras y la comunicación en la creación de las políticas pero también de cualquier actividad pública en la que por lo menos dos grupos estén comprometidos para la acción.

"Como lo saben muy bien los políticos, y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia, la política está hecha de palabras"²³⁸

La obra de Majone utilizada para la realización de esta tesis se extiende a otros artículos e incluso conferencias, seminarios y ponencias tanto en México como en Europa, por lo que es pertinente subrayar que los estudios de Majone son de gran relevancia para el estudio no solo de la argumentación sino de diversas ramas filosóficas en su aplicación a la vida social, en este caso a las políticas públicas.

Por otro lado, el ejercicio sintético del profesor de la Rutgers University in Newark, Frank Fischer es de gran relevancia de igual manera.

Fischer en su *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* da un panorama general de la discusión que se está dando en el estudio de políticas públicas en relación a su contenido argumentativo y los factores que comprometen dicho contenido en la formación de acciones sociales.

Es la intención de esta sección dejar en claro que **la teoría argumentativa no le es extraña al estudio de las políticas públicas**, por el contrario, se cuenta ya con una importante discusión en el espacio académico al igual que en la práctica de gobierno. El punto central es la necesidad constante de adaptar esta argumentación y sus concepciones a la diferente realidad de diferentes sociedades. Si como recordamos con Perelman, la audiencia difiere de un lugar a otro, de un país a otro la diferencia es radical.

²³⁸ Majone, op. cit, p.35.

Se intenta por otro lado sustentar diversas afirmaciones que son cruciales para mi tesis y que están siendo planteadas por politólogos y científicos sociales en diversos centros de estudios.

El trabajo de Majone fue un parteaguas en el estudio de las condiciones retóricas en una corriente muy pragmática que dejaba cosas de lado. En México es necesario advertir que las aportaciones de Majone tienen aun un largo camino en su aplicación. Más allá de la validez de las propuestas los "giros" argumentativos suelen ser variados.

Por lo anterior más que recopilar propuestas o metodología de Majone, se retoman sus ideas principales y las concentro alrededor de una actualidad comunicativa en las circunstancias actuales de apertura democrática en México.

El giro argumentativo en las políticas.

Es posible iniciar el análisis con la pregunta de Frank Fischer: ¿Qué pasa si nuestro lenguaje no refleja el mundo sino solo delinea nuestra primera impresión?²³⁹

O mejor aun, qué pasa en el entorno político y de acción social cuando sabemos bien que el reconocimiento de un problema se debe en un porcentaje muy alto a su contenido narrativo o a la interpretación que de este se hace.

Esta situación que a primera vista es obvia, fue ignorada por algún tiempo entre los realizadores de las políticas que se enfocaban en la factibilidad técnica dando por sentado que lo mejor siempre resulta razonablemente lógico para el ciudadano que reconoce de inmediato su bien y en general el bien común²⁴⁰.

A esto podemos agregar para nuestro análisis que, si en Estados Unidos, país en el que el gobierno tiene una credibilidad alta, se dieron este tipo de problemas, es de esperar que en México, acostumbrados a la falta de legitimidad de las acciones de gobierno, el problema se tome más difícil aún.

Sin embargo, una vez percibido el problema que representaba la lejanía entre la acción y el entendimiento público sustentado muy ligeramente con unos supuestos de racionalidad obvia, se intento dar un "giro" que localizaba a la formación de políticas en un lugar más cercano a la retórica y a la lógica social.

²³⁹ La cita continúa: *this question lies at the heart of controversies in contemporary social science between phenomenologists and behaviorist, objectivists and relativists, and symbolic interactionists and institutionalists. This questions also animates major debates in epistemology and social philosophy; witness such major figures as Wittgenstein, Austin, Gadamer, Habermas, Foucault, and Derrida, and a new, if hardly illuminating, vocabulary of labels: postmodern, post empiricist, poststructuralist, post positivist, and so on.* Frank Fisher, *The argumentative Turn In Policy Analysis And Planning*, London, Duke University Press, 1993, p.1.

²⁴⁰ Majone reconoce esta tendencia como Decisionismo y cita autores como Charles J. Hitch, Roland McKean, Alain C. Enthoven K. Wayne Smith y F.S. Quade.

Este giro puso en el centro de la discusión nuevas posibilidades de acción política y de gobierno a partir de la construcción de discursos que incluyeran un razonamiento más común basándose en el análisis de los diferentes discursos.

Como lo dice Michael Billing: "Para entender el significado de un enunciado o de todo un discurso en un contexto argumentativo, uno debe examinar no solo las palabras dentro del discurso o las imágenes del hablante en el momento. Uno debe también considerar las posiciones que están siendo criticadas, o en contra de que justificación se esta yendo. Sin tomar en cuenta estas posiciones el significado argumentativo se perderá."²⁴¹

Como podemos ver el sentido fundacional de el giro argumentativo en las politicas tiene una gran similaridad cuando no inspiración en las aportaciones de Toulmin y Perelman.

Así las cosas en estos análisis del discurso existe ya la necesidad de ir más allá de las palabras simples expresadas por tal o cual actor para conseguir apropiarse de sus puntos de vista y sus razonamientos particulares.

El reto para analistas como Hajer consiste en encontrar maneras de combinar el análisis discursivo de la realidad con el discurso social en el cual se dan las acciones aparentemente silenciosas de los actores.²⁴²

Lo que esta en el fondo de este rescate de la argumentación es la ponderación renovada hacia los planes o proyectos de los distintos sujetos sociales que construyen la esfera de lo público.

Este reconocimiento que puede ser tomado como un tanto inútil en un proceso que requiere de tanto pragmatismo como lo es la realización de una política pública es reconsiderado y dotado de un valor mas específico como pilar de una democracia.

Es evidente que plantear esto en nuestra realidad, como país en vías de democratización, es casi un deber.

Si bien la política pública es la democracia en acción, la argumentación puede llegar a ser la misma política pública como punta de lanza democrática en tanto se escucha y se analizan las posiciones basándose en una retórica constructiva.

Mejor aún, de la mano de Throgmorton y Majone podemos aceptar que la naturaleza de la política pública es una naturaleza fundamentalmente retórica.²⁴³

²⁴¹ "To understand the meaning of a sentence or whole discourse in an argumentative context, one should not examine merely the words within that discourse or the images in the speaker's mind at the moment of utterance. One should also consider the positions which are being criticized, or against which justification is being mounded. Without knowing these counter-positions, the argumentative meaning will be lost." En Maarten A. Hajer, *Discourse Coalitions*, Oxford, O.U.P.

²⁴² La propuesta de Hajer de coaliciones discursivas será analizada más adelante.

²⁴³ Ver: *Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago*. J.A. Throgmorton, en Fisher, op, cit, p.117.

Una vez rebasada la tendencia que nos condenaba a tomar a la política y su formación como el resultado de un razonamiento práctico, estático, y muchas veces unilateral, el nuevo planteamiento nos hace ver una disciplina que utiliza el lenguaje y sus movimientos para descubrir y guiar toda una serie de preferencias, valores, creencias y conductas. Más allá de las palabras como medio fundamental, la retórica como parte de la política se convierte en un instrumento para llegar a nuestros objetivos.

Nuevamente encontramos que para Throgmorton como para Perelman la política se convierte en un asunto de audiencias, de sus especificidades y finalmente de las maneras en las que un hacedor de políticas se acerca, inquiera y plantea.

En el corazón de la conformación de políticas esta la retórica que no solo es persuasiva sino constructiva, construye consensos, soluciones y paulatinamente hechos sociales que se traducen en: 1) el planteamiento de la existencia y viabilidad de un bien común y 2) el reconocimiento del bien común como algo en lo que se *está* por medio de una acción comunicativa.

Independientemente del uso particular y especializado que se utilice por parte del policy maker, la tendencia es siempre a encontrar lugares de comunicación común en los cuales la política se pueda ir planteando sin dar lugar a la violencia que siempre se potencia cuando existen dos o mas puntos de vista diferente sobre algún tema que entraña diferencias entre los intereses de los sujetos sociales.

De esta manera el lenguaje es paralelo: "Nuestro lenguaje, nuestra retórica es constitutiva: puede ayudar a reproducir comunidades existentes o crear nuevas."²⁴⁴

Así, el lenguaje, el relato, la construcción ideal, convergen en un punto capital en el ciclo de formulación de las políticas públicas original en la formulación pero final en el entendimiento particular de muchos de los proyectos que en ese momento se encontraban lejos de la constitución de la política misma.

Pero vayamos más allá, pensemos en la posibilidad de subrayar la inserción que hace por ejemplo William Dunn de la argumentación en su modelo (que es la propuesta metodológica base de esta tesis)

Pero antes de pasar a esto debo hacer una aclaración, el análisis de la argumentación como parte de ciclo de política publica se plantea de manera mas precisa en el capitulo cuarto con la ayuda principal del texto de Dunn dedicado al análisis de las políticas²⁴⁵. Por el momento se utilizará otro texto de Dunn, *Policy Reforms as Arguments*, incluido en la antología de Fisher para encontrar los lineamientos básicos que buscamos.

²⁴⁴ "Our language, our rhetoric, is constitutive: it can help to reproduce existing communities or create new ones" Throgmorton, op, cit, p.121.

²⁴⁵ Dunn, op, cit, p.59.

Es especial este artículo por dos razones, en primera, retoma parte de su propuesta del libro y la centra en un tema totalmente referido a la argumentación y en segunda porque retoma de manera esencial e importantísima el modelo de Toulmin que ya hemos explicado y que considero es parte definitoria en cualquier estudio de argumentación para políticas así como en toda argumentación **para** políticas.

Lo primero que encontramos en la exposición de Dunn es el rescate del modelo de Toulmin basándose en su operatividad jurídica. Si bien el campo del derecho y el proceso penal es diferente de la política pública, han encontrado puntos paralelos en el reconocimiento de una enorme complejidad social que incrementa y que se basa en muchos casos de malentendidos procedentes de diferencias en aceptar lo que parece evidente.

Esto más que tender a la lógica común, aparece como una irracionalidad que requiere de un sistema de entendimiento y diálogo más complejo aun, por ejemplo, uno que tome en cuenta cláusulas de exclusión y/o situaciones alternativas no estrictamente lógicas o tradicionalmente racionales.

Dunn encuentra que el modelo enriquece la lógica social proponiendo una dialógica constructiva para el campo del análisis de políticas aun entendido este como un subsistema en sí mismo.

El modelo de Toulmin es entendido por Dunn como un modelo de actuación:

Este modelo es importante para las ciencias sociales aplicadas por: 1) nos provee de una representación visual o un esquema estructural que puede ser usada sistemáticamente como un mapa argumental ofrecido por científicos sociales hacedores de políticas y otros interesados. 2) el modelo transaccional permite y aun, complementa el examen crítico y reflexivo de las afirmaciones que constituyen puntos de vista, ideologías, o referencias contextuales de los interesados que se convierten posibles soluciones de demandas. 3) el modelo transaccional puede ser extendido y elaborado como producto de una tipología de estándares, reglas o exámenes para evaluar o retar la verdad y la utilidad de demandas conocidas.

Como podemos ver sobretudo en el último punto, el modelo de Toulmin puede ser utilizado para sentar unas bases argumentativas que homologuen de alguna manera, sobre alguna causa, el punto de vista plural de las sociedades modernas. No a partir de otras ideas que bien pueden ser opuestas, ni partir del reconocimiento único del choque de intereses, sino a partir de un sistema que ha agrupado diversas consideraciones propias de una irracionalidad imperfecta a la manera de Jon Elster.

En la propuesta de Dunn el analista esta en el centro. En la propuesta de esta tesis el modelo y la argumentación están con el analista pero también con los diferentes interesados, con la política misma como rescate democrático.²⁴⁶

²⁴⁶ es mi intención adoptar y adaptar la idea de Dunn reforzándola con aplicaciones que México requiere en las condiciones actuales.

En la propuesta de Dunn el conocimiento se enfoca a la acción. En esta propuesta la acción es producto del consenso que la argumentación nos va dando en un proceso político complejo que involucra toda una serie de creencias, ideas, intenciones etc.

En el siguiente capítulo volveremos con el modelo de Dunn, Toulmin, y la aplicación de ambos.

Sin embargo es importante para el planteamiento de esta tesis saber que Dunn no es el único en utilizar el modelo de Toulmin ya de una manera regular en su propuesta, existen más autores especializados que retoman la propuesta argumentativa para la políticas publicas.

