

El Análisis de Políticas públicas a partir de la teoría crítica de Habermas: La Propuesta de John Forester

Silverio González Téllez ()*

RESUMEN:

El artículo presenta un resumen del enfoque —poco conocido, en nuestro medio intelectual— de análisis de políticas públicas elaborado por John Forester y su fundamentación a partir de la teoría crítica de Habermas. Sostendremos que este enfoque representa una alternativa para una práctica no tecnocrática de las políticas públicas.

John Forester, profesor del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad de Cornell, es un autor de suma importancia en la aplicación política de la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, y forma parte de lo que se ha venido denominando el giro argumentativo en el análisis político y en la planificación urbana (Fischer y col. 1993).

Términos clave:

ABSTRACT

This article summarises John Forester's approach in public policies evaluation and its foundation in Habermas' theory. Forester's proposal represents a non-technocratic policy evaluation practice option. John Forester is professor at Cornell University in urban planning, and he has been working in the political application of Communicative Action Theory of Habermas. He is one of the most important authors in the argumentative turn in policy analysis and planning.

Key words:

(*) Universidad Simón Bolívar, Dpto. de Planificación Urbana. Sartenejas. Edo. Miranda, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Programas, proyectos y políticas de modernización han plagado los esfuerzos de modernización en América Latina, llevados a cabo fundamentalmente por los estados, en función del ideario del desarrollo. De ellos hemos cosechado, la mayor parte de las veces, frustraciones⁽¹⁾. De poder evaluarse, y de poder aprender de sus errores, estos resultados servirían de mucho. Sin embargo, el tipo de análisis evaluativo que se ha realizado hasta ahora, tiende a reproducir un círculo vicioso de no-aprendizaje.

Es nuestra intención, en este artículo, presentar un resumen analítico de los planteamientos de John Forester, quien basado en Habermas, argumenta cómo es posible una conducción del análisis y de la actuación planificadora que permita el aprendizaje social. El objetivo básico es interesar al lector en una importante apertura práctico-política a partir de los planteamientos de Habermas, la cual hasta ahora no ha sido editada ni traducida a nuestra lengua, ni utilizada en nuestra discusión intelectual sobre la planificación. Sostendremos que el enfoque de Forester se inscribe en un esfuerzo de la Sociología por ser útil al hombre en sus procesos de emancipación.

Trabajaremos los textos y los conceptos que a nuestro juicio representan el más significativo recorrido argumentativo del autor en torno a la evaluación comunicativa de las políticas públicas. Para ello seguiremos muy de cerca varios de los pasajes

más importantes de las obras que citaremos. Los pasajes traducidos por nosotros, citados textualmente, que presenten cierta complejidad, serán colocados a pié de página en el idioma original, con el objeto de facilitar la verificación de su sentido por parte del lector.

El artículo consta de tres partes. Primero, presentaremos la concepción tecnocrática o positivista de la evaluación de políticas. Seguidamente se hará un recuento de la crítica moderna al dogmatismo positivista, que sirve de base a la Teoría de la Acción Comunicativa, desde la perspectiva de Habermas. Finalmente, propondremos el esquema de trabajo que desarrolla Forester para el análisis de las políticas públicas, en base a la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas.

Desearíamos que próximamente contemos con una traducción de las principales obras de Forester en español. Si este artículo contribuye en algo a ese propósito habrá cumplido con parte de nuestro interés al escribirlo.

LA EVALUACIÓN TECNOCRÁTICA

La evaluación más practicada en las ciencias económicas y sociales mundiales consiste en la contrastación de los objetivos proclamados de la política con sus resultados. Para ello se han diseñado innumerables técnicas operacionales, que cuantifican y formalizan el análisis. Entre las muchas técnicas existentes se encuentran los análisis de costo-beneficio, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la planificación estratégica y las simu-

laciones computarizadas (Fischer, 1990).

Dice Fischer que, en los años 60 y 70, la metodología de evaluación dominante de los países del norte, comenzó a recibir fuertes críticas, debido a que su uso estaba relacionado con las situaciones de violencia social y de desafío a la autoridad que estremecieron a las sociedades desarrolladas por esos años. Algunas críticas se expresaban en los siguientes términos: ¿Cómo esas políticas, muchas veces dirigidas por eminentes científicos sociales, contribuyeron a la violencia urbana? ¿Cómo sofisticadas metodologías no pudieron predecir las implicaciones de sus propios programas? (Fischer, 1990) A lo que pudiera agregarse, ¿Por qué las evaluaciones de las políticas no permitieron corregir la actuación pública?

En el presente trabajo manejaremos la siguiente respuesta a dichas preguntas: el fracaso y la frustración se debe a la concepción positivista que priva en la evaluación de las políticas, cuya fuente de validez se encuentra exclusivamente en el tipo de conocimiento técnico-científico. Estamos tocando aquí un punto neurálgico de la discusión en las ciencias sociales de las últimas décadas, a saber: la crítica a la forma de racionalidad restringida, que ha sido llamada instrumental, y que excluye otras racionalidades igualmente válidas.

La racionalidad instrumental privilegia el análisis empírico de los medios en relación a fines dados, sin preguntarse acerca de la racionalidad de los fines; ni por su sentido

para los valores de la sociedad involucrada en esa acción o política. Un valioso esfuerzo de crítica, y de propuesta alternativa a la racionalidad instrumental ha sido realizado por Jürgen Habermas. Retomemos, con este autor, el punto de posible origen del predominio de la visión instrumental -tecnocrática y positivista- en la racionalidad occidental.

EL DOGMATISMO DE LA NEUTRALIDAD CIENTIFICA

En un capítulo del libro "Theory and Praxis" (Habermas, 1989), publicado originalmente en 1963, y que lleva por título, en su versión inglesa: "Dogmatism, Reason and Decision: on Theory and Practice in a Scientific Civilization", Habermas presenta una relación crítica del giro que, desde la Ilustración, ha tomado la idea de racionalidad. A continuación presentamos sus principales ideas, siguiendo su argumentación, con la intención de conectarla posteriormente a las propuestas sociológicas de su teoría.

