



El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer

Jasbilleidy Pirazán García ¹
Sandra Yanneth Ríos Gallego ²

Resumen

El enfoque argumentativo planteado por Frank Fischer postula considerar los valores sociales, los argumentos y la narrativa que acompaña el desarrollo de una política para el análisis de políticas públicas. El enfoque comprende el proceso de las políticas públicas como un espacio en donde participan actores con sus subjetividades y posiciones las cuales se hacen manifiestas en las ideas y en el discurso. Así se parte del reconocimiento de los diferentes discursos, definiciones y conceptos que tienen los actores en el proceso de política pública y que definirá las acciones concretas en las que se materialice. De esta forma el análisis argumentativo busca rastrear qué

1. Politóloga y Estudiante de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. jpirazang@unal.edu.co

2. Ingeniera Ambiental y Especialista en Legislación Ambiental de la Universidad de Medellín. Estudiante de Maestría en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. syriosg@unal.edu.co

significados han sobrepasado el proceso de discusión para definir los términos de la política pública analizada. Fischer comprende las políticas públicas como construcciones discursivas en donde es posible identificar discursos dominantes resultantes de luchas de poder.

De esta manera, se espera superar las dificultades de los enfoques tecnocráticos en el proceso de formulación de las políticas públicas, al considerar los diversos puntos de vista de los actores relevantes en el proceso. Además se le asigna un doble carácter político al analista. Primero en tanto posición personal éste ejerce sus funciones en el marco de un discurso y sistema ideológico particular; segundo, en tanto rastrea las lógicas discursivas abriendo el debate a la participación ciudadana.

Este artículo parte del contexto histórico-político en el que surge el enfoque y describe sus características, métodos, implicaciones y las críticas que se le hacen.

Palabras clave: Políticas públicas, participación ciudadana, construcciones discursivas.

Summary

The argumentative approach proposed by Frank Fischer postulated consider social values, arguments and narrative accompanying the development of a policy for public policy analysis. The approach involves the public policy process as a space where actors involved with their subjectivities and positions which are manifest in ideas and discourse. So it is part of the recognition of the different speeches, definitions and concepts of the actors in the public policy process and to define concrete actions in which it materializes. Thus the argumentative analysis seeks to track what meanings have exceeded the discussion process to define the terms of public policy analysis. Fischer understands public policy as discursive constructions where it is possible to identify dominant discourses resulting from power struggles.

In this way we hope to overcome the difficulties of technocratic approaches to the formulation of public policies, to consider the various viewpoints of the relevant actors in the process. Furthermore it is assigned a double political analyst. First personal position while it performs its functions in the context of a speech and specific ideological system; Second, while the discursive logical tracks opening the debate to public participation.

This article is the historical and political context in which the approach arises and describes their characteristics, methods, implications and criticism being leveled.

Keywords: Public policies, citizen participation, discursive constructions.

Contexto histórico-político asociado

El dominio de los enfoques positivistas en el análisis de las políticas públicas se convirtió en un elemento clave de la tecnocracia. El énfasis en elementos técnicos para la discusión de las políticas aleja al ciudadano de las posibilidades de que su participación tenga una real incidencia en el proceso. Las políticas públicas se empezaron a asumir como cuestiones “neutrales” que respondían a lógicas técnicas y “apolíticas” sustentadas en argumentos “científicos”. Estos argumentos eran obtenidos de las investigaciones de los científicos sociales realizadas bajo enfoques racionalistas. Parte de esta tendencia fue el desarrollo de agencias técnicas para la toma de decisiones. Agencias construidas en torno a los supuestos de las ciencias administrativas. Así la realización de políticas públicas se asemeja más a la “fábrica” que al espacio de la deliberación y construcción de respuestas a problemas sociales complejos. De esta forma se creó una élite tecnocrática que alejaba de forma significativa a la población, los partidos políticos y los grupos de interés, que se reclamaba válida para “fabricar” políticas públicas. Sin embargo, el mundo real de la política no puede ser comprendido desde criterios científicos externos a los contextos sociales. El ámbito político-social es tan complejo que asumirlo exclusivamente desde elementos técnicos no responde a las necesidades de análisis que se requiere. En ánimo de ir más allá de lo observable, el enfoque argumentativo realiza su aporte.

Frank Fischer es un profesor de Ciencia Política en la Universidad Rutgers, la universidad estatal de Nueva Jersey –Estados Unidos. Entre sus reconocimientos se cuentan el *Aaron Wildavsky Award*, que premia a los artículos o libros que realizan un aporte significativo al estudio de las políticas públicas; también ganador del *Policy Studies Organization’s Harold Lasswell Award of the Policy Studies Organization* por sus estudios en el cambio de las políticas públicas.