Como muestra hay que mencionar dentro del trabajo de Fischer²⁴⁷, la propuesta de Thomas J. Kaplan, Patsy Healey, y sobre todo el acercamiento al discurso político via Toulmin que realiza Duncan MacRae, Jr.²⁴⁸

El trabajo de MacRae Jr, *Guidelines for Policy Discourse*, es especialmente importante para esta tesis porque retoma el modelo de Toulmin con miras a un análisis del discurso político, lo reconsidera a partir de algunas peculiaridades del trabajo político así como hace precisiones al modelo que en su opinión lo hacen mas viable.

MacRae Jr. retoma las consideraciones de Perelman y Olbrechts-Tyeca respecto a la necesidad de ir más allá de una lógica argumentativa al estilo aristotélico bi-silógica y totalizante sobre una verdad.

Al igual que Perelman, MacRae Jr. toma en cuenta la necesidad de entender los conceptos: audiencia, rol y reglas (*audiences, roles, and rules*) como herramientas en la hechura de una política. Dichas herramientas, de naturaleza retórica, proveen al analista y a las partes de un sistema de entendimiento necesario que se reconoce de primer momento como carisma pero que revisado mas detenidamente es encontrado como *Know How* básico.

Y al igual que nuestro autor Nicholas Capaldi, MacRae Jr, reconoce la necesidad de estilos, formas, de presentar lo **técnicamente cierto** ante auditorios técnicamente dudosos. Para finalmente proponernos algunas guías generales de conformación de discurso.

Es claro que la argumentación no es nueva en el campo de las políticas. Hemos visto ya algunos ejemplos del uso tanto del modelo de Toulmin como de la nueva retórica de

²⁴⁷ Sobre el tema Fisher ha escrito los siguientes títulos: Fischer F, 1986, "Practical Discourse in Policy Argumentation" In *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods* Ed W N Dunn (JAI Press, Greenwich, Connecticut) y Fischer F, 1980, *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology* (Westview Press, Boulder, CO)

²⁴⁸ Otras ejemplos fuera del trabajo de Fisher son: Hambrick R S Jr, 1974, "A Guide for the Analysis of Policy Arguments", Paris D C, J F Reynolds, 1983, *The Logic of Policy Inquiry* (Longman Inc., NY), Hart R P, 1973, "On Applying Toulmin: The Analysis of Practical Discourse" in *Explorations in Rhetorical Criticism*, Ed G P Mohrmann, C J Stewart, D J Ochs (Pennsylvania State University Press, University Park) y por supuesto el trabajo de Majone de 1989.

Perelman. Es hora de revisar el texto clave que ha puesto sobre la mesa no solo el tema de la argumentación sino la necesidad de una revisión de las ramas del pensamiento que están participando en la dirección política actual.

La argumentación en Giandomenico Majone.

Sin lugar a dudas la aportación que Giandomenico Majone hace al campo de las políticas y la argumentación es de gran relevancia.

Basándose en la idea de que la política esta hecha de palabras y que estas definen la acción pública, Majone nos hace una serie de afirmaciones que nos colocan ante una situación muy especial.

Si bien esta tesis no es un resumen del trabajo de Majone, debemos rescatar algunas de sus ideas que son fundamentales en el planteamiento final.

Majone identifica una separación entre la política real y sus procesos identificados con una alta capacidad técnica, y el sentir colectivo que no es necesariamente técnico y cuya negativa o sub-valoración del trabajo gubernamental dificulta la implementación de la política misma y hace cada vez más altos los gastos de operación.

Lo que esta detrás de esto es para Majone una tentación, la arrogancia en el poder que según su constitución, puede dictar indiscriminadamente lo que a su parecer es el bien común.

Ante esto la argumentación funciona como el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia, y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores como resultado de la persuasión reciproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que estén más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.²⁴⁹

Esta proposición de nuestro autor nos hace pensar en el trabajo pendiente que tenemos los ciudadanos mexicanos que consiste en reforzar al gobierno en su apertura, rebasando la inercia tecnócrata y rescatando el poder de actuar en la arena pública a partir de esta persuasión común que se decide aceptar como moneda de cambio y permite argumentar al otro de manera sistemática.

El dialogo de esta manera ya no es una feria de asentimientos corporativos, ni el teatro de la planificación estatal potenciada incluso en la vida privada. El ciudadano decide salir a la sociedad haciéndose de una voz y reivindicando un derecho de *lexis* que como bien lo

²⁴⁹ Majone, op, cit, p.36.

señala Majone fue una aportación cultural del desarrollo de la Ciudad-Estado griego y que se transformó en un discurso crítico²⁵⁰

Majone reconoce que en principio la capacidad de análisis argumentativo así como la capacidad de formación de argumentos deben recaer en el analista pues es éste quien suele dirigir la política y es quien suele estar encargado del armado del rompecabezas, sin embargo esta actividad trasciende al analista y llega a los diversos interesados que al dialogar pueden sentar de igual manera las bases para una construcción dialógica.

Los analistas, nos dice Majone, como los abogados, los políticos y otras personas que hacen un uso funcional del lenguaje, deben estar familiarizados con todos los problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos.

Con este conocimiento el analista puede encontrar en el debate los elementos persuasivos para pragmatizar los juicios de valor propios de todo intercambio persuasivo.

Lo que se está dando a la vista del analista es toda una reconfiguración de valores e ideas sobre las cuales puede influir de manera positiva llevando por vía retórica a las conclusiones necesarias para hacer factible una política desde su diseño hasta su implementación, "los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público"²⁵¹

De esta manera el analista es una figura encargada de llevar la razón técnica sobre las políticas y su trabajo, a la vez que la hace aceptable o la delimita constantemente según las aportaciones que los distintos sujetos hagan.

No es un planteamiento mágico ni metafísico, es un planteamiento que va directo, a la raíz de un problema que por incapacidad se dejó de lado mucho tiempo y que sin embargo no es menor.

La idea de Majone se puede ver mejor desde algunas de sus definiciones:

Para argumento: el argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio, y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas.

Para evidencia: la evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. La evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de **auditorio**, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista.

²⁵⁰ que Majone identifica como una dialéctica fundacional.

²⁵¹ Majone, op, cit, p.43.

Como podemos ver, la idea de argumento es rescatada de la argumentación tradicional, pero la de evidencia ya está formulada a partir de características específicas que lo acercan de manera muy estrecha a las teorías argumentativas antes vistas

Majone es un buen lector de Perelman y de Toulmin²⁵² por lo que no es extraño que utilice sus propuestas centrales, tanto de la Nueva Retórica como del modelo de Toulmin para fundamentar la idea de la argumentación y la evidencia en el proceso persuasivo de toda política.

Mejor aún, el reconocimiento de una lógica más amplia también es una constante en Majone para quien la argumentación se desliza entre el análisis y el arte, ya como objeto de estudio ya como herraje de datos e información, sobre la contención siempre presente de trampas y falacias.

Encontramos de esta manera que la propuesta de Majone pone en el centro la actuación del analista/artista como un productor de argumentos: el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado que a un ingeniero. Sus capacidades básicas no son algorítmicas sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.²⁵³

Siendo más ambiciosos que Majone, es posible afirmar que la condición artesanal delegada a este analista debe estar en la mentalidad de cada sujeto social que se involucre en una cualquier fase de una política.

En resumen, el libro de Majone *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*, sentó un precedente importante en el estudio de estas pues puso en la mesa de discusión factores que se habían ignorado por su alto contenido de incertidumbre tales como los juicios de valor y la pluralidad ideológica de una sociedad.

Atrincherados en la búsqueda de la óptima técnica, los analistas, y en general los policy makers ignoraban que debajo de la mejor opción, yacían una serie de ideas a veces paralelas, pero las más de las veces contrarias que impedían que lo óptimo llegara a ser lo óptimo factible en la realidad real fuera de los números o de la econometría redonda que propugnaban.

Este choque aparte de dificultar la implementación y viciar la evaluación, hacía más costoso el proceso pues dejaba de lado mucho apoyo que el consenso que se había subestimado podía traer en distintos rubros.

²⁵² Ver: para Perelman, Majone, op, cit, p.58, para Toulmin, Majone, op, cit, p. 81

²⁵³ Majone, op, cit, p.57

Con todo esto, Majone elabora una propuesta en la que enriquece el análisis a partir de elementos argumentativos con el fin de lograr una mejor acción política reivindicando características fundamentales de lo público.

Si pensamos la propuesta en términos locales, tenemos que en la condición nueva de los asuntos públicos del país, se pueden desarrollar las propuestas de Majone, como el cambio procedimental que sugiere, pero también a partir del nacimiento de muchas otras características de lo público.

En otros términos, si el país está cambiando hacia el fortalecimiento de la esfera pública y esta está recayendo en ciudadanos nuevos a la decisión, lo mejor que puede pasar es que este primer momento de apertura esté guiado por relaciones comunicativas dialógicas, no corporativas ni autoritarias que rescaten el fundamento democrático y la institucionalización de la comunicación no coercitiva.

Si como señala Luis F. Aguilar en la introducción de la traducción al español del libro de Majone, la democracia se mueve en el plano de la voluntad política y no en el plano del conocimiento probado, podemos dar el giro también en la sociedad mexicana hacia un entendimiento retórico que nos sitúe de entrada en una mejor posición política a los ciudadanos (analistas o no) ante la vida política.

Ante esta situación los escenarios parecen ser dos.

O bien el gobierno retoma el control del "conocimiento probado" e intenta a partir de medios técnicos instaurar las decisiones, lo cual no es muy probable de acuerdo con la experiencia reciente con algunos movimientos sociales.

O bien el gobierno cede la "voluntad política" y delega en equilibrio justo el poder y el margen de acción política a la ciudadanía con lo cual esta queda comprometida a un trabajo serio en busca de resultados concretos y suficientes o ignora la coyuntura y se deja al olvido el poder de elección y acción.

Como podemos ver la última palabra recae en los ciudadanos, dado el contexto actual en el que el gobierno se erosiona en movimientos que no se entienden ni siquiera desde dentro.

La propuesta de Majone es fundamental cuando comprendemos que la decisión está cambiando de manos y que la vida pública debe ser retomada desde lo más básico que es la capacidad de emitir la palabra sin que esto cause un hecho violento en el primer momento.

Majone reconsidera al mundo griego y lo plantea con un buen conocimiento de causa como la primera piedra del castillo político y dentro de este a la argumentación como el cimiento *sine qua non* la vida pública resulta.

Así, las decisiones son parte de una explicación vital.

La argumentación teje las relaciones, enfrenta y une como la retórica en su primer momento. Convince de que en el mejor de los casos se debe convencer como medio para llegar a cualquier cosa que afecte la vida pública.

Para Luis Aguilar estos condicionamientos dan a la política una doble dimensión²⁵⁴, más compleja pero a la vez más incluyente, con una mayor calidad democrática y por lo demás con un mayor rango de legitimidad.

Lo que a su vez amplía la lógica procedimental a una racionalidad instrumental, propia de los analistas tradicionales carente de motivaciones argumentativas pero definitivos en la conformación técnica del proyecto, y una racionalidad comunicativa, dialógica capaz de modificar percepciones y apreciaciones de los ciudadanos en cualquier parte del policy process.

Entonces la dialéctica propia de la argumentación se proyecta a la política como un resultado y no como un producto subvalorado de interpretación ciudadana.

Esta característica, de lograr su sustento en la vida civil, nos coloca en una situación planamente constructiva a la hay que añadir un ejercicio de voluntad ciudadana y de búsqueda de sus intereses vía la participación política.

Se han visto ya tres momentos de la argumentación, uno de definiciones, otro que explica las dos teorías principales de la argumentación contemporánea, y un tercer momento dedicado al papel que la argumentación ha tenido en el estudio de las políticas.

Es momento de concluir la exposición teórica para dar paso a la propuesta principal de esta tesis.

²⁵⁴ ser capaz de resolver los problemas tecno-económicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano.

CAPÍTULO IV

I. POLÍTICA PÚBLICA Y LA CREACIÓN DEL FUTURO.

I

En este cuarto y último capítulo de este trabajo de investigación se pretende plantear la propuesta final a partir de los elementos descritos y analizados en los capítulos precedentes.

Como se puede ver la intención es ambiciosa y los temas que componen el trabajo no son sencillos, sin embargo lo que a continuación se propone es resultado de un esfuerzo importante de investigación y análisis.

El objetivo central de este capítulo es explorar en la posibilidad real que tiene la prospectiva de incursionar en alguna de las distintas fases de la metodología de política pública, por lo que se ha escogido una de ellas, a entender la argumentación.

Se ha elegido este tema por diversos motivos, en primer lugar han sido las dos corrientes teóricas más interesantes en el transcurso de la carrera, y en segundo término porque en una combinación adecuada, la incidencia metodológica de esta rama de la escuela de estudios de futuro en política pública puede fortalecer esta técnica democrática en su diseño, aplicación y eventual examen.