Para Habermas la teoría originaria de la Ilustración, que fundó las bases de la modernidad, presentaba un interés cognoscitivo expresamente crítico, que implicaba una experiencia de emancipación a través de la reflexión; en ella la razón crítica ganaba poder sobre las restricciones dogmáticas. Desde esta perspectiva, la razón tenía una posición comprometida con la crítica al dogmatismo. En las cuestiones prácticas, la razón expresaba un interés en la liberación individual por medio de la reflexión, y se concretaba en la decisión individual de búsqueda de esa autonomía

reflexiva. Una clara relación entre razón, reflexión, decisión y liberación, estaba presente en el pensamiento originario de la Ilustración. Es la propuesta del autor de una racionalidad normativa (Habermas, 1989).

Desde esta perspectiva, la desfiguración de la razón comenzó a ocurrir con el papel preponderante que adoptaron las ciencias como fuerzas productivas del desarrollo económico y social. La producción industrial expandía su control técnico sobre la naturaleza, al tiempo que refinaba sus formas de regulación a través de las organizaciones sociales. "La potencia social de las ciencias es reducida al poder del control técnico, su potencial para la acción ilustradora se convierte en irrelevante" (Habermas, 1989:30). Las ciencias empíricas se especializaban en recomendaciones técnicas, en procesos de control de objetivos, desechando las respuestas a las preguntas del mundo de las cuestiones prácticas relacionados con los procesos normativos y políticos. La teoría social se convirtió en un esfuerzo de manipulación para el logro de objetivos del proceso productivo.

Pero, las cuestiones prácticas, afirma el sociólogo alemán, sobre el control del destino por parte de los ciudadanos, no pueden ser excluidas, ni siquiera de una civilización científica. Al excluirlas nos enfrentamos al problema de la ausencia de un consenso racional sobre los asuntos normativos y políticos de la sociedad,⁽²⁾ el cual es sustituido por un control a partir de la sujeción de los individuos a patrones de conducta

decididos de acuerdo a criterios técnicos, de administración de la sociedad. En las sociedades industriales avanzadas, este fenómeno conllevó una separación cada vez mayor entre la racionalidad técnica que dirige la sociedad y, la conciencia y conocimiento de sus individuos o racionalidad normativa.

Resultan pertinentes entonces las siguientes preguntas: ¿Cuál dogmatismo se ha combatido desde la Ilustración? ¿Acaso se ha cambiado el dogmatismo religioso por el dogmatismo científico-técnico? A las cuales el autor responde que debido a una asociación de dogmatismo con prejuicios y con metafísica (lo cual lo hacía equivalente a opinión subjetiva), el pensamiento pos-Ilustración fue conducido a una posición fuertemente positivista, donde la naturaleza reinaba como única realidad objetiva. La racionalidad normativa fue abandonada, la verdad fue separada de la felicidad y la razón se pensó en estado puro, sin compromisos con la autonomía y la libertad de los individuos, y en consecuencia separada de la decisión humana.

Durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, el pensamiento alemán que estudia Habermas, desde D'Holbach hasta Marx, se hizo eco de la distorsión positivista de la Ilustración. Marx efectivamente criticó la ideología como equivalente al dogmatismo; pero su crítica reclamaba mayor *objetividad* para su punto de vista, con el argumento de ser más *científico*, es decir, tendiente a cosificar a la realidad social. Ciertamente, Marx le da mucha importancia a la posición comprometi-

da en la búsqueda de la razón, pero sólo en los procesos de desarrollo histórico. Por ello, según Habermas, Marx hace al dogmatismo objetivista "más rígido y casi-natural" (Habermas, 1989: 34).

En la segunda mitad del siglo XIX, con el acentuado desarrollo de la ciencia como fuerza productiva en las sociedades industriales, las teorías sobre la vida social, relacionadas con intereses e inclinaciones, fueron radicalmente apartadas de la razón, por ser consideradas como conciencia subjetiva, no sujetas a constatación empírica. El abismo entre razón y decisión se acrecentó. Se dejó de considerar como conocimiento a aquellos elementos básicos de la vida social, presentados por la primera Ilustración en términos de: deseo de emancipación, disfrute por descubrir la identidad, espontaneidad de la esperanza o de la toma de posición. Habermas dice al respecto: "Una razón desinfectada ha sido purgada del elemento de la voluntad ilustrada" (1989: 36)

Con el Círculo de Viena (Carnap, Popper, Morris), en el presente siglo, la posición positivista adquirió mayor elaboración. Ellos definieron la ciencia como conjeturas acerca de uniformidades empíricas, a las cuales se llegaba a través de proposiciones deductivas que son probadas en experimentos controlados. El interés cognoscitivo era la predicción y el control técnico de la realidad. Los procesos sociales eran objetivados y sometidos a metodologías de control y de eficiencia, estos últimos relacionados con los sistemas sociales de trabajo y pro-

ducción. Para ellos, la crítica al dogmatismo fue entendida como la crítica a toda teoría que no estaba orientada hacia la racionalidad instrumental de medios-fines, puesto que sería considerada como subjetiva. La ciencia está libre de valores, afirmaron; pero, en realidad, de acuerdo con el planteamiento de Habermas, se buscaba imponer un sólo y restringido interés cognoscitivo, el de "la economía en la escogencia de medios-fines"⁽³⁾

La lucha contra el dogmatismo ha sido entendida por el positivismo como una crítica a los obstáculos ideológicos y tradicionalistas que impiden el avance de la ciencia empírica. Asumiendo la falsa premisa que su posición está libre de valores, la tecnología se toma así la prerrogativa de "dictar un sistema de valores -es decir, el suyo propio- en el terreno de las cuestiones prácticas que ella ha usurpado".⁽⁴⁾

Un esfuerzo debe ser dirigido entonces a la elaboración de una crítica al nuevo dogmatismo de la razón instrumental -la ideología actual- aplicado a la esfera pública, que se viene implantando desde la Ilustración. El rescate de la Ilustración como fuerza reflexiva para la emancipación es la tarea que se propone Habermas. Para ello la fundamental crítica al positivismo es la imposibilidad de una razón sin compromiso. En efecto, ser racional requiere tener coraje para ser racional, y eso ya es una decisión y un compromiso. El interés cognoscitivo por el control técnico es también un compromiso, pero que quiere presentarse como único racional y neutral. En realidad,

la supuesta neutralidad del interés cognoscitivo por el control técnico excluye el interés de la razón por la reflexión emancipadora (Habermas, 1989).

