

Un discurso de políticas que refleja su marco*

Martin Rein y Donald Schon

El enmarque del discurso de las políticas

Mientras que en la primera parte del volumen se han examinado las experiencias nacionales con respecto a la relación que hay entre el conocimiento social y el Estado, la segunda parte aborda cuestiones acerca de la relación que existe entre ambas esferas. La primera cuestión que abordaremos es el carácter de los procesos de la política pública a los que se espera que contribuya la ciencia social. Este capítulo y el siguiente, de Majone, intentan conceptualizar el proceso de políticas en formas innovadoras, con objeto de aclarar la relación que guarda con la ciencia social orientada hacia las políticas.

En la práctica de las políticas existen obstinadas controversias que tienden a eternizarse, relativamente inmunes a toda resolución por referencia a los testimonios y que rara vez llegan a resolverse en forma definitiva. En el mejor de los casos quedan zanjadas durante un tiempo por obra de procesos electorales, tomas del poder o negociación. O, con los cambios ocurridos en un contexto mayor, simplemente pueden desaparecer por un tiempo, para reaparecer en alguna forma nueva.

Las trayectorias de estas controversias —podemos pensar en las disputas causadas por las armas nucleares, el bienestar o la condición de las mujeres— no deben interpretarse en términos de la ya familiar separación de cuestiones de valor y cuestiones de hecho, pues los participantes en

ellas interpretan los problemas de sus difíciles situaciones de políticas por medio de *marcos* en que se integran hechos, valores, teorías e intereses. Dadas las múltiples realidades sociales creadas por marcos en conflicto, los participantes no solo están en desacuerdo mutuo, sino también acerca de la naturaleza de sus desacuerdos.

Las controversias en torno a las políticas duraderas plantean la siguiente cuestión epistemológica: ¿cuál puede ser la base para resolver conflictos de marcos cuando los propios marcos determinan lo que cuenta como prueba, y cómo se ha de interpretar la prueba? Como respuesta a esta situación proponemos en este capítulo una epistemología empírica: no una teoría del conocimiento en el sentido filosófico, sino una investigación del conocer en la práctica por el cual, en nuestra sociedad, tratamos de resolver las controversias en torno a políticas a falta de una base generalmente aceptada para resolverlas¹.

Empleamos el término *discurso de políticas* para referirnos a las interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de los cuales situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones². Reconocemos el análisis de políticas como una forma de actividad intelectual que puede funcionar como causa o consecuencia de movimientos que ocurren dentro de los procesos de un discurso de políticas más general. En particular, nos interesan las condiciones en que el discurso de las políticas puede llegar a reflejar los marcos. Analizaremos estas cuestiones en el dominio específico de las políticas de bienestar.

Enmarque

La idea de los marcos ha recibido, recientemente, buena difusión. Minsky (1978) introdujo el término *marco* en el campo de la inteligencia artificial para referirse, por ejemplo, a una forma particular de representar el conocimiento. Kahneman y Tversky (1974) escribieron acerca de los marcos que distorsionan nuestra interpretación y análisis de los datos, tomando como punto de referencia una concepción particular de la toma de decisiones racional. El sociólogo William Gamson (Gamson y Lasch, de próxima aparición) ha empleado el término *empacar* para referirse a un

tipo particular de enmarque, a saber: el proceso por el cual encarnamos una idea (o marco) central organizadora en una posición de política que luego expresamos mediante símbolos tan condensadores como metáforas o lemas. Goffman (1974) ha desarrollado una especie de *análisis de marcos*, que sirve básicamente para explicar las estructuras que dan forma a los procesos de interacción social y comunicación.

Nuestro empleo de la idea de *enmarque* tiene un aire de familia con todo lo anterior, pero deseamos reservar el término a un proceso más fundamental en relación con el cual esos otros usos pueden verse como variaciones especializadas. El enmarque es, según nuestro empleo del término, una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. Un marco es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia.

El enmarque transpira en tres niveles: la vida personal, la investigación científica o erudita y la hechura de las políticas. Además, a menos que queramos suponer un mundo de políticas, no habitado por personas y carente de conocimiento, deberemos relacionar entre sí estos tres niveles de enmarque.

Estudiosos de muy diversas disciplinas han descubierto independientemente la importancia de este sentido más fundamental del enmarque. El antropólogo Clifford Geertz (1983) reconoce que es necesario cuando observa que: «el mundo es un lugar variado, y mucho puede ganarse (...) confrontando el espléndido estado de cosas, en lugar de desear que desaparezca en un halo a base de generalidades sin fuerza y falsos consuelos».

El filósofo social Geoffrey Vickers (1975) ha acuñado el término *sistema apreciativo* para referirse a los sistemas de valores, preferencias, normas e ideas sobre la base de los cuales enmarcamos la grandiosa realidad del mundo, y con ello lo hacemos coherente ante nosotros mismos. En su opinión, un sistema apreciativo debe satisfacer tres condiciones:

En primer lugar, debe corresponder a la realidad, lo suficiente para guiar la acción. En segundo, debe ser lo bastante compartido por nuestros compañeros para mediar en la comunicación. En tercer lugar, debe ser lo bastante aceptable a nosotros mismos para hacer tolerable la vida.

Es, pues, un constructo mental, en parte subjetivo, en gran parte intersubjetivo, es decir, basado en un juicio subjetivo compartido y constantemente desafiado y confirmado por la experiencia.

Siempre debe haber sistemas apreciativos a partir de los cuales personas, eruditos o activistas políticos construyen sus marcos.

El filósofo Nelson Goodman (1978) introdujo el término *formación del mundo* para referirse a los procesos por los cuales enmarcamos y damos forma a las realidades de los mundos en que vivimos. Y, lo que tal vez sea más significativo, el sociólogo Karl Mannheim (1936: 265) hace largo tiempo ya introdujo la idea de una sociología del conocimiento como el estudio de

las diversas maneras en que los objetos se presentan al sujeto, de acuerdo con las diferencias de medios sociales (con el resultado de que) las estructuras mentales inevitablemente se forman de distintas maneras en los diversos medios sociales e históricos.

Estructuras mentales, apreciaciones, formación del mundo y enmarque son términos que captan diferentes rasgos de los procesos por los cuales la gente construye interpretaciones de situaciones problemáticas, haciéndolas coherentes desde nuestras diversas perspectivas, y dándonos marcos evaluativos dentro de los cuales podemos juzgar cómo actuar. Nadie está exento de la necesidad del enmarque. Las prácticas personal, académica y de política dependen de ello.

Controversias de políticas

Lo que hace problemático al enmarque es que conduce a diferentes visiones del mundo y crea múltiples realidades sociales. Grupos de intereses y de votantes, estudiosos trabajando en diferentes disciplinas y personas en diversos contextos de vida cotidiana tienen distintos marcos que los conducen a ver diferentes cosas, a hacer diversas interpretaciones de cómo son las cosas y a apoyar distintos cursos de acción, con respecto a lo que se debe hacer, cómo se debe hacer y por quién.

Si los hombres ven el mundo como algo diferente para cada uno y actúan de acuerdo con sus diversas opiniones, entonces el mundo mismo se vuelve diferente. Expectativas, creencias e interpretaciones moldean los mundos en que vivimos. La obra de Alfred Schutz sobre la estructura de la vida cotidiana es un enfoque filosófico al problema de las múltiples realidades construidas, mediadas a través de signos, símbolos y lenguajes, que conducen a diferentes cursos de acción social (Schutz y Luckmann, 1981). Wallace Stevens (1954: 165) expresó muy bien una idea similar en un poema breve pero incisivo:

Dijeron: «tienes una guitarra azul,
No tocas las cosas como son».
Él replicó: «Las cosas como son
Se cambian con la guitarra azul»³.

Las políticas siempre se tocan en una «guitarra azul», porque definen y hasta cierto punto crean la forma en que son las cosas. Cuando la gente no se pone de acuerdo acerca de una cuestión de políticas, puede examinar los hechos de la situación y determinar quién tiene la razón; los *desacuerdos* en torno a políticas surgen dentro de un marco común y se pueden resolver, en principio, recurriendo a reglas establecidas. Pero las *controversias* de políticas no pueden resolverse recurriendo tan solo a los hechos ni, en realidad, recurriendo a evidencia de ninguna índole, porque se derivan de marcos conflictivos, y el mismo cuerpo de evidencia puede emplearse para apoyar posturas totalmente distintas respecto de las políticas.

Los marcos de políticas y sus subyacentes sistemas apreciativos se revelan por medio de los *relatos* que los participantes están dispuestos a hacer acerca de situaciones de las políticas. Estas narraciones, que precisan los problemas y frecuentemente basadas en metáforas generativas, enlazan los relatos causales de los problemas de política con propuestas particulares de acción, y facilitan el salto normativo que va del «ser» al «debe ser» (Rein y Schon, 1977). Dado que la realidad de cualquier situación de las políticas siempre es más rica y más compleja de lo que se puede captar por medio de cualquier relato en particular, las controversias sobre políticas están sujetas, por su esencia misma, a relatos hechos desde múltiples perspectivas. Siempre tienen el potencial de interpretación en

términos de marcos múltiples y conflictivos, donde no existen esos marcos comúnmente aceptados para la resolución. Por tanto, levantan el espectro del relativismo epistemológico.