Se ha particularizado en el caso de la argumentación por ser ésta una de las primeras fases de la hechura de la política y una de las más cruciales, que influirá en todo el desarrollo de la misma.

Política Pública es una ciencia en desarrollo en México por lo que es acertado contribuir a su aplicación y adaptación exitosa utilizando herramientas como la prospectiva para complementarla, darle más posibilidades y viabilidad al incluir nuevas formas de actuación que revitalicen los esquemas clásicos del Public Policy (sobre todo los provenientes de la escuela anglosajona).

De esta manera una parte esencial del análisis de las políticas es estudiado de manera singular y reforzado con esta herramienta que no le es extraña ni incompatible.

Distintos analistas han contemplado esta coincidencia, sin embargo no se ha abundado demasiado al ser considerada como simple herramienta de planeación o adivinación y no como construcción mutua de un futuro desde el presente con elementos del futuro mismo.

El tema ha sido parcialmente tratado. A veces de manera muy esquemática, a veces de manera muy breve o, en otras ocasiones, simplemente es tratado de manera superficial.

En un primer intento se puede encontrar el libro de Giandomenico Majone²⁵⁵ en el que se abordan los temas de la argumentación en la formulación de políticas utilizando conceptos y herramientas fundamentales, sin embargo el tema de la prospectiva como medio para un mejor entendimiento no es abordado.

En el libro de William N. Dunn, *Public Policy Analysis An Introduction*²⁵⁶, también se habla de las distintas fases y partes de la política pública, entre ellas la argumentación y la prospectiva sin embargo se abunda poco y en ambos casos el enfoque es diferente.

Por último, esta el trabajo de los profesores David L. Weimer y Aidan R. Vining quienes al final de su libro de 1998²⁵⁷ dedican un análisis a los estudios sobre predicción de futuros posibles con base en las decisiones tomadas así como a la predicción en estudios de factibilidad.

En estos casos la prospectiva se encuentra en su papel de previsión, pero no se contempla como construcción social en el sentido cabal de prospectiva.

Considerando lo anterior se trata de exponer una combinación de herramientas fundamentales en política pública, que deben traer consigo un mejor entendimiento de los participantes en la misma, un diseño de futuros posibles con base en la responsabilidad mutua y de manera general un método de trabajo que incentive la vida democrática así como la solución pacífica a los conflictos.

II.

En los últimos años hemos vivido en México una paulatina transformación al interior de la sociedad que hace pensar que estamos transitando realmente a formas cada vez más democráticas de participación y actuación social.

Estas transformaciones, que nos han llevado a elecciones democráticas e incluso una alternancia en el Poder Ejecutivo hacen de la sociedad un cuerpo que cada vez toma mayor injerencia en las decisiones de gobierno.

²⁵⁵ Majone, op, cit.

²⁵⁶ Dunn, op, cit.

²⁵⁷ David Weimer, Aidan R. Vining and Alan Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N. J, Prentice Hall Professional, 1998

En tal contexto estamos experimentando una incipiente entrada de grupos organizados de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales que nos permiten pensar en la realización potencial de políticas públicas

Dichas políticas tienden a seguir un mecanismo metodológico-académico mayormente aceptado que les da un principio y un fin bastante determinado (del diseño a la evaluación).⁷⁵⁸

Sin embargo este modelo metodológico puede ser complementado con una herramienta de los llamados estudios de futuro, es decir la prospectiva.

Esta herramienta es ya contemplada por algunos analistas de política pública pero de manera muy poco clara por lo que es necesario abundar en sus posibilidades

Debido a la extensión del llamado Public Policy Analysis, se ha elegido la argumentación como caso metodológico central rescatando las experiencias recientes de falta de entendimiento en la vida pública.

En estos nuevos escenarios no hemos encontrado aún una manera de comunicación básica que rescate la tradición de la retórica como medio fundamental de la solución y planteamiento de los problemas.

Destacar la argumentación es situarnos en el punto inicial de toda política pública posible, pero también de todo acto político

De esta manera se entiende como un problema fundamental la falta de comunicación en estos nuevos tiempos donde la democracia permea la vida política y la arena de lo público y como tal propongo una metodología para su posible solución.

Si, efectivamente la cultura política presenta un cambio, es posible que dentro de este cambio se den factores como: solución pacífica de conflictos vía el dialogo democrático, planeación del futuro común desde el presente en el que se toman las decisiones y fundamentalmente que la sociedad sea participe mediante la política pública de la realización de las acciones que conlleven a una sociedad participativa, democrática y pacífica. Un rescate del logos básico.

III.

Como se ha planteado, la finalidad de la argumentación es la persuasión y el entendimiento a través de ésta, de los sujetos que integran el dialogo.

⁷⁵⁸ Parson, op. cit. p 78

La persuasión es fundamental en el proceso de la política pública pues permite acercar a las partes a una solución consensada y salidas negociadas a problemas políticos.

Una argumentación válida es el reflejo directo de una sociedad que puede lograr persuadir y ser persuadida con argumentos coherentes, válidos basados en una identificación prudente de la realidad.

Si las opciones políticas recaen en el entendimiento público, las tomas de decisión se basan en aceptaciones de los entendimientos de los otros.

Ser persuadido es tener la voluntad de reconocer que la contraparte posee valores de verdad suficientes para plantear un bien común suficiente, tanto para esa otra parte, como para las necesidades propias.

Ser persuadido es igualmente tender hacia estadios donde el juego de las ganancias políticas se potencian en el tiempo, por lo cual una idea correcta de éste es fundamental.

Explorado el pasado y la experiencia, el punto de partida para México parece ser un lugar de desventaja fuera del conocimiento científico e histórico-técnico. El presente parece efímero. Sin embargo el futuro puede ser la arena en la que la materia prima de la persuasión, a entender, la realización del compromiso, se concrete.

Esta persuasión potenciada por la prospectiva encuentra su vínculo con la política pública en dos sentidos principalmente.

En primer lugar, la argumentación es una parte reconocida dentro del ciclo de formulación de la política, por lo que ya desde su creación se observó que la argumentación era necesaria para la política, y dentro de esta argumentación, el hecho persuasivo se entiende como realización del consenso. Así que metodológicamente la persuasión está vinculada de origen con la política pública.

En segundo lugar, la vinculación más directa que se encuentra entre la persuasión y la política, se encuentra en la realización de mesas de trabajo²⁵⁹ que discutan y acuerden los puntos esenciales para la realización de acciones públicas. De esta manera el vínculo queda demostrado y la necesidad persuasiva, explicada.

Por último vale resaltar que el componente prospectivo tiene su vinculación con la política pública desde el diseño de esta, hasta las caracterizaciones que se hacen en esta tesis, es decir, como construcción de futuros, pero de futuros políticos que repercutan en lo social.

²⁵⁹ coincidencia entre las metodologías de política pública y prospectiva. Ver: Dunn, op, cit, p.80, y Godet, op, cit, p. 20.

IV.

La prospectiva en la política pública se traduce en un cambio en el comportamiento tanto del gobierno como de los ciudadanos organizados.

Por un lado cambia el comportamiento del gobierno en tanto logra establecer relaciones diferentes, más públicas, con la ciudadanía, partiendo de la acción social y del compromiso de ambas partes en la construcción de un futuro común fruto de la acción organizada y consensada de ambas partes.

La construcción del futuro se ve como una posibilidad que ya no radica únicamente en el gobierno, sino también en los esfuerzos que la misma sociedad haga.

El comportamiento del gobierno cambia también, porque logra descentralizar algunas actividades que delega en grupos ciudadanos que han probado tener interés genuino en la acción de gobierno.

Por su parte los grupos de ciudadanos organizados cambian su comportamiento pues ya no tienen que emplear medidas violentas para hacer llegar sus demandas a la agenda gubernamental ni tienen que sostener sus diferentes propuestas a contrasentido del gobierno cuestionándolo por razones ideológicas.

Con las políticas y su visión de futuro, los ciudadanos se comprometen a cambiar su comportamiento pues ahora ellos son de alguna manera gobierno al ser sujetos de decisión.

Si la decisión es correcta o incorrecta dependerá del diseño de la solución, la actividad de las partes y la correcta ejecución de los planes acordados.

Política pública, teniendo a la mano una herramienta de futuro, cambia las relaciones gobierno/sociedad pues complementa las soluciones y une de igual manera las propuestas de ambos lados, las necesidades de ambos lados y la responsabilidad inherente al ejercicio de gobierno y de toma de decisión.

2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Para hacer una política pública se necesita partir de un diseño de la misma, de un modelo que permita contemplar de manera general el proyecto que se pretende implementar, los actores que están involucrados, la naturaleza de los problemas a tratar, las acciones para lograr nuestros objetivos etc.

Este modelo puede (y debe) variar de un proyecto a otro, de una realidad a otra o incluso de un momento a otro, por lo que debe ser considerado de "naturaleza abierta", aun cuando por necesidad científica mantiene un cuerpo básico metodológico que ya hemos identificado.

En este trabajo de investigación como se ha remarcado, se utilizó el modelo propuesto por William Dunn, profesor de la Universidad de Pittsburgh.

El modelo de Dunn²⁶⁰ identifica de mejor manera el ciclo de políticas empatándolo con ejercicios analíticos por medio de los cuales la información resultante puede dar más y mejores pistas para la realización de la política.

Dentro de esta clasificación encontramos de manera más específica la **estructuración del problema** (problem structuring/ agenda setting) y la **previsión** (forecast/policy formulation) como las partes del ciclo en las que se encuentra el problema, se define, se identifica la solución, se formulan las alternativas y posteriormente se selecciona la solución.

En este sentido el modelo de Dunn complementa el análisis tradicional y dota de un movimiento más completo de información relevante para tomar la mejor decisión.

El modelo de Dunn es rescatado en la actuación gubernamental y pública estadounidense²⁶¹ con un buen nivel de éxito por lo que su aplicabilidad no esta en duda y es aceptado mayormente en el ambiente académico internacional, de ahí el uso que se le da en esta tesis de acuerdo con su fortaleza teórica y técnica.

Sin embargo para efectos de esta tesis y de acuerdo a la investigación realizada, se identificó que para el caso mexicano, en las primeras partes del modelo de Dunn²⁶², es insuficiente el trato que se le da a la argumentación como herramienta fundamental de la creación de una política de corte público así como a la prospectiva como creadora de realidades comunes.

²⁶⁰ Analizado con más profundidad en el Capítulo I.

²⁶¹ Por ejemplo en el caso de políticas ambientales.

²⁶² Arriba mencionada

A partir de estas dos variables metodológicas iniciales en el modelo y su modificación para la realidad mexicana es posible lograr políticas públicas o en todo caso una exitosa formulación de las mismas, que en este momento, en esta sociedad resulta difícil

Crítica a las insuficiencias del modelo en la argumentación.

La argumentación dice Dunn, provee al analista de información y se convierte en el más importante vehículo para conducir la información que se debate en los asuntos políticos²⁶³

De esta manera la argumentación es un vehículo que transforma la información relevante en conocimiento útil²⁶⁴ que a su vez puede estructurarse como conocimiento de las demandas²⁶⁵ y las necesidades de los ciudadanos que han detectado un problema y por lo menos han puesto sobre el debate público alguna tentativa de solución

Así el ciclo funciona en sus sub-niveles rescatando el reconocimiento del analista del conflicto en su más originaria expresión, las motivaciones de los actores y sobretodo la confianza que el ciudadano tiene respecto a su administración, teniéndola como eficiente, justa, pero sobre todo **técnicamente capaz** de solucionar de la mejor manera un problema.

El modelo como he señalado funciona en un espacio público recíproco tal como es la América de Dunn, sin embargo es difícil cuando se ve a contraluz de la realidad mexicana.

El planteamiento no es complicado.

Dentro de una sociedad en la que se tiene confianza en las autoridades es posible que un analista rescate la argumentación como una herramienta de transformar el debate cotidiano en información que le permita llegar a obtener resultados valiosos que le guíen desde la formulación hasta la implementación de un proyecto. Con este capital de confianza el gobierno puede desarrollar proyectos con un alto grado de responsabilidad y de reciprocidad con las demandas sociales.

En una sociedad en la que las cosas no son necesariamente de esta manera, la argumentación se potencia hasta niveles vitales para la vida de la política y más aún para la consecución de todo proyecto político.