El mundo secularizado de la modernidad se ha convertido en un mito, puesto que la ciencia productiva ha entrado a controlar al mundo de las prácticas sociales como un dogma⁽⁵⁾. La separación entre teoría y práctica en la civilización occidental tiene el peligro de conllevar la separación de los seres humanos en ingenieros sociales, por un lado, y en prisioneros de instituciones cerradas, por el otro. Esta es la comprometedor conclusión de la crítica de Habermas (1989).

Pensamos que Habermas ofrece así las bases de una profunda crítica a la tecnocracia, y a la identificación de la actuación dogmática. Similares enfoques se siguen desarrollando en el mundo. Recientemente el polémico trabajo de John Ralston Saul, titulado "Voltaire's Bastards. The Dictatorship of Reason in the West" (1993), coincide en la caracterización dogmática de la razón técnica; conclusión a la que llega el autor desde una perspectiva histórica y de análisis de actuaciones de líderes mundiales⁽⁶⁾.

La tesis habermasiana resulta entonces de mucha ayuda para entender los problemas de la secularización frustrada de la modernidad, y el predominio del dogmatismo tecnocrático. Sus ideas quedan, sin embargo, en un plano muy filosófico. Por ello, para continuar la línea de reflexión hacia parajes más propicios para la práctica emancipadora,

quisieramos formular las siguientes preguntas: en base a la crítica a la razón instrumental ¿cómo puede entenderse la racionalización de las acciones sociales? ¿cómo analizar las acciones sociales?

EL PROCESO DE APRENDIZAJE SOCIAL

La teoría crítica de Habermas plantea una vasta reformulación del materialismo histórico de Marx; comenzada en el terreno filosófico se concreta luego en la disciplina sociológica.

Los análisis históricos de Marx muestran una diferencia entre el trabajo de producción orientado a la transformación de la realidad material y, la interacción de los seres humanos para la producción y reproducción de sus relaciones sociales. Esta diferencia expresa una distinción entre racionalidad instrumental y comunicativa, de acuerdo a Habermas. La distinción entre un proceso acumulativo de desarrollo tecnológico, representado por fuerzas de producción y de organización del trabajo y, los procesos de liberación representados por la crítica ideológica y la lucha de clases, pueden ser mejor desarrollados si se redefinen respectivamente en términos de racionalidad con arreglo a fines, y de racionalidad comunicativa (Wellmer, 1976; Forester, 1993; Habermas, 1989).

Más importante aún, esta línea de pensamiento lleva a Habermas a reformular la racionalización de la acción social en términos de procesos de aprendizaje social, que tienen lugar en dos dimensiones diferentes:

la dimensión de las fuerzas productivas, del pensamiento objetivo-tecnológico, y, la dimensión práctico-moral, de la integración social. La dialéctica marxista de producción y reproducción social queda redefinida con la diferenciación de dos procesos de racionalización, en diferentes tipos de acciones, y sus respectivos procesos de desarrollo y aprendizaje.

Habermas dice: "El grado de desarrollo de una sociedad está determinado por la capacidad de aprendizaje permitido institucionalmente, específicamente por la posibilidad que los problemas teórico-técnicos y prácticos estén diferenciados, y por la posibilidad que los procesos de aprendizaje discursivos puedan darse."⁽⁷⁾ En otras palabras, el nivel de aprendizaje de una sociedad, depende del principio organizativo que guíe a la formación social y que limite sus posibilidades de expandir su capacidad de dirección. Dicho principio se organiza en torno a los problemas de diferenciación o no entre problemas teórico-técnicos y prácticos -como establece la cita-, y del proceso de aprendizaje entre un pensamiento no-reflexivo (pre-científico), y otro de aprendizaje reflexivo (Habermas, 1975). El autor concibe un proceso evolutivo entre los diferentes niveles reflexivos de la sociedad, de alguna manera análogos a los sugeridos por Piaget y Freud para el desarrollo del individuo. Sucintamente, podemos decir que existe una etapa simbiótica, en la cual no hay diferenciación de la subjetividad en el individuo y la realidad externa, y da

lugar a una etapa egocéntrica; y, luego, otra etapa socio-céntrica objetivista, de extremada preponderancia dogmática de lo dado externamente; por último, se encuentra la etapa universalista, en la cual el individuo se libera del dogmatismo de lo dado, y es capaz de pensar la naturaleza en términos de teoría y no de hechos científicos, y puede representar a la sociedad como formación de deseos y principios, más que como normas inmutables. Esta última es un estado reflexivo de desarrollo (McCarthy, 1978).

Es importante resaltar que este proceso de desarrollo es concebido por Habermas como no lineal y completamente contingente, y ello a pesar de las referencias a Freud y Piaget. Quizás lo importante para el sociólogo alemán es la idea de que la sociedad humana posea unas competencias universales que pueden ser desarrolladas plenamente, más que establecer unos lineamientos fijos de ese desarrollo.

Finalmente, se puede decir que en la vida social hay un *sistema* que transforma o controla a la naturaleza externa o "outer-nature", a través del trabajo, o de la acción instrumental. La fuente de validación de las acciones en este sistema se encuentran en planteamientos de verdad objetiva. Luego tenemos el *mundo de la vida* que trabaja integrando a la naturaleza interna o "inner-nature" a la sociedad, con la ayuda de las estructuras normativas que interpretan las necesidades y autoriza las acciones; las cuales, a su vez, necesitan ser validadas a través

de acciones comunicativas que establecen lo apropiado o correcto de las acciones. En ambos mundos sociales se producen procesos de racionalización y conocimiento que permiten la constitución de un significado compartido en la comunidad -a través de la intersubjetividad lingüística (Habermas, 1975).