En la filosofía de la ciencia, Kuhn (1962) ha distinguido los periodos de ciencia normal (cuando los científicos actúan dentro de un paradigma compartido [marco, en nuestro sentido] y están de acuerdo en las reglas del juego para zanjar desacuerdos) de los periodos de revolución científica, en que el desacuerdo científico pasa a través de los paradigmas y no hay un marco aceptado para zanjar disputas. En el último caso, las controversias pueden desaparecer porque quienes sostenían un paradigma competitivo sufren una conversión, o porque simplemente se mueren y nadie los reemplaza.

En su obra *Philosophy and the Mirror of Nature*, Rorty (1979) ha tratado de manera más general un tema semejante. Ha distinguido entre el *discurso normal* y el *anormal* en la ciencia, así como en otros campos de investigación. Según el sentido que le da, *normal* se refiere al discurso que procede de acuerdo con un conjunto compartido de reglas, suposiciones, convenciones, criterios y creencias, todo lo cual nos dicen cómo, a lo largo del tiempo y en principio, se puede resolver un desacuerdo. Aquí, aun cuando en realidad pueda persistir un conflicto, hay una creencia —tal vez ilusoria— basada en la suposición de que las reglas ordinarias del discurso «encarnan normas aceptadas para llegar a un acuerdo». Por contraste, el *discurso anormal* ocurre en aquellas situaciones en que las normas comúnmente aceptadas para llegar a un acuerdo no son los elementos esenciales en los que se basa la comunicación entre los actores opuestos. Tales situaciones no son definidas por los participantes en función de un marco objetivo dentro del cual se pueden arbitrar o administrar los desacuerdos. Y sin embargo, aun aquí, como lo ha observado Geertz (1983: 223), comentando la obra de Rorty:

No se abandona la esperanza de llegar a un acuerdo. En ocasiones la gente cambia de opinión, o tiene sus diferencias sobre el resultado de la inteligencia concerniente a lo que creen los individuos o grupos de individuos cuya mente corre «en otra pista».

Según Rorty, la tarea consiste en «cómo estudiar el discurso anormal desde el punto de vista de algún discurso normal». Hay algo muy atractivo en esta formulación porque suena a verdad, aunque los términos *normal* y *anormal* parezcan innecesariamente peyorativos. Geertz propone el uso del discurso *estándar* y *no estándar*, pero esa terminología parece tan insatisfactoria como la sugerencia de Rorty de que se emplee el término *hermenéutica* para describir el discurso anormal, y el de *epistemología* para describir el discurso normal. Ninguna de esas formulaciones parece correcta; ninguna parece ofrecer una alternativa clara a una visión relativista de los conflictos de enmarque.

La interpretación relativista extrema de los marcos lleva a sostener que todos los marcos son igualmente válidos. Pero aunque sea difícil refutar la lógica relativista a la que conduce un reconocimiento de enmarque, esa lógica ofende el sentido común y el entendimiento común. No todos los marcos ni todos los relatos en que se los expresa son igualmente aceptables o convincentes. Al parecer, tenemos unas normas implícitas y tal vez hasta consensuales con las cuales podemos juzgar lo adecuado de los diferentes marcos para la interpretación, el entendimiento y la acción.

Por ejemplo, March ha sugerido que nos dejemos guiar en nuestro juicio de diferentes marcos por las normas de belleza, verdad y justicia (March y Olson, 1975). La *belleza* se refiere a la elocuencia que haya en la formulación de un argumento, especialmente a la parsimonia en sus cadenas de inferencia. La *verdad* tiene que ver con la verificabilidad y confiabilidad de las implicaciones de las premisas contenidas en el argumento asociado con un marco. La *justicia* se deja guiar por normas para las proposiciones normativas contenidas en el enmarque de una situación, y en la resultante opinión de lo que es correcto o incorrecto hacer.

En muchos aspectos, estas tres normas de evaluación de marcos pueden entrar en conflicto mutuo. Sin embargo, intuitivamente comprendemos que no todos los marcos son de igual valor. Podemos discernir un terreno que se encuentra en algún lugar entre el positivismo extremo, según el cual todas las controversias importantes pueden resolverse por referencia a los hechos y la lógica, y el relativismo extremo, según el cual un marco de una situación es tan bueno como cualquier otro⁴. Pero las normas propuestas

por March para la adecuación de los enmarques no disipan el espectro del relativismo ni nos enseñan «cómo estudiar el discurso anormal desde el punto de vista de algún discurso normal». Por ejemplo, pueden resurgir conflictos de marcos cuando aplicamos las normas de la verdad, la belleza y la justicia a la evaluación de los marcos que intervienen en una controversia de políticas específica.

Un estudio del discurso de los marcos en la política social puede revelar los modos en que en realidad actuamos en nuestra sociedad, con las situaciones epistemológicas planteadas por un conflicto de marcos. Una epistemología empírica puede ayudar a aclarar cuáles normas aplicamos en realidad en nuestro juicio sobre lo adecuado de los marcos, y por medio de qué procesos enfocamos los conflictos de marcos a falta de un marco comúnmente aceptado para resolverlos. Ese estudio se enfrentaría a la cuestión de *los cambios de marco*: cómo los marcos que plantean problemas en materia de política social cambian con el paso del tiempo. Ayudaría a aclarar las propiedades de un posible *discurso que reflejara el marco*: un discurso de políticas en que los participantes reflejaran los conflictos de marcos que están implícitos en sus controversias, y exploraran los potenciales para su resolución.

Una epistemología empírica también enfocaría las posibles funciones de un tipo particular de análisis de políticas. El análisis convencional de políticas se preocupa por la elección; pregunta cómo el que toma las decisiones puede elegir racionalmente entre diversas opciones de política para realizar sus valores. Por lo contrario, el análisis de políticas que critica los marcos intenta poner en relieve el discurso de políticas que refleja los marcos, identificando las suposiciones que se dan por sentadas y que subyacen en nuestros entendimientos y acciones —aparentemente naturales— en una situación problemática de políticas. Trata de explicar los marcos conflictivos inherentes a las controversias de políticas, de modo que podamos reflexionar sobre ellos y captar mejor las relaciones que hay entre las premisas ocultas y las conclusiones normativas.

Pero el estudio de los marcos y de los conflictos de marcos se ve obstaculizado, lamentablemente, por dificultades conceptuales y prácticas, casi tan difíciles de identificar como de superar. Si queremos avanzar

hacia un discurso de políticas que refleje los marcos, antes deberemos comprender qué lo hace tan difícil.

Dificultades al estudiar los marcos

Aunque los marcos ejercen una poderosa influencia sobre lo que vemos y descuidemos, y sobre cómo interpretamos lo que vemos, paradójicamente son difíciles de evaluar. Como son parte del mundo natural —que damos por sentado—, a menudo, no nos damos cuenta de su papel al organizar nuestras percepciones, pensamientos y acciones.

En la práctica, es muy difícil distinguir entre los desacuerdos que ocurren dentro de un marco y los conflictos y controversias que ocurren entre diversos marcos. Esto se debe, en parte, a que los marcos son acerca de acción, y el deseo de hacer algo suele conducir a un compromiso de volver realizable esa acción que buscamos. A menudo lo hacemos «aferrándonos» a un marco dominante con sus metáforas convencionales, con la esperanza de «comprar» la legitimidad para un curso de acción inspirado, en realidad, por diferentes intenciones. De ahí la común discrepancia entre lo que decimos y lo que en realidad queremos decir. Como resultado, con frecuencia somos incapaces de decir cuál marco está en realidad subyacente en una posición de políticas. Cuando los participantes en un discurso de políticas empiezan a «apostar» oscurecen los marcos subyacentes.

El discurso de marcos es difícil de estudiar, por varias otras razones. El mismo curso de acción puede ser congruente con marcos totalmente distintos; por ejemplo, en las políticas de bienestar norteamericanas, hubo una marcada continuidad durante los gobiernos de Ford y de Carter, aun cuando los portavoces de sus políticas hubiesen adoptado muy distintas posiciones⁵. El mismo marco puede conducir a diferentes cursos de acción; los liberales que sostienen muy similares posiciones de política, sin embargo, están en desacuerdo mutuo acerca del trato debido a los que son ineludibles para los pagos de asistencia social.

Los marcos hacen referencia a sí mismos, pero no se interpretan a sí mismos. Una discusión acerca de los marcos casi siempre es sobre un aspecto profundo de nosotros mismos. Por tanto, no es posible separar

el marco, o sea el objeto acerca del cual queremos teorizar, de la persona que lo sostiene. Pero, como acabamos de observar, un marco no determina una posición particular acerca de una cuestión sustantiva de política, y muchas posiciones de políticas pueden ser congruentes con un marco determinado. Hay más que una conexión lógica entre un marco y sus consecuencias prácticas para la acción.

Las políticas, en términos generales, tienden a no evolucionar por medio de cambios de enmarque autorreflexivos, de alcance general, del tipo que Heclo (1985) ha descrito como «cambios en la autoconciencia»: «Los cambios en la autoconciencia implican los más generales cambios de paradigma [marco]: ¿Dónde estamos? ¿Por qué estamos aquí? ¿Adónde vamos?». Por otra parte, tenemos muchos ejemplos de cambio de marco en torno a cuestiones específicas de política. Por consiguiente, necesitamos enfocar el enmarque de las cuestiones de políticas que pueden estar o no estar relacionadas con cambios de marco más generales. Necesitamos preguntar qué es lo problemático en estas cuestiones, en qué terrenos de políticas se encuentran y cuáles factores explican las formas en que están enmarcados. Sabemos mucho menos acerca de estas cosas de lo que solemos creer... aunque, sin duda alguna, entran en juego intereses materiales y simbólicos.