Frank Fischer, responde al positivismo en tanto critica los análisis de políticas públicas centrados en el carácter instrumental de la economía, bajo la noción del costo/beneficio. Sin embargo, esta crítica no sólo es en el nivel académico, sino también político. Para el autor es políticamente discutible el positivismo en el análisis de las políticas públicas porque promueven soluciones *top down* bajo argumentos tecnocráticos, con cierta legitimidad “científica”.

“Fischer plantea, desde la crítica de los enfoques tradicionales empiricistas de estudios de políticas públicas, una nueva perspectiva: el análisis discursivo de la política pública. Este enfoque pretende el entendimiento de la construcción social de la

realidad y sus significados sociales; a su vez resalta la importancia del discurso, no solo por dar cuenta de las subjetividades de los diferentes actores que intervienen, sino además, por ser aquel en el que es posible la transformación tanto de las acciones como de los pensamientos" (Rincón & Celis, 2010, pág. 257)

El enfoque de Fischer se inscribe en lo que la literatura y algunos autores han denominado enfoques "postmodernos", "postpositivistas"; o en palabras del mismo autor "post-empiricistas" y busca desarmar la "objetividad" unidimensional del análisis de las políticas públicas sustentada en un abordaje científico que se muestra neutral. (Fischer, 2007)

Este enfoque se conoce como post-empiricista, toda vez que las metodologías neopositivistas o empiristas implican la separación objetiva de los hechos y los valores, mientras que los enfoques post-empiricistas proponen el entendimiento de la política pública como una práctica y una narrativa construida a partir de historias, marcos y metanarraciones; por tanto, Fischer propone la construcción de una teoría de la política pública basada en la argumentación y el discurso, teniendo en cuenta los valores sociales, los argumentos y la narrativa que acompaña el desarrollo de una política.

Fue el resultado de una reforma metodológica, que permite trascender de la concepción neopositivista del conocimiento y el concepto tecnocrático o "decisionista" de la formulación de políticas a un énfasis en argumentos y discursos basados en una concepción constructivista social del conocimiento (Fischer, 1993), esta última, entendida como la visión integradora entre democracia y ciencia al considerar a la ciencia como una actividad sociopolítica (Cerón y Camacho, 2010).

De esta manera, se espera superar las dificultades de los enfoques tecnocráticos en el proceso de formulación de las políticas públicas, al considerar el papel de los actores relevantes en el proceso.

Características del enfoque

Los conceptos involucrados en la política son conceptos en lucha. Su significado es variado y dependiente del contexto y el sistema ideológico que lo sustenta. La misma palabra puede derivar en significados diferentes, incluso contradictorios. Así el lenguaje que se emplea en la comunicación en medio del proceso de políticas públicas y los problemas que éstas deben abordar, no es neutral. La política pública es el espacio en donde se tiene la capacidad de definir un lenguaje compartido.

“La formulación de las políticas se convierte en la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos; se trata de un serie infinita de comunicaciones y movimientos estratégicos mediante los cuales diversos actores de políticas públicas construyen significados (...) que se traducen continuamente en proyectos colectivos, planes, acciones y artefactos que después se convierten en temas del siguiente ciclo de juicios políticos” (Hoppe, 1993; citado por (Parsons, 2007)

Por esta razón se hace fundamental para el análisis de políticas públicas abordar cuestiones más allá de la verificación empírica de los hechos. En palabras de Hawkesworth, (1988, pág. 191) el objetivo del análisis es aportar “Las dimensiones polémicas de las cuestiones de la política, explicar la inflexibilidad del debate sobre la política, identificar los defectos que soportan los argumentos y elucidar las implicaciones políticas que contienen las fórmulas propuestas” En tanto la misma estadística, la misma circunstancia puede ser asumida de varias maneras por los actores involucrados no se puede aspirar que un análisis empírico derive en la “verdad” acerca de la política estudiada. Es necesario, y este es el llamado de Fischer, a ir más allá “Desde esta perspectiva en el análisis de las políticas públicas implica explorar la manera en que `el discurso de las políticas públicas` llega a enmarcar los argumentos que delinear los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas” (Parsons, 2007, pág. 182)