Refiriéndonos exclusivamente a la racionalidad práctico-normativa, es importante acotar que en el mundo de la vida, la dimensión reproductiva del proceso social se expresa específicamente en tres procesos complementarios de reproducción social: el de reproducción cultural, de integración social y el de socialización. En el primero se pretende la racionalidad del conocimiento, en el segundo la solidaridad entre los miembros de la sociedad, mientras que el tercero refiere a la responsabilidad de la personalidad adulta. Procesos que se concretan en la acción comunicativa, en donde se reproducen patrones de creencias, consenso e identidad social del mundo de la vida.

Hasta aquí los comentarios que tratan de resumir la teoría de Habermas. Para el propósito de este trabajo, esperamos que resulte más claro cómo el conocimiento normativo y práctico, desde la perspectiva que estamos siguiendo, permite la racionalización de las instituciones sociales, así como el conocimiento técnico-objetivo resulta explicativo de los avances de las fuerzas productivas de la sociedad. El próximo paso es la conexión de la concepción social de Habermas con la teoría de la acción comunicativa.

LA ACCIÓN COMUNICATIVA

En esta sección resaltaremos algunos aspectos del pasaje de Habermas desde la discusión filosófica, hacia el estudio sociológico de la acción comunicativa y hacia los problemas de legitimidad en las sociedades modernas avanzadas. La crítica al predominio de los intereses cognoscitivos de la racionalidad técnica-instrumental, llevada a cabo por el autor en "Teoría y Praxis" (1989), pasa a concretarse en sus posteriores obras "Teoría de la Acción Comunicativa" (1989, vol.1) y "Legitimation Crisis" (1975), en las cuales identifica más claramente la relación entre el proceso de aprendizaje técnico-instrumental por un lado, y práctico-moral por el otro, y su interrelación con la acción comunicativa.

La acción comunicativa, caracterizada por Habermas, nada tiene que ver con el estudio de las estructuras lingüísticas u oraciones abstractas. Se trata menos de la lengua que del uso de esa lengua por individuos con capacidad de habla y acción. Pues, si bien la capacidad comunicativa comprende una capacidad lingüística, ella también se expresa en una competencia cognoscitiva, interactiva y egológica. Su enfoque avanza hacia una pragmática del lenguaje, en la cual se entiende el acto de habla de un individuo en las cuatro dimensiones básicas de la realidad que involucra ese acto: lenguaje; naturaleza externa; sociedad; naturaleza interna. Ello significa que una acción comunicativa produce resultados o se expresa en las respectivas dimensiones de la comunica-

ción: lenguaje-comprensibilidad; naturaleza externa-verdad; sociedad-rectitud; naturaleza interna-confiabilidad (McCarthy, 1978).

Hay un ejemplo clásico de acción comunicativa que valdría la pena retomar aquí. El acto de habla no sólo dice algo sino que también establece relaciones con el otro. Aunque sea para pedir sal en una mesa, los hablantes buscan entenderse a través de cuatro demandas. La primera se refiere a la verdad de lo que se habla, es decir si hay o no sal en la mesa. La segunda, está relacionada con la legitimidad de la norma que se proclama para pedir la sal en ese contexto. Por ejemplo, diciendo por favor, se estaría autorizado a recibir la sal como un participante más en la mesa. La tercera tiene que ver con la confiabilidad de la expresión de quien habla: en realidad quiere la sal. Y, la cuarta, y última, la expresión de palabras o gestos que se usan para comunicar el contenido del mensaje, desde un movimiento de la boca hacia adelante señalando la sal junto con la palabra por favor, hasta un señalamiento con un dedo, o la frase completa (Forester, 1993).

Desde un intento por reelaborar el pensamiento sociológico de la modernidad, se plantea el concepto de acción comunicativa como una integración de distintos enfoques de la acción social y de su racionalización planteados a lo largo de la teoría sociológica. El autor dice estar dispuesto a "aventurarse" en esa conceptualización, a pesar de la inexistencia de una gran tradición filosófica en la perspectiva asumida (Habermas, 1989, vol.1:192).

¿Por qué escoger el pensamiento sociológico? El autor piensa que es la Sociología la perspectiva que mejor puede hablar de la razón, ya que ella ofrece un esfuerzo interpretativo de los procesos de racionalización de la realidad social, especialmente de la modernidad, con su más conocido exponente en Max Weber.

Para Habermas el problema de la comprensión social es un fenómeno intrínseco a la condición humana; es decir, que tanto para el científico como para el no-científico, las condiciones de comprensión parten de posiciones similares, ambos tienen que lidiar con un mundo social pre-interpretado por las personas actuantes en él, y sólo lo podrán comprender en la medida en que participen en ese proceso de producción y reproducción del sentido social de las acciones sociales (Habermas, vol.1, 1989). Por esa razón, una teoría de la sociedad sería al mismo tiempo una propuesta de método de cómo interpretar la sociedad.

Su posición mantiene la existencia de una separación entre las ciencias naturales y las sociales, debido a que estas últimas tienen que tratar con un mundo pre-interpretado, que requiere como diría Giddens, de una "doble hermenéutica" (en Habermas, vol.1, 1989:157). Es decir, una primera interpretación de lo ya interpretado, y una postura interpretativa sobre la interpretación dada. Estamos refiriéndonos a una de las características esenciales de la razón concerniente a los asuntos práctico-morales, denominada razón comunicativa: ella requiere de juicios intersubjetivamente validados.

En el centro de la crítica de Habermas se encuentra la racionalidad instrumental planteada por Weber en la explicación de los procesos de racionalización de la modernidad. Como ya hemos señalado, la acción social que se deriva de esa racionalidad, asume los valores como dados, como neutrales, en función de los cuales se trata de pensar medios funcionales y eficientes, que faciliten un control de la realidad. La razón se resuelve en un problema estrictamente cognoscitivo, que induce a profundizar en el cálculo exacto de los medios.