Es difícil distinguir entre los cambios de enmarque reales y los potenciales. Por ejemplo, en el campo de la política de asistencia pública, la introducción del ingreso complementario del seguro (SSI) podría interpretarse como un reenmarque de las políticas norteamericanas hacia los pobres, porque significó nacionalizar las instituciones y la legislación que solemos relacionar con la Ley para los Pobres, integrándolas en el marco de la seguridad social, al menos para una parte importante de la población que depende de la asistencia. Este acontecimiento pudo haber creado un potencial para un cambio de enmarque en algún momento posterior; pudo conducir a reenmarcar el problema de la pobreza en términos de una concepción más general de la responsabilidad social de ayudar a los pobres. Pero ese potencial de reenmarque no se realizó. No se introdujeron otras reformas, por lo cual el potencial de un reenmarque más vasto quedó latente. En realidad, lo que ha ocurrido es que los ancianos parecen estar disfrutando de una posición privilegiada a expensas de las familias pobres y los niños dependientes.

Es posible lograr reenmarque sin controversias y controversias sin reenmarque. Las políticas pueden cambiar sin la elección de un marco, y podemos discutir sobre la elección de marco sin ningún cambio político. Por ejemplo, durante los sesenta y comienzos de los setenta, surgió en los Estados Unidos un debate por la introducción de un impuesto negativo general sobre la renta. Se efectuaron muchos experimentos sociales para mostrar que el ingreso garantizado no perturbaría el esfuerzo laboral ni la estabilidad de las familias, y se introdujeron reformas legislativas. Pero el plan abortó; de ahí no surgió ningún gran cambio. Mientras tanto, las políticas públicas norteamericanas seguían comprometidas con el concepto de que las personas debieran tener un ingreso puro en efectivo, en lugar de prestaciones en especie o asignadas con propósitos específicos, como vivienda, atención médica o alimentos. Pero en la práctica, pese al compromiso con la expansión de las opciones individuales, lo que surgió fue una creciente proporción del gasto para beneficios en especie, que limitó la elección individual a ciertas categorías particulares de gastos como combustible, alimentos y atención médica. Hubo así un importante reenmarque de las políticas, pero sin una explícita decisión pública de avanzar en dirección del reenmarque.

Muchos cambios de política consisten tan solo en adaptarse a situaciones cambiantes. Empero, el efecto acumulativo de muchas de estas adaptaciones puede *entrañar* un reenmarque del modo en que pensamos y actuamos con respecto a la cuestión de políticas de que se trate. Podemos vernos llevados a un cambio de marcos por algo distinto de la evolución de las ideas o la experiencia de la investigación dentro de un marco.

Los diversos tipos de fenómenos que obstaculizan una epistemología empírica del discurso de políticas pueden ser, en sí mismos, objeto de estudio. Un estudio de los conflictos de marcos y los cambios de enmarque debe enfocar el enmarque de cuestiones particulares de política y aguardar a la interrelación de procesos tales como el «aferrarse», enmarcar al nivel de las políticas adoptadas y aplicadas, y la obligación de reenmarcar por medio de múltiples adaptaciones a circunstancias cambiantes.

Un vocabulario preliminar para el estudio de los marcos

Nombrar y enmarcar

Una vez nombrado un terreno de políticas, su nombre parece natural. Pero el paso de una sensación incoherente de que algo, en una situación, está mal, a una especificación de lo que está mal puede estar preñado de incertidumbre, intelectual y emocional en sus manifestaciones.

En *The Feminine Mystique*, Betty Friedan (1964) describe la sensación que tuvo, durante los sesenta, cuando se sentía preocupada por la posición de las mujeres pero no sabía qué nombre dar a la angustia que sentía. El *sometimiento femenino* fue el nombre dado al fenómeno que le parecía tan perturbador. El nombre mismo indicó implícitamente el camino a la solución del problema, a saber: la *liberación femenina*. Desde la perspectiva del marco resultante, cuestiones políticas específicas —por ejemplo, las cuestiones de la atención durante el día y los pagos de asistencia a las mujeres— adquirieron significados muy distintos.

El nombre asignado a un terreno problemático llama nuestra atención hacia ciertos elementos y nos lleva a pasar otros por alto. Organizar las cosas nombradas las une en un todo integrado. El proceso complementario de nombrar y de enmarcar construye socialmente la situación, define cuál es su problemática y sugiere cuáles son los cursos de acción apropiados. Nos da coherencia conceptual, una dirección para la acción, una base para la persuasión y un marco para la recabación y el análisis de datos: orden, acción, retórica y análisis.

Cuando los participantes en una controversia de políticas nombran y enmarcan la situación de las políticas de maneras distintas, a menudo es difícil descubrir por qué están luchando. Por ejemplo, no es posible decir, sencillamente: «Comparemos diferentes perspectivas para resolver la pobreza», pues es probable que cada enmarque del problema de la pobreza seleccione y nombre diferentes características de la situación problemática. Ya no somos capaces de decir que estamos comparando distintas perspectivas sobre «el mismo problema», porque el problema mismo se ha modificado. Por ejemplo, aunque podamos ponernos de

acuerdo en que la pobreza trata de falta de recursos, la naturaleza de lo que falta puede ser sumamente oscura. La idea de *dependencia* hace problemático el proceso por el cual los pobres adquieren recursos, tratándola como pauperización. Las transferencias de ingreso tendientes a responder a la falta de recursos pueden crear nuevos problemas de dependencia, o una subclase que obtenga su ingreso gracias a la generosidad del gobierno. Cuando se considera la pobreza en función de la desigualdad hay una preocupación por la distribución relativa de recursos, de modo que al dar ayuda a los pobres nos vemos obligados a considerar la posición económica de los grupos de ingresos altos y medianos de la sociedad. En cada caso, el nombre dado a la problemática situación de la pobreza selecciona diferentes fenómenos —en el mejor de los casos, traslapantes— para centrar en ellos nuestra atención y los organiza de manera distinta.

El contexto

El enmarque de una cuestión de políticas siempre ocurre en el seno de un contexto anidado. Las cuestiones de políticas suelen surgir en relación con programas gubernamentales, que existen en algún entorno de políticas, el cual a su vez es parte de otro medio político y económico más vasto, localizado a su vez dentro de una época histórica. Cuando se modifica algún rasgo del contexto anidado, los participantes pueden descubrir que ya no funciona la repetición de una fórmula que antes había tenido éxito. Entonces, esa percibida modificación del contexto puede fijar el clima dentro del cual redes adversarias intentan reenmarcar una cuestión de política, dando otros nombres al terreno de las políticas, reconstruyendo las interpretaciones sobre cómo las cosas llegaron a ser lo que son y proponiendo lo que puede hacerse al respecto.

Resulta útil distinguir al menos cuatro contextos anidados. Un programa puede servir como su propio contexto *interno*, que se modifique con el tiempo mediante el remplazo de su personal, sus patrocinadores o sus clientes. Las metas surgen de las posibilidades de la situación interna y de la necesidad de adaptarse a los cambios que ocurren en ella. Característicamente, la organización se adapta a su nueva situación en lugar de intentar deliberadamente modificar su marco. Pero unas

nuevas reglas de hacer las cosas, adoptadas con espíritu de ajuste, pueden preparar los fundamentos de un cambio considerable del marco, corriente abajo.

El contexto *próximo* es el entorno de política en que opera un programa. Un programa siempre existe en interacción con otros programas, y el reenmarque puede ocurrir cuando se modifica el contexto próximo. Por ejemplo, el alojamiento público en los Estados Unidos fue redefinido en el curso del desarrollo de un programa de renovación urbana que arrojó a una diferente clase de gente a la vivienda pública, modificando así el mundo del programa y obligándolo a adaptarse a un medio nuevo.

El contexto *macro* incluye los cambios en las direcciones de las políticas, los cambios de las instituciones destinadas a aplicar medidas políticas, la realineación de la política partidista y las fluctuaciones económicas. Los cambios ocurridos en el contexto macro no necesariamente fijan las condiciones para el reenmarque de las políticas, al menos a corto plazo, pero sí pueden conducir a un reenmarque simbólico. Así, como hemos visto, la retórica del desacuerdo puede sugerir un importante reenmarque de las políticas, mientras la práctica muestra una notable continuidad.

Los cambios *globales* de contexto son más difíciles de especificar, aunque sean de extrema importancia. Incluyen cambios de las eras históricas en que puede ocurrir un reenmarque de las cuestiones de política. Poco se ha escrito acerca de las eras históricas de tal forma que vuelva a vincularlas con las políticas públicas, los entendimientos científicos y las percepciones individuales; sin embargo, un cambio de una era histórica puede ejercer un notable impacto sobre el enmarque de las cuestiones de política. Por ejemplo, al parecer acabamos de dejar atrás la era de los sesenta con su evidente compromiso con la innovación institucional en favor de los pobres y los desprotegidos. La era de los ochenta aún parece estar desarrollándose, pero temas como la reprivatización y los límites de la intervención gubernamental parecen evidentes, acaso como reacción al afán expansionista de la época anterior.