La propuesta de enfoque presentada por Fischer, se da en el marco de lo que él mismo denominó “Giro argumentativo”. El enfoque argumentativo parte del reconocimiento de los diferentes discursos, definiciones y conceptos que tienen los actores que intervienen en el proceso de la política pública, y cómo estas concepciones se hayan implícitas en la posición que asumen los actores frente al cómo debe ser la política. Y esto es posible dilucidarlo porque el enfoque se ocupa del papel central del lenguaje, la argumentación política, y en particular las cuestiones normativas que, son el sustento de las posiciones frente a la política pública. (Fischer, 2003, pág. 14). Para el autor, el análisis del lenguaje y la argumentación que utilizan los actores evidencia y constituye las reglas que definen la acción de éstos en la política. Los actores mediante herramientas discursivas exponen el argumento para defender y significar su posición, así el lenguaje está en medio de la lucha y cada actor busca instaurar su significado en el proceso de la política. Lo que el enfoque argumentativo pretende entonces es identificar y entender cómo se fabrican estos significados que posteriormente serán materializados en acciones específicas. Así, para el enfoque argumentativo la fase fundamental del análisis se debe centrar entre la etapa de la agenda y la defini-

ción del problema. En la medida que la base sobre la cual se hace la construcción de la política pública depende del trabajo realizado para definir y entender el problema. En la elección de palabras, categorías y metáforas se va configurando una manera de percibir el problema, y por lo tanto su solución.

El argumento surge en los conflictos políticos. Es la posición que asumen los actores en el proceso, y no el resultado de la búsqueda sistemática de la racionalidad en la política pública. Es decir que los actores encuentran un sustento argumentativo para defender su visión de las circunstancias. Este enfoque hace evidente que los “enfrentamientos” políticos no pueden entenderse sin considerar los juicios valorativos que los sustentan.

“La argumentación es necesaria porque todo el conocimiento humano acerca de la realidad es inevitablemente selectivo y enmarcado en un determinado punto de vista. Cualquier formulación del conocimiento depende necesariamente de marcos conceptuales, teorías y modelos que cambian con el tiempo. Basado en que debe quedar claro que “nuestro lenguaje moldea nuestra visión “del mundo.” (Hoffmann, 2008)

En tanto las políticas son resultados de la construcción humana, éstas están transversalizadas por los valores de quienes las han intervenido. Es decir, el análisis de las políticas debe pasar por el análisis de las ideas e ideologías de los actores. En tanto la realidad es una construcción social cimentada en las ideas, es necesario identificar sobre qué base de ideas e intereses se ha desarrollado determinada política. Fischer enfoca su obra en que es posible realizar un análisis sistemático de los valores que juegan en el proceso de las políticas públicas. Esto implica además considerar lo que se está excluyendo de la política: Qué responsabilidades no se asignaron, qué actores no se tuvieron en cuenta, que estrategias no se utilizaron; siempre teniendo en cuenta los juegos de poder implicados.

En este contexto, aparecen las “coaliciones discursivas” o el conflicto de intereses de los planificadores y los formuladores de políticas, como resultado de la configuración de los términos del discurso al combinar el vocabulario, la retórica y el simbolismo de su preferencia política. Es entonces, como la participación comunicativa ayuda a diluir la oposición de los grupos de interés y permite construir la deliberación participativa que a su vez fortalece la cultura política. En este punto se resignifica el papel político del enfoque al postularlo como una herramienta que potenciaría la participación de diferentes actores en procesos democráticos de políticas públicas, incluyendo al analista. El análisis argumentativo busca reinscribir al analista de políti-

cas públicas como un participante que facilita la deliberación de los ciudadanos en la construcción de las políticas. Fischer (2003: 236), reconoce el papel de los analistas para apoyar la construcción de las decisiones de política de los ciudadanos, a partir de una visión construccionista que reconoce que en el análisis del discurso de política se encuentran los insumos para el análisis y la construcción de una crítica científica de los procesos.

Métodos

El “giro argumentativo” planteado por Fischer, señala propuestas alternativas para el análisis de la política pública basadas no sólo en los resultados y en la experimentación, sino en el discurso, por tanto el análisis requiere de otras variables para comprender la complejidad de las relaciones sociales y la institucionalidad que de ellas se deriva, tales como: la naturaleza de los argumentos, el proceso de la controversia en el contexto científico, la retórica en los asuntos públicos, los objetivos de la política, el tipo de intervención y los instrumentos de política empleados.

En la perspectiva del construccionismo social, el discurso de las políticas públicas está inmerso en una serie de ideas y significancias sociales que producen y reproducen prácticas discursivas, para entender tanto la práctica como los contenidos de las políticas, es necesario incluir metodologías como el análisis del **discurso**, de las **ideas** y del **lenguaje**.