Habermas contrapone a este modelo de acción instrumental otro diferente, denominado de acción comunicativa, proveniente del interaccionismo simbólico -cuyo principal exponente es Georges Mead. La acción, para este último actor, se traduce en planteamientos o promesas de un actor hacia otros en un contexto específico. Las pretensiones del hablante fija la atención en ciertos argumentos, que de no haber acuerdo, pueden ser revisados discursivamente, bajo la condición de que la discusión se dé sin coacción, y en donde sólo prevalezca el mejor argumento.

Desde esta segunda perspectiva, las acciones sociales pueden entenderse como el resultado de un tipo de acción comunicativa orientada a alcanzar entendimiento. Cada acción comunicativa comprende esa doble estructura de los actos de habla, el contenido de lo que se refiere y las relaciones sociales que se establecen. Cada acción comunicativa envuelve esos cuatro postulados uni-

versales (la verdad de lo que se dice, la confiabilidad de la expresión, la rectitud en relación a los valores y normas sociales, y la comprensibilidad de los símbolos). Las complementariedad de estas cuatro demandas de validez -de la acción comunicativa- permiten el entendimiento entre las personas, o la posibilidad de aclarar dudas o distorsiones. Ese proceso se da, según Habermas, en el entendido que las demandas del hablante pueden ser confirmadas y examinadas en condiciones de libre discurso (situación ideal del discurso). La racionalidad en la acción comunicativa, en este sentido, se concretaría en la anticipación de esta evaluación, tanto por parte de quien proclama una acción (autoevaluación), como de quienes están afectados por ella, bajo el entendido (en principio) que prevalezca el mejor argumento en una discusión libre de coacciones (Forester, 1993; Habermas, 1979).

Forester (1985), entre otros autores, advierte sobre el peligro de considerar la situación ideal de discurso como una estrategia política a seguir. En efecto, esa es una situación que difícilmente se logra en la realidad; pero que, sin embargo, tiene implicaciones prácticas, en la medida en que permite preguntarse, en situaciones concretas de discurso, por qué se dan desviaciones en relación a la situación ideal, a quién favorecen, cómo podrían evitarse. En fin, dicho marco valorativo evita caer en un relativismo total a la hora de evaluar la práctica diaria. Relativismo que estaríamos compelidos de aceptar si nos ubicamos en la tesis postmodernista (Sarup, 1989).

Lo significativo en el enfoque de Habermas, es la conceptualización de las contradicciones sociales, en términos de *contra-dicciones diarias* en el mundo de la vida, en el cual tratan de imponerse y se debaten afirmaciones en cada uno de las cuatro dimensiones de la reproducción social (Forester, 1993). Sin embargo, a diferencia de los enfoques de Marx y de Foucault, las distorsiones sistemáticas a la comunicación, producidas por condiciones de poder y bajo la forma de argumentos que reclaman nuestra atención, pueden ser cuestionadas, retadas y resistidas, porque ellas no son inevitables. Las distorsiones son consideradas contingentes y situadas en prácticas concretas, por lo cual ellas son susceptibles de ser interrogadas, en cada situación, acerca de su verdad, rectitud, confiabilidad y expresión. Pero al mismo tiempo, estas distorsiones materializan, a través de la acción social, la estructura social y sus formas de reproducción. La crítica a las distorsiones sistemáticas de la comunicación debe ser la tarea de la crítica contemporánea de la ideología (Habermas, 1975).

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Habermas ofrece, con su teoría crítica de las comunicaciones en la sociedad, la base para una interpretación de la acción política en términos de acción comunicativa. Aún más, sus planteamientos inspiran la posibilidad de una práctica política participativa, que pueda hacer frente a las distorsiones comunicativas, que dificultan el proceso democrático.

John Forester trata de desarrollar esta línea de trabajo en su más reciente libro: "Critical Theory, Public Policy and Planning Practice" (1993), que a continuación analizamos.

Forester retoma lo que él considera el centro de la propuesta de Habermas: los procesos de reproducción social del mundo de la vida en su diaria concreción en la acción comunicativa. Estos procesos fueron señalados previamente, pero vale la pena retomarlos en este contexto. Ellos son; primero, la reproducción cultural, en el cual las visiones del mundo son elaboradas y conformadas; segundo, la integración social, en el cual las normas sociales son adoptadas y corregidas; y, tercero, el proceso de socialización, en el cual se forja la identidad social y las expresiones de la individualidad. Estos componentes del mundo de la vida se concretizan en la acción que busca entendimiento, o, acción comunicativa. Es decir, ellos tienen una base pragmática y fenomenológica en el habla de cada día. Por ejemplo, las afirmaciones de verdad, que alguien exprese sobre el mundo, pueden dar forma a creencias y organizar una diferente visión del mundo. Así también el planteamiento de una postura crítica puede llegar a ganar consenso, e integrar nuestras acciones específicas, en una corriente mayor de acción social organizada. O nuestras expresiones muestran una identidad que puede ser incorporada en procesos de socialización de otros. De acuerdo a este punto de vista, los procesos de reproducción están enraizados en la estructura de la acción social comunicativa (Forester, 1993)⁽⁸⁾.

Las correspondencias estructurales entre el mundo de la vida, y los procesos de reproducción social, que se basan a su vez en los diferentes aspectos de la acción comunicativa, enraizados estos en la estructura de los actos de habla, permiten a la acción comunicativa realizar sus diferentes funciones y "servir como medio para la reproducción simbólica del mundo de la vida". Cuando se presentan interferencias en estas funciones, ocurren manifestaciones de crisis, caracterizadas por pérdida de sentido, reducción de la legitimidad, confusión de orientaciones, anomia, desestabilización de la identidad colectiva (Forester, 1993:118). Dicho en conceptos que ya hemos aludido, el aprendizaje estará limitado debido a distorsiones sistemáticas que obstaculizan el discurso democrático y crítico.