Hace mucho tiempo, Innis (1951) nos recordó el célebre aforismo de Hegel de que «el búho de Minerva levanta el vuelo al caer la noche», es decir,

la sabiduría de una época solo llega cuando está terminando. Esta es una observación cínica, porque es precisamente en el punto en que una era ha terminado cuando ya no podemos hacer nada por ella. Sin embargo, tal vez Hegel tuviera razón, en parte. Quizá un cambio de contexto nos muestre que algo se ha modificado en una sociedad, aunque el cambio aún no haya sido plenamente captado. Un cambio de contexto puede verse como el instintivo tanteo de una sociedad que trata de comprender, de antemano, el pleno desarrollo del cambio social. Por tanto, el búho de Minerva puede volar al alba mejor que al anochecer. Las ideas y los símbolos del sistema cultural de la sociedad (en términos de Parsons) pueden prefigurar los cambios de su sistema social antes de que estos cambios hayan sido cabalmente comprendidos (Parsons, 1967).

Hasta aquí hemos dicho que el enmarque de las cuestiones de política responde a los cambios de los contextos más vastos de la política, cambios que a menudo entrañan alteraciones del propio marco. Pero también es cierto que el reenmarque de cuestiones puede dar forma a los contextos de los cuales depende. Algunos cambios de contexto ocurren cuando individuos y organizaciones se adaptan a sus situaciones locales; el efecto acumulativo de sus adaptaciones produce un nuevo mundo social que, a su vez, conduce a nuevas formas de conducta. El reenmarque de cuestiones de políticas brota de los cambios de contexto y también ayuda a producirlos. Tanto la adaptación como el aprendizaje social son operativos.

El discurso del marco

La conversación interpersonal tal vez sea el sentido fundamental del término discurso. El empleo de este término para referirse al diálogo dentro de las instituciones y entre ellas es una extensión metafórica. Sin embargo, el caso prototípico de discurso interpersonal puede interpretarse al menos de dos maneras distintas. Podemos ver a dos personas hablando entre sí acerca de un asunto en que ambas están directamente interrelacionadas. Por ejemplo, cada una de ellas desea algo que solo una puede tener. En este caso, la *controversia de política* es de naturaleza interpersonal. O puede verse a dos personas hablando entre sí acerca de una cuestión de políticas más general, en relación con la cual funcionan como agentes de grupos o

instituciones que son partes de la controversia de políticas. En este caso, la controversia es de naturaleza institucional.

En cualquiera de estos casos, mientras el discurso ocurra en un contexto interpersonal será importante hacer referencia al *mundo conductual* en que está ocurriendo. Cuando las personas hablan entre sí sus acciones tienen significados múltiples: no solo comunican mensajes cuyos significados pueden ser contruidos por el otro, sino también transmiten actitudes de segundo nivel hacia la interacción misma. También modelan los modos de conducta que la otra parte podrá aceptar. Presentan teorías en uso para la interacción interpersonal (Argyris y Schon, 1974). Así, como lo ha señalado Bateson (1972), el discurso interpersonal puede adoptar la propiedad de la esquizogénesis, o «cuanto más, más». Por ejemplo, cuanto más un bando defiende su posición y trate de ganar, más lo hará también la otra parte. Las pautas de interacción interpersonal pueden contribuir a la creación de un mundo conductual que esté más o menos abierto o cerrado, sea desconfiado o confiado, auténtico o engañoso, defensivo o no defensivo, contencioso o cooperativo. Cada jugada en una interacción interpersonal tiene significado para el mundo conductual, así como para la cuestión de políticas, que los participantes tratan como tema de su discurso.

El discurso interpersonal también debe tener un lugar institucional dentro de algún sistema social más general. No hay vacíos institucionales. Hasta una charla entre amigos íntimos ocurre en el medio institucional de «la casa de alguien» o «un paseo por el parque». Cuando los eruditos hablan entre sí acerca de una controversia de políticas, lo hacen dentro del contexto institucional de una universidad o de un instituto de investigación. Este nicho institucional es importante por varias razones para la naturaleza del discurso. El contexto institucional puede llevar sus propias perspectivas características y modos de enmarcar los asuntos, como lo hemos notado antes; o bien puede ofrecer particulares roles, canales y normas para la discusión y el debate; el discurso tiende a adaptarse a las normas de las instituciones en que se encuentra incrustado. Por ejemplo, en un tribunal en que se espera una interacción entre adversarios, cada quien tiende a suprimir sus dudas acerca de su propia posición. Ante la mesa de negociaciones, cada locución tiende a interpretarse como una jugada en un juego de regateo. Sin embargo, aun en medios como estos, las personas

pueden emplear su libre albedrío para actuar en forma desviada, violando así las normas institucionales.

Cuando el discurso es *público*, adopta las formas especiales de las instituciones reservadas en nuestra sociedad a las interacciones públicas acerca de controversias de políticas de preocupación pública: los *foros de políticas*, que sirven de vehículos institucionales para el debate de políticas. Incluyen las arenas legislativas, los tribunales, las comisiones públicas, los consejos de gobierno y de partidos políticos, las páginas editoriales de revistas y periódicos, los programas de radio y televisión, y las salas de seminario y de conferencias de las academias.

Los foros de políticas tienen sus propias reglas del juego. Ahí, por una parte, las locuciones individuales probablemente tendrán significados y consecuencias alejados del contexto interpersonal en que ocurren. Por ejemplo, podemos hablarnos unos a otros, pero nuestras palabras posiblemente sean registradas y repetidas ante un público más numeroso, apartadas de su inicial interacción cara a cara, y en ese contexto más general tal vez no sepamos cómo los otros interpretarán y responderán a nuestras palabras. El discurso puede estar enmarcado dentro de la arena de la política formal, interpretado como si favoreciera a uno u otro bando en una pugna continua entre partidos políticos. Puede ser modificado por los medios de la comunicación pública: la prensa, las publicaciones especializadas, la radio, la televisión y similares.

Entre las reglas del juego en los foros de política están las normas por las cuales se hacen juicios acerca de la legitimidad de los participantes: su categoría como participantes en la conversación de políticas. Las disputas dentro de un discurso de políticas pueden tener que ver con la lucha por obtener categoría. Los que fueron excluidos de la conversación pueden luchar por intervenir. Como un aspecto de este tipo de lucha, ciertos movimientos sociales pueden entrar en acción para poner ciertas ideas en buena circulación y legitimar a sus propios representantes como participantes en una conversación de políticas, empleando con este fin todo el repertorio de la acción y la protesta sociales. De este modo, por ejemplo, el movimiento por los Derechos de Asistencia, del decenio de 1960, intentó modificar los términos de referencia del debate por la asistencia social,

e introducir participantes nuevos como actores legítimos en los foros de políticas de la época.

En los foros de políticas y a su alrededor hay toda una gama de roles sociales que ocupan diferentes posiciones en el proceso del discurso de las políticas. Por ejemplo, hay una fundamental división del trabajo entre los interesados por la movilización de la acción y los preocupados por la movilización del consenso intelectual. Sin embargo, como en la mayoría de tales situaciones, el límite suele ser borroso. Mediar entre el pensamiento y la acción lleva a algunos a subrayar el primero y a otros a preferir la segunda, mientras que otros más tratan de tender un puente entre uno y otra, combinando la investigación y la práctica⁶.

Como ya hemos observado, los marcos nunca son autointerpretativos. La interpretación de asuntos particulares de políticas en términos de varios marcos siempre la emprende alguien: habitualmente grupos de individuos, o bien organizaciones formales o informales. Estas entidades actúan como patrocinadoras del marco. Cuanto más naturales sean los marcos que moldean nuestro pensamiento y cuanto más los demos por sentados, menos probablemente cobraremos conciencia de nuestros marcos y a la vez de los transmisores sociales que interpretan las cuestiones de políticas en términos de marcos.

Los patrocinadores de un marco tratan de desarrollarlo, de explicar sus implicaciones para la acción y de echar las bases para los argumentos. También podrán inventar metáforas para la comunicación acerca del marco: metáforas diversamente relacionadas con las que acaso hayan contribuido a la generación del marco mismo.

El patrocinio de marcos puede correr a cargo de organizaciones de investigación dentro de la comunidad de las ciencias sociales. Aquí, los analistas de las políticas pueden desempeñar una función crítica en la creación de marcos, trabajando dentro y fuera de las burocracias gubernamentales en papeles de empresarios, intermediarios y corredores de ideas. Ellos pueden nombrar el terreno de las políticas y especificar cómo deberán vincularse los marcos, los diseños y las acciones de las políticas. Pueden actuar como especialistas técnicos que depuran los

problemas que surgen en el enmarque de una cuestión de política y, en el proceso, ponerla en buena circulación⁷. Pueden combinar investigación y experiencia en el uso de símbolos, metáforas comunicativas y suposiciones simplificadoras. De todas estas maneras, ayudan a crear el marco; pero estos procesos mismos pueden llevarlos a los límites de sus marcos y, por tanto, al reenmarque.

Los *intelectuales de las políticas* desempeñan el papel especial de explicar las ideas y marcos de políticas implícitos en la acción de los movimientos sociales. Por ejemplo, en este sentido, Piven y Cloward (1971) se encontraron entre los intelectuales de las políticas que ayudaron a sacar a la superficie y a defender las ideas implícitas en las acciones del movimiento por los Derechos de Asistencia.

Los tres niveles del discurso de políticas —el individual, el interpersonal y el público— están interrelacionados en formas complejas. Cada nivel superior de agregación presupone la existencia de los que están debajo. En el discurso interpersonal suponemos que los individuos también llevan adelante un diálogo paralelo en sus propias mentes, pensando para sí mismos mientras hablan a otros. En el discurso público hay modos de diálogo interpersonal. Los representantes individuales de las instituciones en pugna pueden reunirse para una discusión informal y hablar entre sí ante la mesa de negociaciones, aun cuando sus interacciones tendrán allí una mayor resonancia institucional.