Así como existe una sociedad que cree que la decisión que ha tomado el gobierno es la mejor porque se ha tomado bajo rígidos aspectos técnicos, existen también sociedades como la mexicana, en la que la desconfianza hacia el gobierno es mayúscula (no sin razón) con respecto no solo a sus decisiones técnicas sino a toda decisión que toma y que afecta a un grupo determinado de ciudadanos.

²⁶³ Dunn, op. cit, p.66.

²⁶⁴ Dunn, op, cit, p.89.

²⁶⁵ Dunn, op. cit. p.100.

Si se atiende al análisis histórico mínimo se puede observar que la permanencia de un partido hegemónico además de muchos otros problemas, ocasionó una desconfianza en la actuación política hecha por políticos, que se ha convertido prácticamente en un **obstáculo inicial** en los intentos que el gobierno ha hecho por implementar alguna política en los últimos tiempos.

Política Pública, es un esfuerzo integrador que pretende abrir el poder, la decisión y la actuación a la sociedad por lo que si se quiere hacer políticas públicas a propósito o enmarcadas por el cambio democrático experimentado se debe ponderar el papel de la argumentación como constructora de la realidad.

La argumentación no puede ser un mero estudio de preferencias o gustos como lo es en la sociedad norteamericana. Para la sociedad mexicana, la argumentación debe ser la materia prima en el inicio de toda política de corte público.

El modelo ha sido planteado así porque así puede ser bajo ciertos rangos políticos. Puede ser de gran ventaja en la realidad mexicana si se ve ésta con un espejo más complejo en sus componentes y en los ángulos que reflejan parte por parte un diagnóstico real y sus soluciones.

Para lograr que esta argumentación "tecnificada" funcione y sea viable Dunn recurre al modelo de Toulmin²⁶⁶ y a categorías argumentativas de orden tradicional²⁶⁷ tales como los argumentos de autoridad, estadísticos, pragmáticos²⁶⁸ etc. que son efectivamente válidos en un proceso argumentativo pero que pueden tener una lectura diferente tal y como la hizo el propio Dunn (o pretendo hacer en esta tesis).

Es de tal importancia la parte argumentativa en el análisis de la política que es muy difícil pensar que se pueda ir adelante en algún proyecto sin resolver este punto ya sea en el modelo de Dunn o en cualquier modelo de cualquier ciencia que integre personas en su aplicación.

De esta manera si de lo que se habla es de problemas públicos con soluciones políticas, la argumentación **desde un primer momento** es fundamental.

Como se puede ver, en una parte aislada, de un subsistema, de un modelo de política pública, se puede encontrar una disyuntiva mayúscula que imposibilita, de ser fallida, el seguimiento de toda la política.

O que al ser ignorada acarrea una serie de problemas que tanto el analista como los participantes de la política deben resolver tarde o temprano. Si el planteamiento original de una política es confuso o si no ha quedado clara la intención y la acción de los sujetos sociales es de esperar que durante el proceso los malentendidos se acrecienten hasta el

²⁶⁶ Ya explicado en el capítulo pasado.

²⁶⁷ las mismas que habíamos visto con Capaldí.

²⁶⁸ Dunn, op. cit. p.101.

punto terrible de la inmovilidad político-operativa cuando no la violencia explícita ante proyectos que de primera vista parecen ser positivos para ambas partes²⁶⁹.

La comunicación básica debe sentar las bases de la acción posterior con un capital mínimo de confianza que en México esta en construcción en lo social no gubernamental y en reconstrucción para lo gubernamental con principios democráticos. En realidad los dos caminos posibles para el uso de la argumentación se pueden convertir en más problemas de no ser aclarados. Esta disyuntiva puede ser analizada si es definida como argumentación técnica contra argumentación valorativa.

Argumentación Técnica vs. Argumentación Valorativa.

Argumentación Técnica

Majone indica que la política esta hecha de palabras y las palabras dirigen la actuación ya sea para bien o para mal de una política.

Las palabras integran diferentes tipos de discursos para diferentes tipos de circunstancias. En el caso de la política, los discursos pueden ser persuasivos o coactivos, según la intención y según las características de la vida política de las sociedades en las que esta comunicación se intente.

En una sociedad de tradición democrática la argumentación evoluciona a discursos procedimentales por lo menos para las políticas del gobierno, órgano que ha sido identificado como parte de la solución y no como parte del conflicto.

Es decir, cuando una sociedad ha identificado que su gobierno y los individuos que lo conforman han dado muestra de haber realizado un trabajo que beneficia efectivamente a la comunidad, se tiende a creer en este gobierno depositándole una alta confianza lo que permite que los ciudadanos puedan ejecutar actos de participación social tomando en cuenta o reivindicando las sugerencias técnico-gubernamentales.

Siendo más claro, la confianza en la autoridad repercute directamente en la tranquilidad de los ciudadanos que pueden seguir los procedimientos sugeridos desde el gobierno aceptándolo a éste como genuino portador de razones válidas.

En esta misma sociedad la argumentación es de igual manera la moneda de cambio a nivel *intrasocieta* lo que posibilita que después de una temporada de fuerte debate las diferencias se lleven a un territorio neutro en el cual la "razón" será configurada y aceptada según la capacidad de evidencia que posea, es decir, la verdad (o lo que se entienda por esta)

²⁶⁹ para mejor ejemplo de grande malentendidos a partir de buenas ideas ver: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, F.C.E-CNCP y AP, 1998.

atraviesa el debate, las intenciones, los intereses y deposita su validez en una evidenciación técnica irrefutable por sí y por la idea que de ésta se tiene.

Si un aeropuerto **debe** ser construido, debe ser construido porque ya ha pasado por el consenso de una élite especialista, y se ha convertido en la "razón" de un gobierno administrativamente confiable. No es ni el gran negocio de un grupo político, ni el acto corrupto de una clase empresarial.

Esta argumentación técnica puede ser vista desde diversos ángulos, por ejemplo, desde grupos técnico-científicos, o bien desde administraciones estrictas y serias conscientes de que en su manejo ponen en riesgo sus empleos, su institución y la creencia depositada en ellos por la sociedad, de que tomarán la mejor decisión apoyados en las áreas de conocimiento que dominan. De no ser así, el debate técnico continúa y no se toma la decisión hasta que exista un consenso razonable, y de fallar, el aparato jurídico inmediatamente procede con fuertes sanciones a servidores públicos.

Así es como se va configurando un argumento técnico que corresponde a un entendimiento de lo político y lo público muy determinado por lo común: social/gubernamental.

Un argumento técnico de alta calidad con la base de la confianza social puede operar de manera muy específica: como radar identificador del debate en lo social y las inquietudes en lo público. La argumentación como una radiografía especializada (nuevamente) del sentir social encausada en paradigmas estadísticos, matriciales, econométricos etc, que proveen información relevante que se traduce en demandas específicas y modos de actuación.

Esta tecnificación del logos social obedece de manera muy precisa a un orden previo de la sociedad en sus espacios públicos así como un orden y una claridad en la idea social de lo que constituye el sentido de un gobierno, una forma de llevar la decisión política y sobre todo la delegación del poder, si bien sujeta de muchos lados, con la capacidad suficiente para brindar seguridad a la ciudadanía vista, por otro lado, como clientes de un sistema común.

Esto, como podemos apreciar es una argumentación ya modelada que sirve como puente fundamental dentro de la sub-fase de política pública. Dunn, puede plantear la viabilidad de su modelo sobre estos puentes que sabe bien, no se romperán por lo menos en el corto plazo en su particular realidad.

Respetando la idea de Dunn podemos pensar que la fortaleza de estos puentes en su construcción para realidades diferentes (como la mexicana) puede dar una gran vitalidad a la realización de políticas públicas en México.

Argumentación Técnica vs. Argumentación Valorativa

Argumentación Valorativa.

El otro lado de la moneda lo constituye una argumentación que no nace de este seguimiento de confianza y delegación voluntaria. Como contracara de la argumentación técnica y su naturaleza procedimental encontramos una argumentación **valorativa** situada fuera de la razón técnica y de la evidencia irrefutable.

Por argumentación valorativa se entiende aquel diálogo en el que las partes no tienen como último juez los resultados técnicos de una investigación de corte científico, es decir aquel debate en el que las posiciones recurren como justificación de sus causas a intuiciones o suposiciones cuando no a la experiencia casuística de alguna actuación política. La particularidad con voz.

Cuando en un espacio público la historia no favorece a las instituciones de gobierno en su papel democrático e incluyente sino por el contrario se trata de una historia de centralismo, anarquismo y corrupción, muy difícilmente se puede dar la última palabra en un debate a estas instituciones o aun peor, a alguna institución dependiente o contratada por este gobierno.

La argumentación valorativa va acompañada de una desconfianza hacia los tomadores de decisiones, no en un cuestionamiento de sus capacidades sino cuestionando su papel dentro de un sistema de beneficios en el cual pueden apoyar no la mejor opción sino lo que mejor les convenga.

No podemos pensar que con una **experiencia** de malos manejos en los recursos públicos la ciudadanía adquiera de la noche a la mañana el capital fundamental que una política necesita para fomentar cualquier argumentación: la confianza.

Una argumentación valorativa es en todo caso un estadio previo al convencimiento total de una razón técnica, es decir es un paso antes, no un nivel irremediable.

Cuando los individuos que forman un espacio público cuentan con una argumentación valorativa son muy proclives al malentendido, la disputa, y la violencia producto de lo que Hanna Arendt señala como una tiranía⁷⁰ y que impide un crecimiento democrático.

Es decir, cuando los individuos buscan soluciones basados en sus propios conocimientos no técnicos, suelen tener una gran variedad de posibles soluciones que pueden nacer de sus inclinaciones políticas, culturales e incluso religiosas. Es por medio de un conocimiento común de las posibles soluciones cuando se puede obrar comúnmente, en sociedad, para arribar a posibles soluciones.

⁷⁰ Arendt, op. cit. p.59

Sin embargo este estadio no debe ser entendido como irrebable y menos cuando las circunstancias y la evolución de la misma sociedad presenta un ascenso político colectivo e individual

Tampoco debe entenderse que existen argumentos sin valor, todos los argumentos tienen valor, por lo menos para quien los formula, pero la valoración así, sin más conocimiento de causa que la opinión generalizada o el razonamiento de sentido común, puede traer muchas dificultades

La argumentación valorativa puede ser entendida como organismo que evoluciona en sí mismo moldeado por la madurez individual de las partes que lo conforman, de tal manera el rescate de un logos dialógico y de corte democrático puede llevarnos a momentos de verdadero entendimiento aun dentro de los límites de la mera valoración.

En sí, formarse una idea o un juicio acerca de una actuación política no es algo negativo, solo es negativo cuando esta percepción limita e imposibilita una acción social necesaria o no propone ciclos de acción que sustituyan una actividad gubernamental o social, por otra

El problema no es pensar diferente sino que las deferencias limiten el curso de una actuación política, se carezca de propuestas, o se llegue a la violencia sin mediación alguna del dialogo verdaderamente dialógico y constructor

Como lo señala Arendt, si un colectivo no es capaz de entenderse y obrar en consecuencia, estará a la merced de una persona o un pequeño grupo, que al entenderse dominen las propuestas, la praxis y aun (y más peligroso) dominen el sentido del dialogo impidiendo que se formule cualquier entendimiento social fuera de lo que ellos estiman cierto y que por medios ideológicos contagian al desordenado público.

O en palabras de Luhmann:

La gran complejidad del orden social crea una necesidad más grande de coordinación y de aquí una necesidad que ahora se satisface cada vez menos por medio de la familiaridad. En estas circunstancias la familiaridad y la confianza deben buscar una relación nueva y que sea recíprocamente estabilizadora, la cual ya no se basa en un mundo inmediatamente experimentado, asegurado por la tradición y muy a la mano. La seguridad de tal relación ya no puede darse apartando a extraños, enemigos, y lo no familiar, con alguna frontera.²⁷¹

Con lo anterior se puede aceptar que en la sociedad mexicana se vive constantemente usando una argumentación valorativa con respecto a los asuntos políticos, si bien esto no es sino producto de la misma composición político-social, que plantea el reto de transformar con igual validez metodológica y práctica la argumentación valorativa en el campo de la funcionalidad de política pública

²⁷¹ Niklas Luhmann. Confianza. México, Anthropos, 1996, p.34.

Es necesario reforzar el modelo de Dunn en la realidad mexicana con esfuerzos como el que planteo, llevar a buen cause nuestra argumentación y potenciarla, llevarla a una actuación en el espacio público de manera consensada y eficaz. Si bien no es posible contar con la rigidez de una argumentación técnica, si es posible discutir fructíferamente los proyectos de políticas para hacerlos mas viables a partir del consenso en comunicaciones dialógicas que fomenten el entendimiento mutuo entre la sociedad y entre esta y el gobierno.