Llegado a este interesante punto de interrelación entre estructura y acción, teoría y práctica, análisis y aplicación, producción y reproducción, la teoría de Habermas carece de una propuesta de concreción política y práctica. Forester dice que si bien la conexión teórica imprescindible está hecha, falta evaluar cómo estos procesos de reproducción trabajan, o "...cómo las creencias, consensos e identidades son elaborados, rutinizados, establecidos o alterados. Pero este es el principal problema a considerar en cualquier análisis concreto de lucha política, debate político, o movimiento social- y ello explica la dificultad, hasta la fecha, para la aplicación del trabajo de Habermas directamente y concretamente a los conflictos polí-

ticos. Sólo si estos procesos reproductivos se convierten en foco de investigación específica, la teoría social crítica de Habermas desarrollará una fundamentada dimensión empírica, y de hecho políticamente práctica" (Forester, 1993:126)⁽⁹⁾.

Con el desarrollo de la tesis habermasiana, según la cual el mundo de la vida se racionaliza en la medida en que permita un entendimiento logrado comunicativamente, y no a través de acuerdos normativamente adscritos, Forester se pregunta de qué depende este resultado diferente, y propone un enfoque en el cual: "La investigación para explorar estas cuestiones debe ser empírica e histórica, describiendo varios problemas, relaciones, conflictos; debe ser teórica también, al tratar de dar cuenta de una manera ordenada, simple y elegante de la -de otra manera- aparente azarosa lista de contingencias de la que estos procesos de reproducción dependen (...) Sin esta investigación, la teoría crítica de Habermas será cada vez más acerca de mucho en general, y demasiado poco en particular"⁽¹⁰⁾.

Para avanzar en el sentido señalado, Forester propone trabajar varias orientaciones estrechamente relacionadas. La primera propuesta consiste en definir los tres procesos de reproducción social - señalados más arriba- como "dimensiones" en las cuales se concretizan los conflictos sociales y políticos en el esfuerzo de democratización. Si al actuar diariamente o frente a conflictos ignoramos alguno de los tres, ello resultaría en una pérdida de poder y de movilización de apoyo para nuestros

planteamientos. Por ejemplo, si ignoramos el proceso de reproducción de creencias, se permitiría que los datos de los oponentes predominen sin ser cuestionados. O al ignorar los procesos integrativos de entendimiento - por el cual las normas o derechos son establecidos- se corre el riesgo de afectar las tradiciones éticas, morales o legales que dan bases al poder ciudadano. Finalmente, ignorar los procesos de socialización significaría negar los problemas de imagen pública, credibilidad, reputación popular que conllevará seguramente al descrédito, marginalización y desvalorización como fuerza política (Forester, 1993).

Forester propone enfatizar una cuarta dimensión de los procesos de reproducción social, planteada inicialmente por Habermas de una manera poco clara. A partir de una primera definición inconclusa de Habermas, referida más arriba, sobre la idea de que cada acto de habla exige ser comprensible, y que esta comprensibilidad se manifiesta en la forma en que se presenta lo que se dice, Forester postula la necesidad de incorporar este proceso de reproducción como cuarta dimensión que debe identificarse en la acción comunicativa. Un ejemplo patente de su importancia, es el tipo de lenguaje que se use para la afirmación de una posición, si se usa un lenguaje de experto para hablarle a alguien de sus problemas, la forma de este discurso puede ser incomprensible y, por esta vía, puede intentar controlar la atención y orientación de la acción (Forester, 1993).

Las fuerzas del sistema de producción, a través de la acumulación de capital y de la consolidación del poder, colonizan la vida de la gente, y amenazan con controlar cualquier una de las dimensiones de la reproducción social. Al reconocer que se trata de un sistema de dominación, se reconoce también que el proceso de reproducción de ese sistema es "vulnerable"; ya que puede ser intervenido, modificado o convertirse en un lugar de lucha política. Esta idea no determinista y contingente de la acción social es muy importante para entender el sentido de la acción política democratizadora y del potencial de esta teoría. El escenario de la lucha son instituciones sociales concretas, que conforman lo que Habermas ha llamado una infraestructura comunicativa de la acción social y de las relaciones de interacción.

Forester retoma el concepto de *instituciones de la infraestructura comunicativa*, y lo define como el espacio de interacción comunicativa que integra los sistemas sociales de producción y reproducción y las acciones sociales. En las instituciones se racionalizan y formalizan las acciones sociales y las funciones de los sistemas. Allí también actúan las políticas públicas y producen alteraciones, que pueden devenir aprendizaje (Forester, 1993).

La perspectiva habermasiana es retomada aquí para señalar que las alteraciones producidas por la política pública pueden convertirse en aprendizaje, es decir, en avance de la racionalización de los procesos sociales de producción (razón técnica).

ca), y en los de reproducción (razón comunicativa), a condición que la acción social diferencie los dos tipos de racionalidad, en la búsqueda de entendimiento, y con la necesaria anticipación de condiciones para el discurso libre. De nuevo, una teorización muy general que Forester se esfuerza por concretar a nivel "institucional" diciendo que, cualquier "problema" de política va a encontrarse situado en un estadio de relaciones sociales tecnológicas y organizativas por una parte, y por otra, en un estadio de relaciones de autorización y legitimidad. Ambas relaciones sociales expresan un nivel de aprendizaje histórico de la sociedad, que puede ser comprobado a través de las innovaciones técnicas u organizativas, así como por el desarrollo legal y moral de las instituciones que caracterizan el estado del problema en cuestión. El proceso de avance de la política dependerá de un determinado movimiento social y, también, de "particulares consensos contextuales", los cuales a su vez pueden ayudar o destruir los esfuerzos de la política por alterar el status quo en las dos vertientes del aprendizaje social, tanto la productiva como la del mundo de la vida (Forester, 1993:146).

Muy importante es la consideración otorgada a estos consensos contextuales en la reproducción de las relaciones de poder. Ellos ofrecen el contexto social para la formulación manipuladora de argumentos del poder, de fácil aceptación, con el fin de mantener ciertas relaciones de dominación. Forester plantea la necesidad de identificar y anticipar esos

consensos contextuales, a través del examen de los argumentos de los actores sociales involucrados en la lucha política. Un movimiento social que busque cambiar un determinado marco de relaciones de poder, debe basar su argumentación en una anticipación de los consensos contextuales (Forester, 1993).