A la inversa, cada nivel inferior de discurso puede reflejar el nivel superior en relación con el cual ocurre. Las personas pueden hablar entre sí de un modo que muestre que están tomando en cuenta a los partidos políticos o a los diversos grupos de votantes a los que pertenecen. Y aun en la intimidad de su fuero interno, pueden emplear el lenguaje, obedecer las normas y experimentar los sentimientos normales en la conducta de una controversia sobre política pública.

El interjuego de los niveles del discurso, la manipulación de los contextos institucionales del discurso, puede desempeñar partes importantes en la investigación que da forma a la carrera de una controversia de políticas. Por ejemplo, el problema de lograr una resolución satisfactoria de una

disputa de políticas puede estar enmarcado de tal manera que permita a los individuos *liberarse* de las restricciones del debate de las políticas públicas. Por ejemplo, la gente dice: «juntemos a los principales actores donde puedan interactuar como seres humanos» (llevándolos «a lo alto de la montaña», donde pueden entrar en «su espíritu»). O bien, el problema de resolver una controversia puede enmarcarse en tal forma que mejore el funcionamiento de las instituciones públicas en cuestión: por ejemplo, mejorando la estructura de un proceso de negociación colectiva. Si dos personas tienen una relación especial que les da una sólida base de confianza mutua y para una indagación cooperativa, aunque estén sentadas «en lados opuestos de la mesa», su relación especial podrá servir como vehículo para resolver la controversia. Si una persona puede encontrar en sí misma toda una multiplicidad de opiniones diferentes y conflictivas sobre el asunto en cuestión, puede ser que llegue a estar más dispuesta a aceptar las opiniones de los adversarios con quienes haya trabado la disputa.

Cambios de marco: el ejemplo de las políticas de bienestar

En la compleja interacción de quienes participan en un discurso de marco a través de múltiples tipos y niveles de contexto, ¿cómo ocurren en realidad los cambios de marco? Que nosotros sepamos, hay pocos o ningún estudio empírico del reenmarque. Lo que sigue es un relato, un tanto especulativo e interpretativo, de uno de los modos en que ocurren los cambios de enmarque en el área especial de las políticas de bienestar⁸.

Desde 1962 ha habido al menos tres marcos dominantes en el terreno de la política de bienestar. Los llamamos *capital humano*, *incentivos* y *obediencia a las normas*.

Una de las suposiciones críticas que sirvieron de premisa a la Guerra contra la Pobreza fue captada por la imagen: «Una mano (...) no un puñado». Se haría el hincapié programático en los servicios, especialmente en el entrenamiento y la preparación de la mano de obra. Se pensó que los pobres y los que recibían pagos de asistencia pública necesitaban adquirir capacidades que les permitieran participar en el mundo laboral. Se dio apoyo a los programas de creación de empleos cuando la experiencia

indicó que no bastaba la preparación institucional en las aulas. Estos empleos tenían ambientes protegidos en que, se pensaba, las personas lograrían adquirir habilidades relacionadas con el trabajo.

Un tanto paradójicamente, la siguiente etapa de la evolución del enmarque de las políticas de asistencia pública subrayó el puñado, antes que la mano. Después de todo, la preparación requería largo tiempo y no se podía dar a todos. La gente necesitaba más que capital humano; también necesitaba dinero.

Los patrocinadores del enfoque de los *incentivos* creyeron que la pobreza trataba básicamente de falta de dinero, y de un sistema que consideraban esencial para redistribuir el ingreso a quienes se encontraran fuera del mercado laboral. Estas personas inventaron —mejor dicho, reinventaron— un mecanismo para redistribuir el ingreso, vinculado con el sistema del impuesto sobre la renta popularmente conocido como impuesto negativo sobre la renta. Los experimentos con el impuesto negativo sobre la renta pretendieron mostrar que redistribuir el ingreso de esa manera no afectaría negativamente la conducta en el trabajo ni perturbaría la vida de familia. En la política pública norteamericana, estas ideas se discutieron durante cerca de diez años. En las políticas de bienestar se creó un sistema de incentivos, con objeto de alentar a trabajar a quienes hacían trampas para recibir pagos de asistencia pública y, con el tiempo, a ganar el dinero suficiente para no tener que recibir esos pagos.

Con el tiempo, el esfuerzo por reenmarcar el sistema de transferencia del ingreso abortó políticamente y la idea languideció. Pero al mismo tiempo, también el contexto cambió a la época que nosotros conocemos hoy como los ochenta. Varios patrocinadores conservadores promovieron nuevos marcos para hacer frente a la pobreza.

Una primera estrategia consistiría en mostrar que el problema de la pobreza era mucho más pequeño de lo que se había imaginado. Los partidarios de este enmarque arguyeron que en el atiborrado medio de las políticas de los sesenta y los setenta se habían desarrollado muchos programas para dar a los pobres recursos económicos que no fueran en forma de pagos en efectivo. Por ello, era un error definir la pobreza tan solo como falta de

dinero. Lo que se necesitaba era un esquema más vasto, en que el valor monetario de estos servicios en especie pudiera contabilizarse y añadirlo al ingreso de los pobres. Según esta medida, podría considerarse que la pobreza se había exagerado como problema. De hecho, solo 4 o 5 % de la población era pobre, dependiendo de los servicios que se incluyeran en la definición general y del método que se empleara para contabilizarlos. Estos patrocinadores creyeron que no debiera emplearse un sistema de redistribución como sistema de incentivos para reducir la dependencia económica. Antes bien, sostuvieron, el mantenimiento del ingreso para los pobres debiera ser un programa residual, enfocado a quienes estuviesen fuera del mercado laboral. El programa general fue rechazado en favor de tratar el mantenimiento del ingreso como una «red de seguridad».

El enfoque de los incentivos fue rechazado y remplazado por un compromiso con la obediencia a las normas. Se esperó que la gente siguiera la norma de trabajar sin necesidad de incentivos para alterar su conducta. Se creyó que la política debía suprimir todos los incentivos, y se insistió en que las personas capacitadas para trabajar debían hacerlo. En situaciones ambiguas, como la de las madres solteras trabajadoras con hijos pequeños, sería necesario hacer una elección: o trabajo o pago de asistencia. Los inelégibles que recibieran prestaciones debían salir de las listas de pago.

¿Cómo podemos comprender la trayectoria de estos cambios de marco? No solo fueron resultado de la acumulación de conocimiento científico ni de cambios del poder político. No fueron resultado de que comprendiéramos mejor las cosas o supiéramos más, porque el conocimiento proveído por las ciencias sociales se utilizaba, en su mayor parte, después de que ya se había alcanzado una postura con respecto a una política y se necesitaban «municiones» para legitimarla. La gente solía primero hacer las paces en cuanto a sus opiniones y rara vez hacía uso del conocimiento de las ciencias sociales para llegar a una posición ante las políticas. Dado que los intereses no son autodefinitorios, estos cambios de marco no fueron resultado de poder o intereses; no hay una manera mecánica de saber cómo el poder calculará sus intereses. El gobierno conservador del presidente Nixon patrocinó un sistema de ingreso garantizado y de incentivos en materia de asistencia pública (el Plan de Asistencia Familiar) y otro gobierno conservador, el del presidente

Reagan, rechazó el enfoque de los incentivos y en cambio favoreció un compromiso más enérgico con la obediencia a las normas.

Pero no hay que excluir por completo el conocimiento y los intereses. Podemos interpretar este proceso de sucesión de marcos como resultado de tres procesos diferentes y paralelos del discurso de políticas, que ocurrieron en distintos contextos globales. No comprendemos muy bien todos estos procesos ni podemos articular todas sus relaciones entre sí.

Empecemos por el proceso que más a menudo se ha tratado en la bibliografía sobre la elaboración de políticas: el conflicto de los marcos de patrocinio y el problema del consenso. Según esta opinión, los marcos se asignan a diferentes patrocinadores oficiales; no entran los marcos de quienes los refutan. Por ejemplo, los radicales suelen ver la asistencia pública como un «ejército de reserva», que será útil para domar las exigencias salariales de los sindicatos en los mercados laborales activos. El ala liberal del Partido Demócrata favorece los incentivos y los enfoques del capital humano (la tensión entre estos dos enfoques salió a la superficie durante el gobierno de Carter, el cual había esperado combinarlos en un mejorado Programa de Empleos e Ingresos). Los conservadores tradicionales desean un gobierno pequeño y no creen que el gobierno deba tratar de modificar la conducta de los ciudadanos. A su parecer, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para mantener bajas las nóminas, y el bienestar social debe ser un programa tan reducido como sea políticamente posible. Al mostrar que la pobreza es un problema pequeño y que los programas contra la pobreza ayudan a crear las condiciones que ellos mismos trataban de mejorar, los conservadores tradicionales intentan crear un clima intelectual y simbólico en que pueda florecer semejante programa minimalista. Por contraste, los conservadores cívicos favorecen el gobierno grande y por ello están dispuestos a apoyar una garantía al ingreso, pero en cambio objetan al gobierno tolerante. Insisten en mantener las obligaciones de trabajar y en imponer pruebas de trabajo, en evitar depender de incentivos y de enfoques de capital humano. La opinión pública no aceptará las opiniones conservadoras liberales o tradicionales, y los conservadores cívicos carecen de poder político para imponer sus ideas. El resultado es un estancamiento (Mead, 1985).