En este sentido, Fischer (2003: 73) presenta las siguientes definiciones de **discurso**: “sistemas de significado específicos en la historia, que forman las identidades de los sujetos y objetos” (Habermas); “conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que es producido, reproducido y transformado dando significado a las relaciones sociales y físicas” (Hajer); “establece normas para desarrollar conceptualizaciones que son usadas para entender fenómenos” (Shapiro)

El discurso no es ideología, pero puede constituirse como ideología -y en algunos casos como hegemonía-, ya que las ideologías reflejan relaciones sociales y materiales básicas en una sociedad y suministran a la gente diferentes identidades sociales.

De otra parte, las **ideas** pueden considerarse el motor de la acción social, que a su vez contribuye a la explicación de la conducta humana. Y el **lenguaje** es el objeto propio para la investigación en el giro argumentativo, ya que el discurso, como fuente de las ideas sociales y políticas, posiciona al lenguaje como elemento indispensable de la política (Cerón y Camacho, 2010).

Así mismo, la **narrativa** y los **argumentos** pueden estar contenidos por el discurso, por tanto su análisis hace parte del análisis del discurso. En este sentido, la narrativa es el orden cronológico de los eventos y los argumentos son las construcciones lógicas con conclusiones presumibles a partir de los eventos.

La investigación de la narrativa incluye la observación de las diferentes maneras de ordenar y percibir los valores, generando cohesión social. En este proceso, el analista deberá construir la metanarrativa, a partir de la identificación de los diversos actores, sus posiciones, sus críticas y sus historias.

La tarea del analista discursivo es explicar cómo discursos específicos se convierten en hegemónicos; explicar las características de los campos discursivos; identificar la definición de las objeciones de las posiciones particulares; clarificar cómo discursos individuales vienen a influenciar otros; determinar estructuras de los argumentos; identificar cuáles estilos de discurso se hacen efectivos en contextos dados. Para ello, existen diversas escuelas desarrolladas a partir de los métodos empleados, entre ellos: el análisis retórico, la hermenéutica, la deconstrucción y los enfoques genealógicos.

A continuación se presenta de manera general, un esquema de preguntas que puede aplicarse para analizar el discurso, de acuerdo a las fases del discurso.

FASES DISCURSIVAS	PREGUNTAS
Verificación Cuestiones técnico-analíticas y metodológicas de la política	¿El programa cumple con los objetivos planteados? ¿El análisis empírico hace explícitos los efectos secundarios e imprevistos de la política? ¿El programa cumple los objetivos con mayor eficacia a los medios alternativos posibles?
Validación Situacional Discurso Contextual	¿El objetivo del programa es relevante para la situación problemática? ¿Existen circunstancias en la situación que requieran una excepción que debe introducirse en los objetivos? ¿Hay dos o más criterios igual de relevantes para la situación del problema?
Reivindicación Social Discurso Sistémico	¿El objetivo de la política tiene un valor instrumental o contributivo para la sociedad en su conjunto? ¿Tiene el resultado esperado de la política la capacidad de anticipar problemas imprevistos con consecuencias sociales importantes? ¿Tiene la política un compromiso, con que las consecuencias de política sean distribuidas de forma equitativa?

FASES DISCURSIVAS	PREGUNTAS
Elección Social Discurso Ideológico	<p>¿Los ideales fundamentales (principios ideológicos) que organizan el statu quo proporcionan una base consistente para la resolución del conflicto entre criterios?</p> <p>Si el orden social no es capaz de resolver los conflictos en torno a los valores básicos ¿qué otros órdenes sociales pueden acomodar los intereses y las necesidades que el conflicto refleja?</p> <p>¿El reflejo normativo y empírico evidencia el soporte que justificó la adopción de los principios y los valores de la política?</p>

Elaboración propia basado en: (Fischer, *Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*, 2007)

Implicaciones

Si bien Harold Lasswell propuso una visión multidisciplinaria en el análisis de las políticas públicas y la articulación entre métodos cualitativos y cuantitativos haciendo énfasis en la dignidad humana, la preponderancia de los métodos cuantitativos y el desarrollo de la tecnocracia a partir de éstos, no ha favorecido las prácticas gubernamentales democráticas.

Por tanto, acercar al ciudadano al proceso de formulación de políticas es uno de los mayores retos de la práctica democrática, con el fin de lograr la legitimación del proceso. En un ambiente de discusión fundamentada en elementos técnicos la dificultad se acrecienta en la medida que requiere del ciudadano mayor conocimientos, y esto deriva en la marginación de la participación ciudadana. Con cierta frecuencia el lenguaje técnico es utilizado para intimidar y hacer sentir inferior al interlocutor. La participación de los ciudadanos no expertos puede contribuir a la caracterización de los problemas políticos desde direcciones que no son percibidas por los especialistas.