Otro ejercicio del poder se evidencia en la doble postura de quien argumenta adecuadamente por un lado, y por otro bloquee la posibilidad de crítica o validación de su propia argumentación. Veamos el caso de la formulación de políticas en una determinada institución de la infraestructura comunicativa de la sociedad. Se pueden anticipar posiciones de poder, cuando algún actor plantea una postura "convencionalmente establecida", pero al mismo tiempo comienza a esgrimir subrepticamente o abiertamente incentivos, sanciones, estigmas, amenazas, precedentes, etc, que impiden el ejercicio de la crítica por quienes serán afectados por esa actuación política.

La teoría crítica de políticas públicas que propone Forester es "una fenomenología estructural históricamente concreta" (Forester, 1993: 151), que da cuenta del análisis de concretas iniciativas de políticas públicas desde la perspectiva de acciones sociales concretas y sus relaciones con las tendencias sistemáticas de la estructura política y económica, descartando la exclusividad del plano cognoscitivo-instrumental, como lo propone la sociología positivista centrada solamente en la racionalidad de la acción con arreglo a fines. Es decir, *la racionalidad de*

la iniciativa política no puede ser reducida a cuestiones técnicas cuando ella es también política y ética. Cuando sucede que trabajamos exclusivamente desde esa perspectiva técnica o cognoscitiva, nos dirigimos entonces a no tomar en cuenta a la gente que vive y está afectada por las situaciones en las que actuamos, quienes necesitan hablar y juzgar lo que les sucede, desde una posición práctica. La racionalidad no es un asunto de conocimiento o erudición, por el contrario, está relacionada a situaciones sociales específicas, en las cuales la declaración de un actor pueda ser validada por los afectados, quienes pueden rechazar o aceptar (en principio) el argumento planteado. Una acción política es, entonces, "racional en la medida en que ella pueda ser en principio ratificada por todos aquellos que la investigan o que se encuentran afectados por ella, ratificación que se debe realizar en un discurso basado solamente en la fuerza de los argumentos ofrecidos".⁽¹¹⁾

Estamos diciendo, siguiendo de cerca a Forester, que una política pública puede alterar las instituciones de la infraestructura comunicativa (e.g. organizaciones administrativas o financieras en el plano productivo; agencias regulatorias o programas de servicio en el plano reproductivo), lo cual se haría evidente examinando el cambio, primero, en el proceso de racionalización de la institución en sus dos condiciones estructurales de producción económica y de reproducción social; segundo, en la alteración del manejo y reproducción de creencias, consen-

so, confianza y atención que ocurre en las interacciones sociales y experiencias vividas por las personas afectadas; y, tercero, en las posibilidades que condicionan el discurso del ciudadano en el plano teórico y práctico (Forester, 1993).

De una manera concreta, el análisis político puede identificar cuatro tipos de instituciones mediadoras entre los sistemas sociales y la acción social. Ellas son: 1) instituciones relacionadas con las técnicas de trabajo; 2) instituciones con capacidad de concentrar atención e inversión; 3) instituciones que establecen o aplican normas de interacción; 4) instituciones relacionadas con la expresión de los intereses y de la identidad. Para evaluar una política, Forester propone identificar "indicadores sociales" que permitan evaluar las alteraciones institucionales. Por ejemplo, en el caso de las instituciones relacionadas con el trabajo, los cambios pueden ser revisados en relación a las alteraciones en el alcance, contenido y número de los estudios de investigación, experimentos, innovaciones tecnológicas, tecnologías sociales (sistemas administrativos y de gerencia), análisis de mercado y de clientes, documentos y informes publicados, descubrimientos y resultados oficiales. Para las instituciones que median en la argumentación sobre legitimidad y normas, los cambios podrán observarse en las variaciones en el alcance, contenido y número de regulaciones, reglas, directivas y mandatos legales, normas informales, requerimientos, estipulaciones, etc. Para aquellas otras mediando entre argumen-

tos conflictivos de intenciones e intereses, los cambios podrían ser indicados por las variaciones institucionales de: tamaño organizacional, membrecía, estructura (asignación de roles y desarrollo de la membrecía), y participación. Y finalmente, las variaciones en instituciones mediante con argumentos de atención serían indicados por variaciones en personal, presupuesto, asignación de recursos, y cambio del capital (entendido como capacidad de prestar atención) (Forester, 1993).

Una acción social en una institución de la infraestructura comunicativa tiene efectos en las otras tres dimensiones de la mediación institucional entre producción y reproducción. Así como cada acción social tiene cuatro pretensiones argumentativas, también, por ejemplo, una política de corte presupuestario, aparentemente restringida a la dimensión económica, comprende asimismo afirmaciones y posibles alteraciones de las cuatro dimensiones comunicativas que median e integran los sistemas sociales y la acción social. Por esa razón la separación de dimensiones de comunicación, en la infraestructura comunicativa de mediación, no significa la propuesta de análisis separados, puesto que como hemos tratado de indicar, el análisis de una acción social se da en la evaluación de los cuatro componentes de la comunicación y su relación con los procesos de producción y reproducción, que entran en relación en las instituciones de la infraestructura comunicativa de la sociedad.

Un último elemento al cual queremos hacer mención, en este reco-

rrido rápido por la detallada obra de Forester, es el relativo al tipo de limitaciones de la racionalidad, que pueden ser identificadas en el esfuerzo por garantizar condiciones de discurso democrático. Este es un punto que Forester trabaja bien en su anterior obra "The Planning in the face of Power" (1989), y que retoma y sitúa mejor en su más reciente libro que venimos citando a lo largo de esta sección (1993).