Los pasajes anteriores son un relato sobre marcos en conflicto, apoyados por patrocinadores oficiales con valores en conflicto y acerca de una opinión pública ambivalente e incapaz de apoyar un marco o el otro. Es un contexto «vicario» entre patrocinadores de igual poder. Y dado que todos ellos pueden apelar a normas que resuenan con los tradicionales valores norteamericanos, los llamados simbólicos no pueden resolver la controversia.

Pero interpretar la sucesión de marcos como un choque de marcos apoyados en los foros del patrocinio oficial y divorciada del foro de la opinión pública, y por ello atrapada en un intratable dilema de políticas, sería oscurecer el nivel real del consenso que hay en el trasfondo y que traza una línea demasiado clara entre controversias irreconciliables a través de marcos y desacuerdos dentro de un marco. Otro modo de interpretar esta historia de la asociación de marcos es considerar el proceso como la carrera de un solo marco. Según esta opinión, el marco común se deriva de la idea de que la asistencia pública debe ser autolimitadora y residual. Y se considera que el principal objetivo a largo plazo de las políticas de bienestar es una reducción de las listas de asistencia pública y no un salario a los ciudadanos, basado en un derecho. Se considera que cada cambio de políticas es resultado de las insuficiencias de las políticas de la fase anterior. El carácter esencial y los efectos de cada ronda de ideas sobre políticas se revelan conforme las personas empiezan a poner en práctica esas ideas.

Una tercera interpretación de la historia considera la evolución de los marcos, en su mayor parte, en función del cambio de contexto, especialmente del económico. Durante los sesenta, los programas de incentivos y capital humano fueron aceptables porque la economía había generado un excedente, y los intelectuales de las políticas desarrollaron la idea de que si no se gastaba ese excedente, se socavaría el crecimiento económico. Al llegar los ochenta habían cambiado el contexto económico y los marcos para interpretarlo. Las cuestiones de política llegaron a ponerse en términos de una permuta (*trade off*) o dilema, que incluía dos objetivos en conflicto: promover la equidad social y fomentar la eficiencia económica. El argumento en favor de la reforma al Estado benefactor dice que la eficiencia no puede ser el objetivo supremo; también se deben tomar en cuenta cuestiones de igualdad, equidad y reducción de la

pobreza. Por contraste, la bibliografía sobre la crisis del Estado benefactor afirma que los objetivos de equidad se han llevado demasiado lejos, y que hoy existe el riesgo de socavar la capacidad de la sociedad para entrar con éxito en una competencia económica global y mantener con ello los recursos necesarios para asegurar una sociedad más equitativa. Según esta idea, ya se ha llegado a los límites de la mayor expansión del Estado benefactor. Si se quiere mantener la viabilidad económica, será necesario hacer algunos recortes.

Ante tres interpretaciones parciales de la historia, cada una de las cuales es a la vez válida e incompleta, evidentemente hemos de tratar de integrarlas. Pero aquí completamos un círculo. Se necesita un marco para desarrollar y para juzgar un marco: un modo de construir el mundo social que nos permita asimilar e interpretar los hechos de que disponemos. Consideremos el contexto: ¿estamos experimentando en realidad una crisis del Estado benefactor?

En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), importante foro internacional para el discurso de políticas, el concepto de la crisis del Estado benefactor pasó a ser tema de gran importancia a finales de los setenta y comienzos de los ochenta (OCDE, 1985). Desde luego, la propia organización depende, para su apoyo económico, de los estados miembros, entre ellos los Estados Unidos. Como organización internacional, es especialmente sensible a los ministerios financieros de diferentes países y a los políticos y burócratas, partidarios de los recortes, tanto en los Estados Unidos como en otras grandes naciones industriales. En la atmósfera de finales de los setenta, estas influencias convergieron ayudando a generar un ambiente de sentimiento, que tal vez deba caracterizarse como de crisis de la política social. Según estas ideas, el Estado benefactor era el principal causante, o al menos uno de los principales, de la decadencia de las economías de Europa y de los Estados Unidos, porque afectaba perversamente los incentivos para trabajar e impedía el gasto del Estado, inhibiendo así las inversiones y contribuyendo indirectamente a lo que algunos críticos han descrito como una huelga de inversiones por el capital. El capital estaba reservándose para encontrar mejores condiciones, así como lo hace la mano de obra cuando se declara en huelga. La mejor condición que estaba buscando era una carga reducida

al pagar por la protección social que los grupos laborales y cívicos habían conquistado a lo largo de los años.

Para cuando Reagan fue elegido presidente en 1980, la OCDE ya había patrocinado su primera conferencia internacional: «La crisis del Estado benefactor», anticipándose con presciencia a la era conservadora que inaugurarían los años de Reagan. Algunas personas han conjeturado, además, que la cultura institucional de la burocracia de la OCDE, al prever lo que podía ser una aceptable posición norteamericana, se mostró especialmente favorable a la campaña de reelección de Reagan en 1984. El discurso internacional acerca del desarrollo del Estado benefactor vendría a desarrollar más aún el marco de crisis que se había introducido por vía de la publicación de los resultados de la conferencia en 1981 (OCDE, 1981).

Aunque respondiendo a la ideología política de Reagan, la OCDE adoptó una posición un tanto distinta y más moderada a comienzos de los ochenta acerca de la contribución del Estado benefactor hacia los graves problemas económicos que experimentaban los países europeos. Podemos llegar, incluso, a decir que la OCDE cambió de opinión. ¿Por qué? Pensamos en esos términos porque el personal responsable de escribir el informe adoptó un marco diferente. El cambio de personal, más que el cambio de los hechos, condujo a una «lectura» distinta de lo que estaba ocurriendo. El informe más reciente sostiene que se exageró el argumento de la crisis y que quedaban recursos suficientes para permitir cierto modesto desarrollo en el Estado benefactor y hacer posible una innovación tecnológica y una ulterior expansión económica. Aunque se reconoce la cuestión de la crisis, en cambio se reinterpretan los datos sobre los niveles de gastos para que sean congruentes con este nuevo argumento. Aunque el patrocinador parece haber cambiado de opinión, la idea se había difundido, y probablemente ya era demasiado tarde para invertir su creciente influencia. El reenmarque de la cuestión del bienestar debe verse en el contexto de la generalizada aceptación de este marco de crisis.

La sucesión de marcos sobre la cuestión de la política de bienestar, pasando del capital humano a los incentivos y a la obediencia de las normas, ¿deberá interpretarse como un aprendizaje social dentro del marco común de «reducir las nóminas de la asistencia» o como competencia entre distintos

marcos o como ambas cosas? Las ideas asociadas al aprendizaje social acumulativo dentro de un marco no pueden separarse de un metamarco organizador, que considera la sucesión de marcos como una investigación cooperativa especialmente científica, y no como una pugna de ideologías sin reglas para arbitrar la controversia. Por otra parte, de cuando en cuando, un diferente tipo de aprendizaje social puede verse en las «coyunturas» de un proceso dialéctico del discurso de políticas, en que los participantes luchan por controlar la transición del marco de una cuestión a su sucesor. Aquí, las inadecuaciones que se han visto ya en el marco anterior de la misma cuestión pueden entrar en el debate y la investigación que median en la lucha política entre los defensores de marcos en competencia.

Wollmann (1984) ha sostenido que los analistas de las políticas y los conceptos de investigación que emplean reflejan las coaliciones de fuerzas políticas. Cuando cambian las condiciones, los conceptos pueden desfasarse. Por ello, los investigadores acaso se vean obligados a reconocer lenta y dolorosamente que los conceptos científicos que habían estado promoviendo (por ejemplo, la «evaluación de programas») sencillamente reflejaban la sabiduría tradicional aceptada de los contextos institucionales en que estaban operando. Pragmáticamente, muchos científicos sociales han comenzado a modificar sus conceptos y métodos de investigación para que reflejen el nuevo contexto en que están laborando. Se están adaptando a una situación modificada y alterando su propia conducta, lo mejor que pueden. Por otra parte, otros especialistas están experimentando con una apreciación diferente no solo de sí mismos y de los cambios que hay en la situación externa, sino también de ellos mismos *en* esa situación. Su conciencia de sí mismos es uno de los factores que han generado interés en el papel del enmarque en el discurso de las políticas.

Lo que hasta aquí ha faltado a nuestro análisis es poner atención a los usos posibles de la autoconciencia de quienes participan en el discurso de las políticas. Si los formuladores de las políticas, los políticos y los intelectuales de las políticas cobraran mayor conciencia de sus marcos subyacentes y del conflicto de marcos que ellos transmiten, si se movilizaran y actuaran basándose en una conciencia de sí mismos en la situación de las políticas, ¿cuáles podrían ser las consecuencias para el discurso del marco? En pocas palabras, ¿cuáles son las posibilidades para un discurso de políticas que

refleje el marco y para un análisis de las políticas que critique el marco dentro de semejante discurso?

El discurso que refleja el marco

No conocemos ejemplos bien descritos de un discurso de políticas que refleje el marco. Pero queremos imaginar aquí cómo sería y cuáles serían las condiciones que lo favorecieran. Al parecer hay dos visiones principales de los participantes en una controversia de políticas. Podemos imaginarlos como *investigadores* que consideran la situación de una política cual objeto de pensamiento, experimentación o análisis. Desde esta posición aventajada, sus intereses propios son fuentes potenciales de distorsión. O podemos imaginar a los participantes como *partes interesadas* —patrocinadores o partidarios de marcos— que utilizan la investigación para favorecer sus propios intereses. En el primer caso, vemos la política como una copa sobrepuesta a la investigación. En el segundo caso, la investigación surge de un proceso básicamente político⁹.