De esta manera la ganancia es general, por la vía democrática nos hacemos de un espacio público cuyo valor sea por sobre todo la intención primera de plantear una argumentación, sobre la tentación de la violencia inicial como posicionamiento o coacción ante un poder que se abre de manera incapaz a los ojos ciudadanos

Cabe analizar el planteamiento de la argumentación valorativa y la identificación que se hace de ella en el México reciente

Argumentación Valorativa o No Técnica en México.

En los últimos años, como resultado de cambios de orden mundial, se han observado en México una apertura de los espacios de decisión tradicionalmente gubernamentales

Ya sea por incapacidad administrativa, política y económica, o por el simple seguimiento de recetas de organismos internacionales, la administración pública presenta una tendencia a incorporar de manera cada vez más importante a la sociedad en la hechura de sus políticas.

El proceso, es muy lento y ante los retos de la época en que vivimos parece insuficiente.

En momentos en el que el país necesita (técnicamente) reforzar sus capacidades para enfrentar retos muy importantes, las decisiones políticas presentan una apertura insuficiente que en muchos casos va en contra de las expectativas de la ciudadanía por lo que se llega con mucha facilidad a problemas en el entendimiento mínimo del bien común.

Así, el gobierno se empieza a abrir, pero de manera lenta. Se identifican decisiones políticas en las que el gobierno no puede operar por falta o desconocimiento de una argumentación que se adapte a los valores ciudadanos o lo que es lo mismo, la razón técnica aparece en momentos de transición como evidencia cierta, que como es de esperar resulta escueta ante los ojos de la población acostumbrada a medir valorativamente las acciones del poder público.

Aquí hay un malentendido de gran magnitud que paraliza, y no solo eso, violenta la relación entre el poder y la sociedad y entre la sociedad en si misma.

No es sencillo esperar una actuación democrática civil con tan poca experiencia, pero es criminal dejar a la libertad del entendimiento que se acomoden las creencias y esperar que en un mediano plazo la democracia actúe a manera de mano invisible que reparte

obligaciones y derechos. Definitivamente entre estos dos polos debe existir algo que por lo menos promueva un acercamiento al dialogo.

Esta costando mucho trabajo llegar al entendimiento mínimo social en este país, fundamentalmente, por la experiencia de la actuación del gobierno, pero también por la falta de preparación de los ciudadanos en un intercambio sencillo de ideas, juicios, en fin palabras, que permitan una relación dialógica, de ida y vuelta de un mensaje constructivo que mas allá de los malentendidos nos permita hablar verdaderamente de una política de palabras y no de una reivindicación de la violencia como actividad posicionadora ante un gobierno del que podemos decir todo menos que esta estratégicamente bien organizado para la explotación del pueblo

Este gobierno y los que han de seguir, se enfrentaran al inmenso poder del desorden y la insuficiencia política y administrativa al tratar de agrupar esfuerzos en torno a una causa. digamos, de realización de alguna política.

El enemigo ahora ya no es el siniestro interés detrás del trono sino, muy alejado de eso, la incapacidad de un gobierno de manejar una sociedad efectivamente plural y efectivamente democrática que en sus entrañas soluciona el conflicto a gritos o golpes por la misma sujeción a la tiranía arendtiana.

El reto entonces va del ejecutivo al ciudadano promedio, que están pasando de una manera de hacer las cosas: la política, las políticas, con sus respectivos medios (lenguaje incluido), a otra manera distinta de configurar el orden social también con distintas particularidades en sus expresiones comunicativas.

Es en este planteamiento donde se debe trabajar de manera ardua, con los medios de gobierno para la propaganda o con la apropiación del colectivo de la idea de que la democracia no es un fin sino un **medio de organización** para una vida pública.

Así la argumentación valorativa es un diamante en bruto que causa problemas en las primeras fases de la transición pero que bien puede ser muy útil para la estructuración de una praxis política más interesante y de mejor nivel.

La argumentación técnica solo servirá en casos en los que la exclusión del colectivo sea muy alta o en los casos en los que no se involucre de manera directa la participación de ésta. No es el planteamiento que la argumentación técnica no sea aplicable, de hecho es una herramienta indispensable. Lo que sostengo es que para problemas que involucren a los ciudadanos en su aplicación o que los afecte en sus garantías individuales las razones técnicas no serán suficientes aun cuando el bien público este del lado del gobierno.

Una vez identificadas estas condiciones, es posible señalar que dentro de la argumentación valorativa caben las dos teorías que se mencionaron en el capítulo 3.

Una argumentación técnica puede darse dentro del esquema de Toulmin como Dunn lo hace, pero también (y de ahí la ventaja de este esquema) se puede ir mas allá, hasta la argumentación valorativa.

En el caso de la Nueva Retórica de Perelman también es posible ver que se da entre públicos abiertos que se guían con valores y juicios no científicos

De esta manera las herramientas que se proponen en esta tesis como guías generales, pueden ayudar al direccionamiento democrático de la argumentación en nuestro país

El país se encuentra en un punto en el que toda necesidad de diálogo debe convertirse en una necesidad de expresión pacífica guiada no solo por unos criterios técnicos rígidos que en todo caso son ignorados, ni tampoco por la ignorancia ciega alentada por la historia de las relaciones mando-obediencia propias de México

En México con su reciente apertura, la argumentación puede adoptar las líneas de acción que proponen los lectores modernos del debate y la discusión.

Más que en su entendido demagógico la retórica puede recuperar su vínculo original en toda disputa política, más aun en los debates correspondientes a la actuación social gubernamental o social-colectiva que pueden formar nuevas relaciones sociales.

Prospectiva en Políticas Públicas: La Argumentación.

Queda claro ya el modelo, su sub-fase de estructuración, la propuesta argumentativa de Dunn y los planteamientos sobre la otra argumentación que no aparece en Dunn y que nos son indispensables

Sin embargo por la operatividad de política pública, por su pragmatismo y sobretodo por su naturaleza de resolución tangible de problemas sociales es necesario complementar la propuesta general de investigación con el otro elemento del que Dunn refiere nuevamente de manera diferente y que merece un mejor trato, es decir la prospectiva.

En el segundo capítulo de esta tesis se habló con más profundidad de la prospectiva, sus modelos, sus herramientas y su propia constitución como ciencia, por lo que se referirá esta en este momento rescatando las definiciones antes hechas.

La prospectiva para Dunn adopta una forma más cercana a la previsión.

Por prospectiva (forecast/foresight) Dunn entiende un proceso de previsión²⁷² que se basa en estudios de tipo matemático y que tienen la finalidad de investigar de manera más o menos objetiva los posibles resultados de algunas acciones.

Es entonces un conocimiento técnico realizado por los analistas y que en poco se acerca a nuestra definición de prospectiva como construcción de lo social a partir de las características del futuro.

²⁷² "Supplies information about future consequences of acting on policy alternatives, including doing nothing". Dunn, op. cit. p.14.

No es de sorprender (pues la confusión suele ser común) que Dunn vea a la prospectiva como previsión, pues como decíamos antes es fácil confundirse en la terminología que se disputan las escuelas de prospectiva.

De manera más clara: para Dunn la prospectiva cumple un papel evaluativo de la factibilidad de una política. Es realizada por expertos y sus resultados condicionan la política como los condicionaría un análisis económico o contable.

La argumentación que él compone guarda una relación directa con la prospectiva que sugiere

Por otro lado la prospectiva (según el trabajo de análisis realizado en el capítulo 2) es muy rica y contiene en sí capacidad suficiente para ayudar en la solución de distintos problemas de orden social. Por sí ya constituye toda una escuela de pensamiento

Con esto, la característica más importante que puede ayudar en la solución de problema de la argumentación valorativa para la hechura de políticas es lo que Miklos llama **la Preeminencia del Proceso sobre el Producto**.

Por Preeminencia del Proceso sobre el Producto se entenderá que la prospectiva proporciona una forma de pensar sobre el futuro que repercutirá en los procesos de planeación.²⁷³

Miklos continúa: este involucrarse en el diseño del futuro, crea una intencionalidad común al compartir un mismo propósito cuyo cumplimiento dependerá de decisiones y acciones separadas. En otras palabras, la prospectiva proporciona a los actores una unidad conceptual... aun cuando el impacto de los escenarios diseñados no hubiera sido el esperado, el proceso en sí resulta de enorme valor.²⁷⁴

Como Miklos lo señala, el solo proyecto de visión unifica, cohesiona a los actores y los coloca ante una nueva posibilidad abierta al futuro y de gran manera cerrada a la experiencia que como hemos dicho resulta un lastre en la hechura de la política desde su definición.

La prospectiva se convierte en una herramienta necesaria para poder sentarnos como sociedad con el gobierno (de cualquier tipo) a platicar de algún problema. Y sirve a los analistas para brindar una visión no retrospectiva de los problemas y sus soluciones a las partes involucradas en algún problema.

Prospectiva como herramienta formadora de confianza, de dialogo y en general de condiciones que suavicen el trato de partes que no están pudiendo ponerse de acuerdo.

²⁷³ Miklos, op. cit, p. 76

²⁷⁴ Miklos, op. cit. p. 76.

En resumen, una parte esencial en la formación de una política es el encuentro de los actores, estos llevarán una causa, definirán un problema y su naturaleza, identificarán soluciones, formularán alternativas para posteriormente seleccionar la mejor solución.

En paralelo a estos momentos del ciclo de la política, y para que se puedan dar estos, correrá un diálogo, una argumentación incesante que puede presentar problemas y malentendidos entre las partes, por razones que van de la experiencia al prejuicio personal, cuando no una ruptura violenta inmediata.

O que puede ser afortunada si se incluye el elemento de la prospectiva, explicada, analizada y puesta al servicio de la construcción de un futuro por medio de una herramienta novedosa que puede aislar algunas determinaciones de entrada (*inputs*) y fijar la atención de los sujetos ante un ente no prejuiciado, no descalificable, no corrupto, y por lo demás virgen, a entender, el futuro.

Cuando la intención es hacer una política de corte público, y la confrontación de las partes es frontal es normal imaginar el desenlace. Con la prospectiva lo que se comparte y sobre lo que se hace el compromiso es el futuro entendido como una capacidad de formar una realidad nueva. El resto, los amarres entre actores ya depende de la naturaleza del conflicto.

El nudo que hagan de ellos entre ellos ya tiene un sentido claro. No una previsión, ni una apología numérica de algún resultado sino la validez de un compromiso que no se hace sino con el futuro.

Es de esta manera como entra la prospectiva (por medio de una de sus características) en la política pública, en una de sus fases.

Es revitalizante para el proceso de hechura de la política contar con una herramienta de tan alta importancia en el interior de una de sus fases que para sociedades como la mexicana es necesario, como he dicho antes, replantearla a la luz de las condiciones del ciudadano mexicano. El ejercicio sería en términos prácticos **un salto de la promesa no cumplida al esfuerzo identificado como potencialidad del individuo ciudadano ante una necesidad organizativa que se cuenta a contra reloj**.

La liberación de amplios sectores de la población de los sistemas corporativos nos hace pensar que la organización ya tiene un origen (la ruptura democrática) y una vía (la democracia misma). De lo que carece es de un camino cierto por el cual transiten las demandas y las posibles soluciones lejos de las presiones tradicionales por vía violenta que por lo demás, tampoco tenían una gran efectividad procedimental.

Este camino se puede allanar por lo menos para la realización, o el acuerdo de formulación, de las políticas públicas con: a) una argumentación democrática, dialógica, que recupere el sentido original del logos formador de la polis, valorativa pero con causas de nuevos planteamientos retóricos, no comprometida más que con el sentido del acuerdo, libre, con la lógica de las circunstancias y las consecuencias y b)

la introducción de la prospectiva como mecanismo de promesa/acción en un tiempo futuro acordado (y acotado) por las mismas expectativas de los participantes.

De esta manera se le esta dando un fondo y una forma, un mecanismo pacifico para el acuerdo alentado por una nueva idea de lo que la vida pública puede ser en un tiempo, no del reproche sino del acuerdo.

Convencer es difícil todo el tiempo. Si a esto se suma la desconfianza inicial que gobiernos como el mexicano inspiran, se hace la tarea más ardua cuanto más si el motor generador de la acción conjunta apela a reivindicaciones retrospectivas.

En momentos en los que el mito de la revolución mexicana se encuentra a punto de ser totalmente difuminado, el mito de la democracia debe ser la bandera de todo intercambio político empezando con el lenguaje.

La democracia también se habla y también se planca en la vida y las acciones de los individuos. el reto es saber dirigirla desde el espacio público para el bienestar del mismo espacio público atacado hoy en día no por la tiranía de un dictador o una clase política sino por la tiranía del desencuentro, la ineficiencia, y la anarquía propia de toda transición político-social.