Así mismo, los analistas en sus supuestos de la verdad, realidad, poder y valores tienen una influencia en cómo se presentan los problemas al público y a los formuladores de políticas públicas. Por eso es necesario comprender que los analistas no son neutrales, sus posiciones se inscriben en sistemas ideológicos, y en ese sentido producen políticas. Así, el analista de políticas públicas no puede ser considerado como un

tecnócrata más, invocando la “neutralidad” de su ejercicio; sino como un actor con un papel político en su discurso.

Por ello, el enfoque argumentativo pretende dar elementos a la ciudadanía para que ésta pueda participar. Si se formulan políticas en una tendencia discursiva, dándole importancia a los valores, intereses, principios y perspectivas se alentaría la contestación por parte de la ciudadanía. En este sentido el analista es un facilitador para la deliberación y de esta manera se democratiza la deliberación política tanto para ciudadanos como para expertos.

El énfasis en los argumentos y los discursos, potencialmente podría abrir la puerta a una reconsideración epistemológica del conocimiento, no como un dato dado, y a veces inaccesible; a una concepción constructivista social del conocimiento, toda vez que la deliberación entre los individuos es el proceso que hace posible el aprendizaje sobre los problemas políticos y estimula a los ciudadanos a mejorar su nivel de información, logrando una mayor difusión del conocimiento científico, lo que a su vez estimula la construcción de nuevos modelos para la producción de conocimientos locales.

Esto redundará en una gobernanza deliberativa, con la participación de una “comunidad política”, basada en la construcción de redes de políticas en las cuales participen científicos sociales, políticos profesionales, administrativos, periodistas, y sobre todo, ciudadanos. Y de esta manera se podrá llegar a la construcción de políticas públicas a partir del discurso, que incluya significaciones sociales y realidades.

Críticas

El autor ha demostrado una seria preocupación porque el análisis de las políticas públicas responda realmente a la realidad, y que además sea útil para los decisores de políticas públicas. Sin embargo, dada la complejidad de los problemas sociales contemporáneos que deben abordar las políticas públicas, y la rigurosidad que Fischer pide para realizar este análisis en su obra *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology* (1980) no sería posible que el análisis realizado sirviera para el decisor de políticas, dada la extensión temporal que tomaría y lo apremiantes que son los tiempos en el mundo de la política.

No existe un consenso claro en el ámbito académico acerca del estatuto epistemológico y metodológico de estos enfoques dentro de las Ciencias Sociales. Para algunos constituye un cambio de paradigma, mientras que otros cuestionan su cientificidad, y los límites tan frágiles con los que cuenta frente a la ideología.

Para que el enfoque logre las pretensiones de democratización debe partir de un entorno favorable para la participación ciudadana. Es decir, sólo va a tener significado en un entorno participativo para la decisión, y esto no necesariamente es el entorno es los países Latinoamericanos debido a la crisis de representatividad que ha llevado a la apatía política de la mayoría de ciudadanos. Sumando que una participación ciudadana efectiva implica la construcción del capital social necesario para soportar los proyectos políticos.

La utilización del enfoque concibe el análisis de políticas públicas como un medio para facilitar las prácticas de participación de los ciudadanos.

Bibliografía

Cerón, L.A. y Camacho, M. (2010). *El Enfoque Discursivo y Deliberativo de Frank Fischer: Una Lectura de Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 253-285). Bogotá, CO: Universidad Nacional de Colombia.

Fischer, F. (1993). *Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks*. En F. Fischer y J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 21-42). Durham, NC: Duke University Press.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F. (2007). *Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (págs. 223-236). United States of America: CRC Press.

Fuji, G. (Sep, 2005). *Review of Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices by Frank Fischer*. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 38 (3), 780-782. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25165857>

Heydebrand, W. (May, 1991). *Review of Technocracy and the Politics of Expertise by Frank Fischer*. *Contemporary Sociology*, 20 (3), 395-397. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2073702>

Hawkesworth, M. E. (1988). *Theoretical Issues in Policy Analysis*. Albany: SUNY Press.

Hoffmann, M. (2008). *Methods of Argument Analysis and Construction in Public Policy*. Recuperado de http://www.prism.gatech.edu/~mh327/PUBP-8803_argument-syllabus.pdf

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO Mexico.

Rincón, L., & Celis, M. c. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: Una lectura de *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. En A. N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 253-285). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Watson, R. (May/June, 1995). *Review of The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning by Frank Fischer and John Forester, eds*. *Public Administration Review*, 55 (3), 299-300. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3110251>