De acuerdo con la segunda visión, los marcos dan una forma cognoscitiva a los intereses que surgen de roles sociales, posiciones, membresías e historias. La situación paradigmática es la de dos partes empeñadas en una lucha por el dominio de algo, lucha que necesariamente toma la forma de un juego de ganar y perder. Lo que está en juego en la lucha es ¿quién sostiene que debe tener la prioridad? Según esto, la función de la reflexión consiste en resolver la disputa, o tal vez en transformar la disputa en tal forma que sea más reductible a una solución satisfactoria. La actitud subyacente que apela a la reflexión es algo como «¡seamos racionales!».

Según la primera opinión, los participantes parecen miembros de un sistema social cooperativo. Se enfrentan a una situación problemática común, tienen un interés compartido en reenmarcar y resolver, aunque acaso puedan ver esto, al principio, de maneras distintas. La situación paradigmática es la de dos personas que persiguen una tarea común y se enfrentan a un obstáculo puesto a su empeño compartido. La función de la reflexión consiste en facilitar su investigación del problema común; la actitud subyacente es algo como «pensemos en lo que estamos haciendo».

Llamaremos a estas las visiones *política y cooperativa* de la controversia de políticas. Según ambas opiniones existen conflicto e investigación, pero se los concibe de diferentes maneras. Si se ve la controversia de las políticas como básicamente cooperativa, el llamado a la reflexión es un llamado a hacer que la investigación compartida sea más significativa y eficaz. Si se ve la controversia de las políticas como política, el llamado a la reflexión es un llamado al interés común de los participantes en minimizar o al menos en compartir los costos experimentados en el juego de ganar o perder: en el mejor de los casos, transformar el conflicto en cooperación. En el peor, permitir al menos a los participantes llegar a una solución satisfactoria de su disputa.

Estos rasgos generales del discurso del marco pueden relacionarse ahora con nuestro anterior análisis de la búsqueda hecha por Rorty de un discurso normal en relación con el cual podamos estudiar o influir sobre el discurso anormal. La traducción a través de marcos en conflicto es un modo de pensar acerca de la relación del discurso anormal con el discurso normal. Por ejemplo, podemos enfocar la labor de quienes se han arrogado como misión especial la tarea de tender un puente entre el discurso normal y el anormal no solo en la política social, sino también en la ciencia. Este punto de vista, basado en la misión especial del traductor, parece perder de vista el punto esencial de que las controversias de políticas son sustantivas: acerca de premisas y axiomas, como lo ha señalado Simon (1983) y no solo acerca de las reglas para llegar a un acuerdo. El significado precede a los hechos y solo tiene sentido en relación con los propósitos situados en diferentes marcos. De hecho, el conflicto de los marcos ha contribuido a la reciente reformulación del papel de la ciencia en las controversias de políticas. Hay crecientes dudas acerca de la neutralidad de la ciencia como agente en los debates causados por el enmarque en las cuestiones de políticas. Si ya no se puede confiar en que la ciencia mediará en los conflictos sobre marcos, habrá el riesgo de aumentar el nivel del discurso anormal.

Por otra parte, las personas parecen vivir en un mundo que es a la vez consensual y conflictivo. Coexisten el discurso normal y el anormal. En algunos aspectos, la gente parece compartir los metamarcos: en la ciencia, la fe en la razón y la evidencia; en las políticas, la fe en el capitalismo democrático. Cuanto más abstracto sea el principio, más alto será el nivel

del acuerdo. Surge la discordia cuando nos volvemos explícitos, es decir, cuando significado y propósito cobran vida en situaciones reales. Por ejemplo, aunque todos los disputantes estén de acuerdo en la democracia, pueden estar en desacuerdo acerca del nivel de gobierno que debe gobernar, el tipo de democracia que se debe subrayar o cómo debe actuar el gobierno para que las instituciones se enfrenten a las fluctuaciones económicas y para proteger a los individuos contra la incertidumbre. Es en las situaciones concretas (donde se unen la política y el mercado) donde se hace más evidente el conflicto de marcos. Sin embargo, aun entonces hay un hogar simbólico al que los disputantes pueden retirarse para buscar consenso en un nivel superior de abstracción, donde la vaguedad resulta unificadora y donde hay un compromiso común con cierto tipo de discurso normal. En realidad, el hecho mismo de participar con otros en el discurso presupone cierto marco de referencia compartido, aun si solo es un conocimiento compartido de, o una lealtad con, reglas del juego socialmente legitimadas. Por su controversia misma, los actores se declaran miembros de un sistema social en que se comprenden y obedecen unas reglas tácitas de esta clase de lucha.

Vemos así que hay un metanivel donde hay un tipo de consenso que es afín al orden social. Pero esta casiconsensualidad puede dificultar más aún la tarea del discurso. Al nivel superior, los disputantes pueden hablar sin oírse unos a otros, inconscientes de su verdadero desacuerdo. Solo en la diaria tarea de hacer y analizar las políticas se manifiesta el choque entre los diversos marcos; en otros niveles puede ser desesperantemente elusivo.

Un ejemplo de ello fue el debate acerca de la política sobre las armas nucleares. El discurso normal enmarca el debate en términos de un limitado conjunto de opciones. Se trata de las opciones pensables y discutibles que dependen de un conjunto compartido de axiomas y premisas, el más importante de los cuales es la potencial amenaza de la Rusia soviética a la seguridad norteamericana. Según esta opinión, es necesaria cierta estrategia defensiva, y el desarme unilateral no es una opción en que siquiera pueda pensarse. Otro marco considera la cuestión en términos de aspiración humana y la aniquilación que seguiría a una guerra nuclear. En ese marco, las consideraciones estratégicas y militares están proscritas.

No se hace un serio intento de comunicación entre los dos marcos. La estrategia de la protesta se pone en términos de drama personal, expresado apelando al futuro bienestar de los niños del mundo. Pero, desde luego, no se excluye por completo cierto elemento de comunicación. Entre estos marcos existe todavía un discurso vacilante. Queda cierta esperanza de convertir el discurso anormal en normal, tal vez convirtiendo la controversia entre los marcos en un desacuerdo dentro de un marco. Pero los llamados a la ciencia, como en los recientes debates por el «invierno nuclear», fácilmente son presa de una reconversión del discurso normal en anormal; ambos bandos ofrecen interpretaciones predeciblemente conflictivas de «los mismos datos».

Los conflictos sobre políticas a veces se resuelven por medio de procesos interactivos que no entrañan un conflicto de marcos. Los participantes pueden entablar una lucha en cualquiera de los contextos institucionales de lucha que les ofrezca su sociedad, y uno u otro bando de la disputa podrá ganar. O bien, si no surge un ganador indiscutible, las partes de la disputa podrán negociar un acuerdo en que convendrán en cualquiera de los contextos institucionales de negociación que la sociedad les ofrezca.

Cuando el discurso es en el modo político, y cuando los objetos de reflexión son las posiciones de los participantes o los conflictos que hay entre ellos, entonces la labor de la reflexión puede consistir en la adjudicación, negociación, ocultación o administración del conflicto. Pero las controversias más reacias de políticas, como la controversia por las armas nucleares, no son reductibles a este tipo de acuerdo. No hay «vencedores». O bien las victorias temporales dejan sin resolver la controversia básica. O los acuerdos negociados en un contexto local particular o en torno a una cuestión particular, como en el caso de la reciente historia de la política de bienestar, no logran un consenso político estable. Nosotros afirmamos que cualquier proceso tendiente a la resolución de enconadas controversias de políticas deberá incluir sus conflictos entre marcos subyacentes, y que los analistas de las políticas pueden desempeñar un papel importante en este proceso.

Los analistas de las políticas que criticaran los marcos descubrirían los múltiples marcos conflictivos que participan en cualquier disputa de políticas. Averiguarían las fuentes de los marcos conflictivos en las

historias, roles, contextos institucionales e intereses de los participantes. Explorarían las ambigüedades e incongruencias contenidas en ellos y las consecuencias que podría tener su uso.

Pero ese análisis, cuando se emprende desde la perspectiva remota de un especialista universitario, tendría un potencial limitado para contribuir a elaborar una resolución mutuamente satisfactoria de las controversias de políticas. En el mejor de los casos, daría a los participantes una mayor percatación de sus modos de enmarcar cada problema. No conduciría *per se* al proceso que Habermas (1968) ha descrito como «autorreflexión crítica que contribuye al consenso político».

Consideramos necesario explorar el espacio que yace entre las luchas políticas y las negociaciones características del ordinario debate político y el análisis —crítico de marcos— de un estudioso protegido y aislado en su universidad. Desde esta perspectiva, veríamos a los participantes en una controversia de políticas como agentes-experimentales (véase Vickers, 1975), en transacción (véase Dewey y Bentley, 1949) con las situaciones de las que forman parte. Acaso logren modificar sus situaciones, que también pueden cambiar como resultado de las modificaciones operadas en algún más vasto contexto social, y pueden ser modificadas por los cambios de su situación, algunos de los cuales tal vez ellos mismos ayudaran a producir. Estas condiciones transaccionales son básicas para el desenvolvimiento de la historia de una situación de políticas. En términos esquemáticos:

Las personas se encuentran en presencia de esta situación, de la cual cobran conocimiento.