Política Pública como se ha dicho es, a la par de una herramienta de gobierno muy pragmática, una expresión real de la democracia, una ocasión para que el trabajo se reconcilie con la lexis y que a partir de esta unión se forme una idea y un trabajo de futuros, que como se menciona en la constitución, se de según nuestras capacidades.

Prospectiva aparte de ser una disciplina previsor y planificadora, es una manera práctica de acercarnos a la mejor realidad que podemos según nuestros deseos, nuestras intenciones y nuestras habilidades. No es un sueño, es un diseño que puede complementar con algunas de sus características un diseño mayor, no totalmente ajeno en sus propósitos como es política pública, conformando un modelo y una metodología más próxima al cumplimiento cabal en países como México.

La argumentación es la moneda más preciada en una sociedad que devalúa y sobrevalúa según la historicidad y el entendimiento social de los fenómenos. No es una categorización severa de reglas lógicas ni campo de sagacidades tramposas, por el contrario es considerada como peldaño principal por los analistas retomando de ella el inquebrantable soporte del consenso. El mismo Dunn nos dirá, si el problema esta bien hablado, bien dialogo y bien argumentado la mitad del trabajo esta ya hecha.

Todo esto cuenta al pretender cambiar o empezar a cambiar una manera de hacer las cosas por otra más eficaz y más eficiente que cumple mejor con los requerimientos y que distribuye responsabilidades a la par de derechos.

La unión estratégica de estas categorías nos coloca ante la necesidad de construcción de un espacio nuevo.

Se debe construir un terreno en el que la confianza se dé de nueva cuenta. Aunque no implique una fraternidad entre los disputantes.

Este terreno a veces corto en el tiempo debe ser formado y explotado en toda su capacidad, ya como institución va como arreglo casual siempre atentos al compromiso pacífico de un diálogo constructivo

3. PROPUESTA GENERAL.

I.

Las proposiciones hechas anteriormente pueden parecer muy generales por lo que es necesario hacer un planteamiento práctico, una suerte de modelo que involucre los conceptos descritos durante los primeros capítulos en un orden como el que se planteó anteriormente en este capítulo.

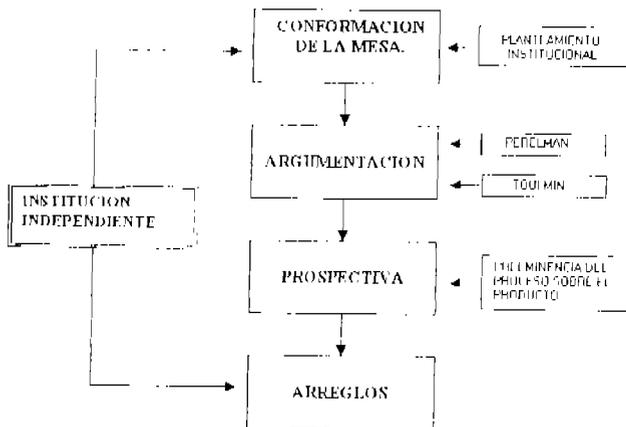
El planteamiento consta de los siguientes elementos:

1. Conformación de la mesa.

El hecho mismo de que exista una mesa en la cual se sienten las partes **con la intención** de llevar a buen fin un proyecto o una propuesta (sin importar su origen "de iniciativa") ya es un logro de la voluntad política, es decir, la relación mando-obediencia en la que el gobierno dictaba y el ciudadano obedecía se va disolviendo paulatinamente, ya sea por la debilidad del gobierno o por el contrapeso real que significan actores bien organizados en torno a un interés común.

Sin embargo dado este nuevo balance de poder se debe evitar que este hueco que va de la ineficiencia gubernamental a la anarquía social se llene de propuestas de coacción violenta por alguna de las partes y se transforme rápidamente de oportunidad democrática a demagogia corporativa que al detectar fallos en la estructura de la transición explote en conflictos de suma cero que impidan las acciones del gobierno a la vez que detienen un proceso de acción pública.

El simple hecho de formar una mesa con intención y voluntad de las partes ya es un buen principio, ya habla de publicidad en la política, sin embargo es de esperar que los actores se presenten prejuiciados (no sin razón) o con la experiencia de los tradicionales abusos de poder por parte del gobierno. Aun antes de emitir la primera palabra ya hay un ejercicio de juicio por parte de los actores que puede impedir el primer diálogo posible.



2. La argumentación democrática guiada.

Una vez conformada la mesa, sentados los actores participantes, la propuesta es que abandonen el discurso político tradicional en el cual las partes de presentan, se descubren y se despiden en un amasijo de falacias, demagogia, y exposiciones retórica de tintes antiquísimos.

En lugar de mantener el secreto de la intención bajo el discurso del reproche, la inconsciente lucha del débil contra el fuerte donde al fuerte se le pide o se le niega todo o en el último de los casos la tendencia de romper la línea dialógica con el **otro como contraparte** se debe acudir al discurso retórico nuevo (la reivindicación de la palabra de Majone) a partir de las guías que nos da la obra de Toulmin y Perelman.

Esto es, pensando en Toulmin, una modulación de las afirmaciones, una persuasión que vaya más allá del planteamiento de las premisas seguido inmediatamente de conclusiones tajantes y maniqueas

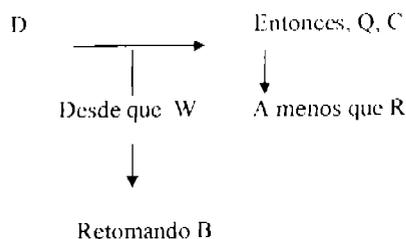
Al incluir a Toulmin se incluye un sistema en el que la realidad real ya no esta sujeta ni al conocimiento inmediato ni a la defensa radical de un solo punto (identificado como cierto en una lógica tradicional²⁷⁵) Con las cláusulas de salida del modelo (Warrants, Rebuttals y Backings) las afirmaciones entran en un juego más rico, en un orden redimensionado en el tiempo y sobretodo en el espacio circunstancial que las partes reconocen como cierto.

²⁷⁵ en la que se acepta que lo cierto es verdaderamente cierto.

El objeto de la argumentación, a entender el problema, es redimensionado de igual manera por los argumentadores y la calidad de su argumento.

La verdad se entiende desde la posibilidad y no desde un sistema intención-verdad propio de demagogias sobretodo en la política

Se pueden utilizar una gran variedad de estructuras básicas²⁷⁶ para una gran variedad de públicos manteniendo este esquema:



W para *Warrant* **B** para *Backing* **R** para *Rebuttal* **D** para *Datum* **Q** para *Qualifier* **C** para *Claim*

En el cual caben certezas sin verdades y opciones de inflexión para las condiciones entendidas como verdaderas por cualquiera de las partes. Es un buen complemento para un ejercicio de voluntad verdadero por, para y a partir de la democracia y su cohabitar en el espacio público mexicano.

Se puede pensar que lo que se intenta es enseñar un modo de hablar a personas no necesariamente interesadas en ello, pero la intención no es tal, la intención es que el analista o el que intente realizar los acuerdos retome esta guía de argumentación para guiar un diálogo que puede tender hacia los extremos de manera muy rápida. Si se quiere, la propuesta trata de centrar el dialogo en un punto en el que la descalificación pierda sus bases lo más posible.

Una vez planteada la manera en la que la retórica clásica puede ser evolucionada en un diálogo formador de políticas o de acuerdo definitorio para las políticas de fondo, se puede explicar la parte complementaria enriquecida por la argumentación de Perelman.

²⁷⁶ Ya revisadas en el Capítulo 3.

Perelman es un estudioso de lo que llamo argumentación valorativa y observa con detenimiento que la capacidad de juzgar los juicios es muy débil en la lógica tradicional de todo o nada²⁷⁷.

Señala que la demostración (técnica) es matemática, concluyente, sistemática y cierta y que su contraparte, la argumentación rescata afortunadamente el lenguaje común, la adhesión y por lo demás un **encuentro de mentes**.

Ser uno con el auditorio, unir el análisis dando un sentido de unidad a la mesa-auditorio y **comprometer** a los actores participantes como **audiencia** a un ejercicio de solución.

En resumen crear una consciencia de que el problema nace con la diferencia y que la solución forzosamente debe nacer de la unificación por lo menos de la comunicación.

3. El proyecto prospectivo.

Para que la argumentación tenga mayores posibilidades de darse en términos pacíficos y constructivos he colocado de manera estratégica elementos de prospectiva que funcionan como respaldo a la construcción de la solución y su debate.

La prospectiva puede hacer la gran diferencia gracias a su planteamiento de construir el futuro desde el presente.

Gracias a este componente novedoso la palabra del tercero en discordia (generalmente el político de alto rango) se delega en una abstracción tan lejana como posible: el futuro.

La idea de la construcción del futuro que se desea es para Miklos y para esta tesis, de un gran poder de cohesión para aquellos que se involucran como participantes en una política pública.

Con la prospectiva ya hay porque establecer una comunicación, los canales se abren al futuro minimizando las conjeturas retrospectivas que separan a los actores en el dialogo clasificándolos según los papales que jugaban en el viejo escenario del poder.

En términos de Dror y sus sugerencias:

Podrás confrontarte ante alternativas penosas y trágicas que impliquen el sacrificio de valores, creencias, compromisos, metas, y aspiraciones importantes a causa de cuestiones aun más importantes y fundamentales. Basa tus opiniones en el largo plazo y considéralas desde el punto de vista de las necesidades de tu pueblo y no las sustentas en ideologías o situaciones inmutables. En realidad los cambios en los llamados "hechos" deben ser la respuesta principal en las negociaciones exitosas y un requisito para su vigencia. El pensamiento de estrategia política a largo plazo es

²⁷⁷ sería recomendable releer mi presentación de Perelman del Capítulo 3

abierto y sensitivo al cambio dinámico, y la discontinuidad es la única base admisible para optar por alternativas trágicas en momentos críticos.²⁷⁸

Esta formulación del proyecto prospectivo efectivamente lleva en sí una metodología propia y un trabajo intenso de síntesis de propuestas. Esta metodología depende de cada caso y debe contener los elementos descritos en el capítulo 2. En este trabajo no exploraremos dichas metodología más allá del trato que les he dado en el capítulo ya mencionado.

Lo oportuno, lo pertinente que ajusta la prospectiva en un proceso inicial pero definitivo de la política es el planteamiento más allá del análisis pertinente de que herramientas y como se usaran en cada caso.

La prospectiva sí encaja y lo hace de la mejor manera en el momento más indicado en la política es decir en el primer contacto argumentativo, retórico y dialógico que las partes tienen.

Lo que se propone es una suma de las mejores características e intenciones de prospectiva en política pública para lograr una comunicación exitosa con miras a una implementación.

4. Construcción de arreglos.

Una vez sentados en la mesa, delimitada la participación de los actores en una propuesta lógico-comunicativa libre de retórica "tradicional" y propuesto el futuro como el testigo de cargo no de las promesas sino de las posibilidades el siguiente paso es medir los resultados que van surgiendo en una tabla normal de consenso/disenso.

Esto es, la actividad se va moviendo sinfónicamente hasta perfilar ante el ojo atento un resultado final que no necesariamente tiene que ser positivo. El fin de un acercamiento dialógico para la política puede variar de caso en caso. Puede ser más acalorado en algunas situaciones y por que no, sencillo en otras. Sin embargo si la temática fue abordada de la mejor manera, democrática, pacífica y de un alto nivel de consideración para con la otra parte el trabajo que propongo estará hecho.

5. Construcción de instituciones.

El último punto, pero no menos importante, de esta propuesta final, tiene que ver con el cierre más práctico que se le puede dar a un diálogo: el compromiso.

²⁷⁸ Célbre regla Núm. 3. dentro de las XXI reglas para negociadores políticos en Ychezkel Dror. Enfrentando el futuro, México, F.C.E, 1990, p. 207.

Esta idea ha sido retomada recientemente por investigadores como Giandomenico Majone. El planteamiento es sencillo: ante una desconfianza de las partes pero también ante una necesidad vital de resolver algunos problemas el desencuentro se da desde la posición física de un diálogo donde un bando se encuentra debatiendo frontalmente con el otro.

De esta manera el diálogo se convierte muy rápidamente en dos monólogos inquisidores y acusatorios que obviamente no se sienten parte de la solución sino parte del conflicto.

Siguiendo esto, **la idea es hacer de esta mesa una institución independiente que no sea exactamente la representación de las partes sino la representación viva, morfológica del conflicto.**

Para esto el insumo básico es en nuestra situación mexicana la confianza que se ha depositado en las representaciones (traducido en legitimidad e incluso legalidad) de cualquier parte.