A partir del enmarque inicial de la situación llevado a cabo por las personas, estas emprenden una acción

Que contribuye al cambio de la situación,

Por la cual son afectadas,

Y las personas cobran conocimiento de este cambio,

Sobre la base del cual vuelven a actuar

Y se actúa sobre ellas.

En el curso de la *conversación* de los participantes, con su situación pueden ocurrir el reflejo del marco y el resultante cambio de marco. Es importante

observar que no es probable que ocurra semejante cambio «en nuestra mente» antes de emprender una acción. Es más probable que ocurra conforme se vaya captando y se responda a ella.

Un cambio de marco puede no tener ningún sentido. Sencillamente podemos *encontrarnos* teniendo que pensar en las cosas de otra manera. Como ya lo subrayó Festinger (1957), nuestro horror a la «disonancia cognoscitiva» —la discordia de nuestras creencias con nuestra conducta real— puede hacer que, gradual y tácitamente, ajustemos nuestras creencias para dar acomodo a los cambios de nuestras situaciones. Esto significa que continúa una labor cognoscitiva de cierta índole, pero sin una crítica o un control consciente. Sin embargo, habiendo tenido que hacer ese cambio, bien podemos esforzarnos conscientemente por justificarlo o, si descubrimos que no se lo puede justificar, podemos esforzarnos conscientemente por anularlo.

Un cambio de marco también puede ser consciente. En un momento u otro de la conversación de los participantes con una situación de política —típicamente, en alguna «coyuntura» de la dialéctica de las políticas—, pueden, en el discurso de uno con otro, someter sus marcos en conflicto a un pensamiento y un control conscientes y, como consecuencia parcial, reenmarcar la situación.

Cuando el discurso refleja el marco, la labor de la reflexión consiste ante todo en sacar a la superficie marcos conflictivos, identificar sus fuentes y consecuencias, y luego traducir, reestructurar, integrar, convertir o elegir.

La labor cognoscitiva del discurso que refleja el marco depende de diversas condiciones contextuales. Depende de la *actitud* de los participantes: su distancia relativa con respecto a sus materiales y con respecto a los procesos en que participan, sus actitudes hacia la incertidumbre que sigue al *desenmarque*, su disposición a correr riesgos cognoscitivos, su inclinación a aceptar las opiniones de otros, y su capacidad para la doble visión que puede dar a las personas el don de combinar la defensa de un marco con la investigación de otros. Por todas estas razones, la labor del reflejo de marcos es tanto afectiva como cognoscitiva; incluye sentimientos y análisis de sentimientos.

Por último, el reflejo de los marcos probablemente sea inseparable del reflejo del contexto. Como lo ha señalado Kuhn (1977), acaso los científicos logren la tarea cognoscitiva de traducir de un paradigma a otro, pero, ¿cómo haremos para que se sienten juntos a discutirlo? El reflejo recíproco de los marcos depende de la creación de un mundo conductual que conduzca a él.

Todos estos factores merecen más investigación de las condiciones para el discurso de políticas que refleje los marcos. Una investigación crítica del conflicto de marcos y del reflejo de marcos en las arenas interrelacionadas del cambio institucional, la investigación erudita o científica y la vida personal, plantea un fundamental desafío analítico a la investigación de políticas contemporáneas. Sin embargo, por ese mismo hecho, contiene el potencial necesario para extender considerablemente la investigación más allá de sus actuales límites y, así, para iluminar las carreras de las más enconadas controversias de políticas.

Notas

* Título original "Social Sciences and Modern States". Primera edición en inglés ©1991 por University of Cambridge Press. Traducción autorizada al español "El discurso que refleja su marco" en Peter Warner, Carol Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman (comp.), "Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas", pp. 327-356, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Reproducción autorizada.

¹ Véase Majone, en el capítulo XIII. En su ensayo, Majone se explaya sobre otra ruta de la investigación al mismo problema, a saber: una investigación de hasta qué punto la epistemología filosófica puede servir útilmente como analogía y vehículo para el análisis de problemas de políticas, incluyendo las más profundamente arraigadas controversias de políticas.

² Una vez más, encontramos una notable complementariedad entre nuestro enfoque y el de otra colaboración a este volumen, a saber, la de Wittrock *et al.*, capítulo II. Mientras que el discurso de políticas se refiere a un tipo de proceso de conversión, a saber: aquel por el cual las interacciones directas entre diversos intereses se convierten en problemas de política, este enfoca —para emplear su término— la estructuración del discurso. En tales procesos, problemas de política de particular importancia y persistencia pueden convertirse —y fusionarse— en discursos intelectuales institucionalmente reproducidos, que a su vez pueden servir como depósitos para su uso intermitente en varias controversias, ya sea en una función de ilustración o de defensa (véase también Weiss [capítulo XIV] y Wittrock

[capítulo XV], quienes elaboran una serie de modelos precisamente de estos tipos de utilización del conocimiento).

3. Esta referencia fue sugerida por Lisa Peattie.
4. Véase también Majone (capítulo XIII), Weiss (capítulo XIV) y Wittrock (capítulo XV), quienes de diferentes maneras enfocan este dilema.
5. En el capítulo V de este volumen, Smith demuestra una pauta similar de continuidad a lo largo del espectro partidista con respecto a la política británica de la ciencia social en los muy diferentes contextos de las políticas de los sesenta y los setenta.
6. Schwartzman, en el capítulo XI, ofrece un relato fascinante de las maneras en que ocurren los cambios en los discursos de políticas sobre largos periodos, inmediatamente detrás de los giros en las posturas de aquellos que portan las pretensiones y transiciones del conocimiento en sus dominios institucionales y profesionales.
7. La descripción del discurso de políticas que aquí damos es una modificación de una antigua descripción, hecha por Schon, de los procesos por los cuales las ideas de políticas cobran aceptación (Schon, 1971).
8. Gran parte de este análisis se basa en conversaciones informales sostenidas entre Martin Rein y Hugh Hecló.
9. Desde luego, este mismo problema es examinado, con cierta extensión, por varios de los colaboradores, tal vez más notablemente por Schwartzman (capítulo XI) y por Weiss (capítulo XIV).

Referencias

- Argyris, Chris, y Donald A. Schon, 1974. *Theory in Practice*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Bateson, Gregory, 1972. *Steps to an Ecology of Mind*. Nueva York, Ballantine Books.
- Dewey, John, y Arthur Bentley, 1949. *Knowing and the Known*. Boston, Beacon Press.
- Festinger, Leon, 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Evanston, IL, Row Peterson and Co.
- Friedan, Betty, 1964. *The Feminine Mystique*. Nueva York, Norton Press.
- Gamson, William A., y Kathryn Lasch. De próxima aparición. «The Political Culture of Affirmative Action». Mimeografiado.
- Geertz, Clifford, 1983. *Local Knowledge*. Nueva York, Basic Books, Inc.
- Goffman, Erving, 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Goodman, Nelson, 1978. *Ways of Worldmaking*. Indianapolis, Hackett.
- Habermas, Jürgen, 1968. *Knowledge and Human Interests*. Boston, Beacon Press. [Traducción al español en Taurus].

- Hecló, Hugh, 1985. «Issue Networks and the Executive Establishment» (mimeografiado).
- Innis, Harold, 1951. *Bias of Communication*. University of Toronto Press.
- Kahneman, Dan, y Amos Tversky, 1974. «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases». *Science* 185, pp. 1124-1131.
- Kuhn, Thomas, 1962. *The Structure of Scientific Revolution*. University of Chicago Press. [Hay traducción al español del FCE].
- Mannheim, Karl, 1936. *Ideology and Utopia*. Nueva York, Harcourt, Brace and Co. [Hay traducción al español del FCE].
- March, James, y Johan P. Olsen, 1975. «The Uncertainty of the Past, Organizational Learning Under Ambiguity». *European Journal of Political Research* 3 (marzo), pp. 147-171.
- Mead, Lawrence, 1985. *Beyond Entitlement*, Nueva York, Free Press.
- Minsky, Marvin, 1978. «Frames». *Artificial Intelligence Laboratory Memorandum*, MIT, Cambridge, MA.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 1981. *The Welfare State Crisis*. París, OECD.
- , 1985. *Social Expenditures 1960-1980: Problems of Growth and Control*. París, OECD.
- Parsons, Talcott, 1967. *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. Nueva York, Free Press.
- Piven, Francis, y Richard Cloward, 1971. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Nueva York, Pantheon Books.
- Rein, Martin, y Donald A. Schon, 1977. «Problem Setting in Policy Research». En *Using Social Research in Public Policy Making*, pp. 235-251. Ed. Carol H. Weiss, Lexington, MA, Lexington Books.
- Rorty, Richard, 1979. *Philosophy and the Mirror of Nature*. Nueva York, Princeton University Press. [Hay traducción al español].
- Schon, Donald A., 1971. *Beyond the Stable State*. Nueva York, Random House.
- Schutz, Alfred, y Thomas Luckmann, 1981. *The Structures of the Life World*. Evanston, IL, Northwestern University Press (publicado por primera vez en 1973). [Traducido al español por Amorrorrtu].
- Simon, Herbert, 1988. *Reason in Human Affairs*. Londres, Basil Blackwell.
- Stevens, Wallace, 1954. *The Collected Poems of Wallace Stevens*. Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Vickers, Geoffrey, 1975. «Social and Institutional Reality». Cambridge, MA (mimeografiado).
- Wollmann, Hellmut, 1984. «Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene». *Policy Sciences*, pp. 27-47.