Esta institucionalización de la mesa negociadora, mesa de acuerdos o mesa de acercamiento, compromete a las partes "vanguardia" de los sujetos sociales a llegar a una solución consensada. Los arranca de la suave posición de representantes, de partes, de testigos mudos para conducirlos a decisores confiables, legítimos y sobretodo eficientes en la solución o incluso el planteamiento de un problema.

Como Majone lo mencionó en alguna de sus visitas a México²⁷⁹, la responsabilidad se debe construir en instituciones sólidas, rápidas y eficientes. No es posible continuar con la idea de la representación social como parte obligada de individuos solitarios.

La naturaleza de esta institución es naturalmente de orden civil, de ahí su legitimidad y su entrada en la vida pública de una manera más limpia, es decir a partir de un intento de renovar las formas en las que se hacen y formulan los consensos.

La palabra clave para entender este planteamiento es **credibilidad**, en la actuación gubernamental pero sobretodo en la estrategia como punto de salida de los hacedores de política.

Esta delegación de los responsables "de salida" de una política en otra institución independiente promueve la credibilidad en la actuación de las partes: del gobierno que cede, comparte y delega, de los afectados que ponderan su participación y se contienen y de la sociedad que queda al margen del experimento como quien observa un acto en el que tarde o temprano será parte. Así se promueve una formación democrática para los observadores diarios, para el público no directamente interesado en algún conflicto.

La propuesta es un planteamiento estratégico que recorta movimientos y redistribuye la autoridad y la actuación en una institución autónoma (en la medida de lo posible)

²⁷⁹ Ver: documentos del seminario El Estado del Arte en Administración y Políticas Públicas. El Colegio de México. 14 de Noviembre de 2002.

responsable confiable y con un alto nivel de credibilidad motivada por su propia constitución y por las herramientas prácticas que le dan movilidad al interior.

En palabras de Majone: "el poder de los grupos se ve "compartido", así como la responsabilidad en relaciones fiduciarias."²⁸⁰

Fiduciarias en relación al gobierno y los afectados directos organizados y, lo más importante, respecto a la sociedad que es el testigo directo de la capacidad o incapacidad de las instituciones nuevas o viejas de dar un curso pacífico y eficaz a los problemas que aparecen ante nosotros como próximas citas.

²⁸⁰ Majone. Seminario citado.

GLOSARIO.

Adopción de la política (Policy Adoption). La alternativa formulada se pone en práctica.

Análisis de las Políticas Públicas (Public Policy Analysis). El Análisis de Políticas Públicas es una actividad que busca crear conocimiento de y para el proceso de hechura de la política. En esta búsqueda investigará las causas, consecuencias y actuación de las políticas públicas. Este análisis intelectual busca empatarse en todo momento con la hechura de la política y su proceso, produciendo información relevante para una, varias o todas las fases de la política pública dependiendo del tipo de problema que enfrente el servidor del análisis.

Argumentación. Argumentar significa defender una idea o una opinión aportando un conjunto de razones que justifiquen nuestra postura. Es exponer el punto de vista propio para hacer que otro lo comparta. La argumentación tiene una importancia enorme en la vida pública. Generalmente recurrimos a ella para justificar nuestros pensamientos o nuestros comportamientos, para persuadir a los demás de nuestros puntos de vista, para influir sobre el comportamiento de los otros, como base para la toma de decisiones.

Auditorio. La audiencia para Perelman se refiere a todos aquellos sujetos que el argumentador desea influenciar.

Calificativos (Qualifier). Es la modalidad según la cual se hace la referencia, por ejemplo, afirmando la universalidad o sólo la validez para un determinado dominio de temas. Es hacer patente el grado de posibilidad/factibilidad que propone una conclusión. Puede ser expresada en términos: probable, posible, presumiblemente etc. Una qualifier es una afirmación acerca de que tan fuerte es la conclusión e indica la fuerza existente entre los soportes y la warrant.

Ciencias de la Política (Policy Sciences). Término utilizado para designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado. Las Ciencias de la Política incluyen: los métodos de investigación del proceso de la política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

Conclusión (Claim). Este es el punto principal, la proposición, la tesis. Es lo que se reclama como válido, la idea propuesta, en breve, lo que todo argumentador intenta dejar en claro a partir de un sistema lógico.

Corrientes Prospectivas. Diferentes enfoques con los que se ha pretendido trabajar en Prospectiva. Diversas orientaciones sobre los estudios.

Demostración. La demostración según Perelman es un cálculo hecho de acuerdo con las reglas que han sido determinadas de antemano, mientras que la argumentación es el estudio de técnicas discursivas que inducen o incrementan la adherencia mental a las tesis presentadas por los argumentadores.

Discurso Epidíctico o Ceremonial. Es aquel que concierne al futuro en el que se exalta emotivamente algo o a alguien. Tiende a mostrar los valores.

Discurso Deliberativo o Legislativo. Es aquel concerniente a hechos de futuro como por ejemplo la explicación de las consecuencias de una acción determinada.

Discurso Judicial o Forense. Tipo de discurso propio de los juicios y concerniente a hechos pasados que pudieron haber sido realizados o no.

Estructuras Analíticas. Estas estructuras son campos determinados de otras ciencias que retoman para sí el uso del análisis como herramienta individual o combinada que en una adecuación correcta logran dar resultados a sus respectivas inquietudes.

Estudios de Futuro. Los estudios de futuro son aquellos que constituyen un tipo de investigación especialmente creativa, orientada a la exploración del porvenir, con el objeto de proporcionar información relevante, en una perspectiva a muy largo plazo que permita apoyar la toma de decisiones.

Estudios de la Política (Policy Studies). Estudios de actividades sociales que permiten un tránsito adecuado que va de la toma de decisiones y la formulación de soluciones de manera tradicional, gubernamental y centralizada, a nuevos esquemas de trabajo colectivo en los que el fin último es la participación consciente, importante y permanente de los ciudadanos en la acción de gobierno.

Evaluación (Policy Assesment). Se revisan las acciones y los resultados de determinada política.

Falacias. Las falacias son errores en los argumentos. Muchas de ellas son tan importantes que incluso tienen sus propios nombres. Esto puede hacerlas parecer como un tema nuevo y separado. Sin embargo llamar a algo falacia normalmente es solo otra manera de decir que viola una de las reglas de los buenos argumentos.

Forecast, Foresight. Previsión. Términos utilizados en la escuela anglosajona para referirse al estudio y análisis del futuro. Aunque ambos coinciden en su interés por el futuro son procedimentalmente diferentes a la Prospectiva al ser estos sólo medios para identificar acciones a surgir por decisiones tomadas en el presente.

Formulación de la Política (Policy formulation). Creación de alternativas a los problemas públicos.

Futuribles. Estudios de futuro de corriente europea encargados de desarrollar alternativas de futuro.

Garantías o Justificaciones (Warrant). Son las convenciones sociales, entendidas como reglas que se manejan en un espacio público, lo que las lleva a ser admitidas como una *garantía* de una referencia determinada. Warrants son valores generalmente aceptados, lugares comunes de una cultura determinada así como puntos de vistas específicos de algún grupo humano así como presupuestos que pueden no ser completamente racionales.

Hacedor de Políticas Públicas (Policy Maker). Individuo responsable del análisis y la dirección técnica del proceso de la política.

Hechura de las Políticas (Policy Making Process). Como su nombre lo indica este proceso de hechura de la política contempla las fases indispensables con las cuales es posible hacer una política siguiendo algunos pasos determinados que por lo demás también dan paso a otros subsistemas. En términos de William N. Dunn, el Policy Making Process es un proceso político que incorpora fases interdependientes, a entender: Inclusión en la agenda (Policy Agenda Setting), Formulación de la política (Policy Formulation), Adopción de la política (Policy Adoption), Implementación (Policy Implementation), y Evaluación (Policy Assesment). El proceso de hechura de políticas puede ser representado como un ciclo no lineal o como un círculo de actividades ordenadas en el tiempo.

Holística. Visión general y amplia de las partes que conforman un fenómeno y su interrelación.

Implementación (Policy Implementation). La política adoptada pasa a manos de unidades administrativas que le dan curso y acción, vía la movilización de recursos y personas.

Inclusión en la Agenda (Policy agenda setting). Elección y colocación de los problemas en la agenda pública

Las Razones o Fundamentos (Backing). Consiste en los elementos designados para certificar las suposiciones expresadas en la warrant (como su nombre lo indica esta detrás de la warrant). Estos elementos pueden ser singulares o darse en conjunto, es decir como un argumento diferente pero complementario de la warrant. Estas razones o fundamentos deben ser introducidos cuando el público no está dispuesto a aceptar la warrant del todo o en algún sentido. Este backing provee de soportes a la warrant y se hace especialmente importante cuando la legitimidad de un grupo de argumentos basados en la warrant es puesto en duda.

Modelo de Toulmin. Modelo retórico que contrasta las operaciones lógicas clásicas aristotélicas y las refuerza con componentes diversos que permiten un mejor entendimiento de las circunstancias en las que se argumenta.

Modelos Formales. Los modelos formales son aquellos que implican el uso fundamentalmente de variables con un reconocimiento matemático que buscan a su vez

crear modelos en los que se puedan efectuar cálculos lo más acertados posibles sobre el estado de la realidad y su proyección a mediano o largo plazo.

Nous. Condición aristotélica para la formación del componente político en el hombre.

Planeación. El concepto de planeación tradicional comienza por determinar cuales futuros son factibles y luego, selecciona el más deseable. La especificación de los futuros factibles se basa en los estados actuales y pasados de la realidad. Así el futuro, aunque no del todo determinado por el pasado, en cierta forma es deducido a partir de él. El estilo es esencialmente retrospectivo.

Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social en tanto discursivamente distinta de la decisión política y nos sitúa en una nueva posición para entender la política. Esta nueva posición parte de la práctica, de las maneras en las que se encaran los problemas sociales en el ámbito del gobierno pero también de las organizaciones individuales que los mismos problemas van delimitando.

Política Pública (Public Policy). Es la expresión más acabada de acción social y colectiva que reúne toda una tradición de pensamiento que podemos identificar en el espíritu griego pero también en otros momentos de la historia del pensamiento, cuando se ha dotado a la expresión política y pública de una verdadera libertad con base en leyes que fundan un derecho y una ética social que regula un comportamiento.

Políticas (Policy). El término **Policy** se refiere a la política en su sentido referente al conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones. En este contexto, **Policy** se refiere a la dimensión técnica de toda decisión social, entendiendo por esta última toda decisión en la que el sujeto de la misma le asigne un sentido referido a la conducta de otros, sea esta pasada, presente o esperable y se trate de decisiones completamente intencionales.

Políticas (Politics). El término "política" hace referencia a todo un planteamiento filosófico, psicológico y social que culmina en una arena de posible acción de las mejores opciones que nos acercaran a lo que deseamos. Dentro de la política así entendida, cabe por ejemplo, el discurso partidista, la propuesta histórica, el estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea. En general las ideas relativas a los fines que persigue un gobierno o una sociedad.

Predicción. Actividad basada en teorías determinísticas que presenta enunciados, no sujetos a controversias, que intentan ser exactos respecto a lo que sucederá en el futuro. Hasta ahora existen tres sistemas de predicción: mágicos, intuitivos y racionales.

Previsión. Es una aproximación que pretende dar una idea de los sucesos probables a los cuales será preciso adaptarse, conduciendo a decisiones inmediatamente ejecutables.

Procedimientos informales. Estos métodos contemplan características comunes tales como la orientación normativa, la preocupación respecto al manejo de la creatividad, el punto de vista holístico y el énfasis en el papel de la instrumentación y nos hace patente que

existen dos de estos procedimientos que son muy aproximados a los modelos formales: las proyecciones intuitivas y las proyecciones especulativas. Estas proyecciones que involucran el conocimiento de especialistas, abarcan una gran cantidad de temas basando su información relevante en aportaciones de distintas ciencias (no solo sociales) y conformando a su vez paisaje, o escenarios del futuro.

Preferencia. Serie de técnicas para acceder al futuro con base en la experiencia. Se fundamenta el pasado para construir el futuro.

Pronóstico. Se refiere a un enunciado condicionado, esto es, al desarrollo de eventos futuros generalmente probables. El pronóstico representa juicios razonados sobre algún resultado particular, que se cree el más adecuado para servir como base de acción.

Prospectiva. Consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro.

Prospectiva. La palabra prospectiva proviene del griego *prospekt* que significa el modo de mirar algo, siendo esto así, la prospectiva nace en un espectro estético determinado por una gran cantidad de observadores sobre una gran cantidad de asuntos. El término prospectiva es una parte de los estudios de futuro que por su novedad temporal y en cuanto a su propuesta suele ser confundida con otras ramas de los estudios de futuro, proyección, pronóstico, prevención etc. Sin embargo prospectiva va más allá, la prospectiva corresponde a un movimiento científico de anticipación que puede ser definido como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable, esto es la prospectiva, la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir. Según Miklos y Tello, la prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación, luego una toma de consciencia y una reflexión sobre el contexto actual, y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseado. Prospectiva sugiere de igual manera una serie de propósitos tanto para los analistas como para aquellos que desde sus intereses desean crear un futuro basado en sus deseos y el compromiso de sus acciones: generar visiones alternativas de futuros deseados, proporcionar impulsos para la acción, promover información relevante bajo un enfoque de largo alcance, hacer explícitos escenarios alternativos de futuros posibles, establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible.

Proyección. La proyección brinda información sobre la trayectoria de un evento ofreciendo una serie de alternativas a considerar, sean estas deseables o indeseables

Rebuttal. Esta es una especie de cláusula de exclusión. Reconoce ciertas condiciones bajo las cuales la conclusión no puede darse o bajo las que se puede dar pero de una manera muy restringida. Limitando el área en la que la conclusión puede ser legítimamente aplicada, este rebuttal anticipa ciertas objeciones que pueden ser observadas posteriormente contra el argumento. Son las excepciones

Soportes (Support). Es la información disponible por los argumentadores o suministrada al sistema social de comunicación por alguno de ellos y que es tomada como punto de partida del proceso.

BIBLIOGRAFÍA.

- ❖ Aguilar, Luis F., (1992) El estudio de las políticas públicas. Porrúa. México.
- ❖ Arendt, Hannah, (1993) La Condición Humana. Paidós. España.
- ❖ Aristóteles, (1999) Retórica. Gredos. Barcelona.
- ❖ _____ (2000) Política. Gredos. Madrid
- ❖ Baber, William F., en Massey, Andrew, (1993) Managing The Public Sector: A Comparative Analysis of United Kingdom and the United States. Edward Elgard. Aldershot Hants.
- ❖ Barbieri, Eleonora, (1993) La previsión humana y social estudios sobre los futuros. F.C.F.
- ❖ Barthes, Roland, (1970) Mitologías. Siglo XXI. México.
- ❖ Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna, (1993) ¿Cómo hacer del Estado un bien público?, en Sociológica, No 22, UAM-A. México.
- ❖ _____ (1993) Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública, en Revista de Administración Pública, INAP. No 84. México.
- ❖ _____ (1995) Política Pública y Desarrollo. UAM. México.
- ❖ Bell, Daniel, (1964) El fin de las ideologías. Tecnos. Madrid.
- ❖ _____ (1976) El advenimiento de la sociedad post-industrial: Un intento de pronósis social. Alianza. Madrid.
- ❖ Berger, Gaston, (1985) Etapes de la prospective. PUF. France.
- ❖ Bozeman, Barry, (1998) Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica. México.
- ❖ Bunge, Mario, (1960) Antología Semántica. Nueva Visión. Buenos Aires.

- ❖ Cabrero, Enrique, (2000) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, num2, segundo semestre de 2000.
- ❖ Capaldi, Nicholas, (1979) *The Art of Deception*. Prometheus Books. New York.
- ❖ _____ (1999) *Cómo Ganar un Debate*. Gedisa. Barcelona.
- ❖ _____
- ❖ Castoriadis, Cornelius, (1995) *Figuras de lo Impensable*. Cátedra. España.
- ❖ _____ (1997) *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyoacán. México.
- ❖ Dery, David, (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*. University Press of Kansas. Lawrence Kansas.
- ❖ Descartes, Rene, (1994) *El discurso del Método*. Porrúa. México.
- ❖ Documentos del seminario *El Estado del Arte en Administración y Políticas Públicas*. El Colegio de México. 14 de Noviembre de 2002.
- ❖ Dolz, James, (1993) *La argumentación*, en *Cuadernos de Pedagogía*. Monográfico, leer y escribir. Colombia.
- ❖ Dordrecht, Holland, (1979) *Perelman's The New Rhetoric and the Humanities: Essays on Rhetoric and Its Applications*. D. Reidel Publishing Company. New York.
- ❖ Dror, Yechezkel, (1990) *Enfrentando el futuro*. F.C.E. México.
- ❖ Dunn, William N., (1981) *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall. Englewood Cliffs N. J.
- ❖ Dye, Thomas, (1992) *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. New Jersey.
- ❖ Easton, David, (1953) *The Political System*. Knopf. New York.
- ❖ Eco, Umberto (2000) *Cómo se hace una tesis*. Gedisa. Barcelona.
- ❖ Elster, Jon, (1995) *Tuercas y tornillos*. Gedisa. España.
- ❖ _____ (1996) *El cambio tecnológico*. Gedisa. España.
- ❖ _____ (1998) *Ulises y las Sirenas*. F.C.E. México.
- ❖ Fulau, Heinz and Prewitt, Kenneth, (1973) *Laberynths of Democracy*. Bobbs-Merill. Indianapolis.

- ❖ Fisher, Frank, (1980) *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology* Westview Press. Boulder, CO.
- ❖ _____ (1986) *Practical Discourse in Policy Argumentation*. JAI Press. Greenwich, Connecticut
- ❖ _____ (1993) *The argumentative Turn In Policy Analysis And Planing*, Duke University Press. London.
- ❖ Fromm, Erich, (1992) *Ética y Psicoanálisis*. F.C.E. México.
- ❖ Gallardo Velázquez, Anahí, (2003) *Prospectiva socioeconómica para un México alternativo*, documento de Internet. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num6/art6.html>
- ❖ Gargarella, Roberto, (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Paidós. Barcelona.
- ❖ Godet, Michel, (1993) *De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospección y Estrategia*. Marcombo. Barcelona.
- ❖ Guthrie, W.K.C., (2000) *Historia de la filosofía griega*. Gredos. España.
- ❖ Hambrick, Raymond Jr, (1974) *A Guide for the Analysis of Policy Arguments*. Paris D C. J. F.
- ❖ Hart R P, (1973) *On Applying Toulmin: The Analysis of Practical Discourse*. Pennsylvania State University Press. University Park.
- ❖ Hegel, George W.F. (1973) *La fenomenología del espíritu*. F.C.E. México.
- ❖ Heidegger, Martín,(1999) *Ser y Tiempo*. F.C.E. México.
- ❖ Hirschman, Albert O., (1993) *Retóricas de la Intransigencia*. F.C.E. México.
- ❖ Jenkins, William,(1978) *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Martin Robertson and Company. England.
- ❖ Jennings, Bruce, (1987) *Interpretation and Practice of Policy Analysis*, en Fisher, Frank, *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Sage. Beverly Hills.
- ❖ _____(1987)*Policy Analysis: Science, Advocacy, or Counsel?* Sage. Beverly Hills
- ❖ _____ (1988)*Political Theory and Policy Analysis*. Sage. Beverly Hills.

- ❖ _____ (1993) *Counsel and Consensus: Norms of Argument in Health Policy*. Sage. Beverly Hills
- ❖ Kant, Immanuel, (2002) *Crítica a la Razón Pura*. Alféguara. Madrid.
- ❖ Kuhn, Thomas, (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*. F.C.E. México.
- ❖ Lasswell, Harold, (1951) *La orientación hacia las políticas*. Stanford University Press. Stanford.
- ❖ _____ and Kaplan, Abraham, (1970) *Power and Society*. Yale University Press. New Heaven.
- ❖ Leibnitz, Gottfried, (1994) *Monadología*. Porrúa. México.
- ❖ Luhmann, Niklas, (1996) *Confianza*. Anthropos. México.
- ❖ Maarten, A. Hajer, (1990) *Discourse Coalitions*. O.U.P. Oxford.
- ❖ Majone, Giandomenico, (1997) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*. F.C.E. México.
- ❖ Malthus, Thomas, (1960) *Ensayo sobre el principio de la población*. F.C.E. México.
- ❖ Maquiavelo, Nicolás, (1991) *Escritos políticos y vida de Castruccio Castracani*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
- ❖ _____ (2003) *El príncipe*. Porrúa. México.
- ❖ Miklos, Tomás y Tello, Ma Elena, (2000) *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa. México.
- ❖ Montes, Fernando, (1990) *Historia de la literatura*. Porrúa. México.
- ❖ Moro, Tomas, (1990) *Utopía*. Editores mexicanos unidos. México.
- ❖ Nagel, Stuart, (1984) *Contemporary Public Policy Analysis* University. University of Alabama. Alabama.
- ❖ Oszlac, Oscar, (1994) *Políticas Públicas y regimenes políticos: reflexiones apartir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES. Argentina.
- ❖ Oxford English Dictionary
- ❖ Página de Internet. <http://perso.wanadoo.es/angeljes/42/42.htm>

- ❖ Parsons, Wayne, (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Vt. E. Elgar. Brookfielf.
- ❖ Perelman, Chaim y L. Olbrechts Tyteca, (1989) *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Gredos. Madrid.
- ❖ Perelman, Chaim, (1989) *Foss, Foss & Trapp*. Ediciones de la Universidad de Bruselas. Bruselas.
- ❖ Platón, (1990) *Diálogos*. Porrúa. México.
- ❖ Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. (1998) *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. F.C.E-CNCP y AP.
- ❖ Rawls, John, (1974) *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- ❖ Reynolds, J, (1983) *The Logic of Policy Inquiry*. Longman Inc. N.Y.
- ❖ Rodríguez de Rivera José, (1999) *Argumentación y teoría de la argumentación*. Dpto. Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá. Alcalá.
- ❖ Rose, Richard, (1989) *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*. Sage. Newbury Park.
- ❖ Rousseau, Jean-Jaques, (1999) *El contrato social*. Porrúa. México.
- ❖ Russell, Bertrand, (1962) *The problems of philosophy*. Oxford University. London.
- ❖ _____ (1967) *Misticismo y lógica y otros ensayos*. Paidós. Buenos Aires.
- ❖ Sachs, Wladimir M. (1977) *Nota sobre los modelos de evaluación de procedimientos prospectivos; un ensayo introductorio*. Fundación Javier Barros Sierra, Centro de Investigación Prospectiva. México.
- ❖ _____ (1977) *Reflexiones sobre el Método Matemático y los Estudios de Futuro*. Fundación Barros Sierra. México.
- ❖ _____ (1980) *Diseño de un futuro para el futuro un ensayo sobre los métodos e importancia de la planeación prospectiva*. Fundación Javier Barros Sierra. México.
- ❖ San Agustín, (1975) *La Ciudad de Dios*. J.U.S. México.
- ❖ Schwartzemantel, John, (1987) *Structures of Power. An Introduction to Politics*. Wheatsheaf Books. England.

- ❖ Serra, Jordi (2003) Imaginar el mañana, documento de Internet. <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html>
- ❖ Simon, Herbert, (1957) Administrative Behaviour. Prentice-Hall. New Jersey.
- ❖ Smith, Adam, (1995) La Riqueza de las Naciones. F C E. México
- ❖ Smith, Patricia, (1976) Land. AREC. N.Y.
- ❖ Sófocles, (1980) Tragedias. Porrúa. México.
- ❖ Spinoza, Baruch De, (1996) Ética Demostrada Según El Orden Geométrico. FCE. México.
- ❖ Toffler, Alvin, (1974) El shock del futuro. Plaza & Janes. Barcelona.
- ❖ _____ (1999) El cambio del poder. Plaza y Janes. Barcelona.
- ❖ Toulmin, Stephen, (1958) The Uses Of Argumentation. Cambridge University Press. Cambridge.
- ❖ Trueba Atienza, Cármen, (2000) Racionalidad lenguaje, argumentación y acción. Plaza y Valdés. México.
- ❖ Uvalle, Ricardo, (1998) La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporáneas, en Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local.
- ❖ Weil, Simone, (1998) Echar raíces. Trotta. Madrid
- ❖ Weimer David, Vining Aidan R. and Vining, Alan, (1998) Policy Analysis: Concepts and Practice. Prentice Hall Professional. Englewood Cliffs, N. J.
- ❖ Weston, Anthony, (1997) Las claves de la Argumentación. Ariel. Barcelona.
- ❖ Wittgenstein, Ludwig, (2002) Tractatus logico-philosophicus. Alianza. Madrid.
- ❖ Xirau, Ramón, (1991) Introducción a la Historia de la Filosofía. UNAM. México.