Desarrollando un concepto de Herbert Simon (1989), Forester plantea que la racionalidad puede estar limitada por distorsiones sistemáticas o no sistemáticas, y necesarias o innecesarias. Las distorsiones sistemáticas innecesarias son las más importantes, por corresponder a "distorsiones monopólicas del intercambio, creación monopólica de necesidades, y racionalización ideológica de clases y estructura del poder" (1989: 74). Luego tenemos las distorsiones socialmente innecesarias/no sistemáticas relativas a los estilos de negociación interpersonal, que puede conllevar decepciones, o a ausencia de respuestas unidos a dichos estilos. Por otra parte, en el plano de las distorsiones inevitables tenemos a las distorsiones inevitables/sistemáticas, que son el resultado de "desigualdades de información producto de legítima división del trabajo, y pérdida de transmisión de contenidos a través de los límites organizacionales". Finalmente están las distorsiones inevitables provenientes de fuentes no sistemáticas, correspondientes a "rasgos personales que afectan la comunicación", y dentro de ellas se encuentra también

el simple "ruido azaroso". La distinción entre ellas es sumamente importante en el trabajo de anticipación de las distorsiones comunicativas y de la adecuada respuesta práctica a esas limitaciones. Quienes asumen, por ejemplo, que las dificultades de negociación interpersonal son distorsiones inevitables/sistemáticas, pueden estar alienándose el apoyo de importantes fuerzas

potencialmente aliadas. Así como quienes entienden una distorsión estructural como un problema personal pueden orientarse en una dirección completamente errada. Hay variedad de estrategias para contrarrestar la distorsión, pero lo más importante es tener una caracterización previa de la contingencia y autonomía de esa distorsión (Forester, 1989: 74-77).

CONCLUSION

Forester formula cuatro etapas para el análisis y práctica de la política urbana: 1) ubicar a la acción política en la infraestructura mediadora de la acción social; 2) Examinar las cuatro pretensiones de la política, en su alteración de la intracción social; 3) Aclarar si las afirmaciones de la política están siendo institucionalmente impuestas o cuestionadas comunicativamente a través de un proceso de crítica democrática y científica; 4) Focalizar la atención en el

examen de la institucionalizada y sistemática reproducción del poder del ciudadano o de su sometimiento (Forester, 1989).

De manera que una política pública fracasada es aquella sin justificación entre los individuos afectados, ya que carece de legitimidad. Y los fracasos se repiten cuando las distorsiones comunicativas de la acción política impiden el aprendizaje individual, social y cultural.

NOTAS

¹ Así lo indica, por ejemplo, el informe de la Cepal de 1990, cuando señala que luego de cincuenta años de políticas de desarrollo, América Latina tiene el reto de encontrar el camino hacia el desarrollo.

² "Las cuestiones prácticas son aquellas que requieren auto-entendimiento dentro de una situación concreta. Ellas reclaman soluciones. Por el contrario, la ciencia empírica y su interés cognoscitivo requiere de cuestiones formuladas y resuel-

tas en la forma de tareas técnicas". (Habermas, 1989:37)

³ "Economy in the choice of purposive-rational means, guaranteed by conditional predictions in the form of technical predictions". Habermas, 1989:37.

⁴ "In the name of value-freedom an autonomous technology would dictate even the value system - namely, its own- of the domains of practice it has usurped". Habermas, 1989:41.

- 5 "The effect of science as a productive force is just as salutary when it flows into science as a force for emancipation as it is disastrous when it tries to subject the domain of practice, which lies outside the sphere of technical disposition, to its *exclusive* control. Demythologization that does not break the mythic spell but merely seeks to evade it only brings forth new witch doctors. Enlightenment that does not break the spell dialectically but only winds the veil on a half-completed rationalization more tightly around us turns the secularized world itself into a myth" Habermas, 1989:45.
- 6 Ralston Saul comienza su libro con el siguiente epígrafe: "Reason is a narrow system swollen into an ideology. With time and power it has become a dogma, devoid of direction and disguised as disinterested inquiry. Like most religions, reason presents itself as the solution to the problems it has created" (1993:3)
- 7 "The level of development of a society is determined by the institutionally permitted learning capacity, in particular by whether theoretical-technical and practical questions are differentiated, and whether discursive learning processes can take place" Habermas, 1975:8.
- 8 En este sentido, Thomas McCarthy ha señalado que la conexión entre tradición cultural, instituciones sociales y la acción comunicativa, es lo que permite que este último concepto pueda "ponerse al servicio de la teoría social" (Citado por Forester, 1993:117).
- 9 "He (Habermas) does little, though, sociologically, to assess how these processes work, how world-views, allegiances, identities are elaborated, routinized, established, or altered. But that is the central issue to be addressed in any concrete analysis of political struggle, policy debate, political conflict, or social movement- and this explains part of the difficulty, to this date, of applying Habermas work directly and concretely to political conflicts. Only if these reproductive processes become the focus of concrete research will Habermas critical social theory develop a grounded, and indeed a politically practical, empirical dimension" (Forester, 1993:126).
- 10 "In each reproductive dimension we can ask: on what does the balance between normatively ascribed and communicatively achieved outcomes depend? On what does substantive- rather than purely formal- democratization in these dimensions depend? Research to explore these questions must be empirical and historical, describing various issues, relations, conflicts; it must be theoretical, too, as it attempts to account in an orderly, simple, even elegant way for the otherwise apparently random list of contingencies upon which these reproductive processes depend. Such research shifts away from Habermas's primarily metatheoretical focus; it remains within the parameters of the Theory of Communicative Ac-

tion, and indeed for the most part of Legitimation Crisis as well, but it extends the power, scope, concreteness, and specificity of that work. Without such research, Habermas's critical theory will be increasingly about too much in general, and too little in particular" (Forester, 1993:128-29).

¹¹ "To the extent that an action might in principle be ratified by all those investigating it or affected by it in a discourse based upon the strength of the offered arguments alone, to that extent might the action be called rational." Forester, 1993: 79.

REFERENCIAS

- FISCHER, F. (1990). "Technocracy and the Politics of Expertise", Newbury Park: SAGE publications.
- FISCHER, F., y FORESTER, J. editores (1993). "The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning", Durham: Duke University Press.
- FORESTER, J. (1989). "Planning in the Face of Power", Berkeley: University of California Press.
- FORESTER, J. 1993. "Critical Theory, Public Policy and Planning Practice", Albany: State University of New York Press.
- HABERMAS, J. (1975). "Legitimation Crisis", Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1989). "Jürgen Habermas on Society and Politics. A Reader", Edit. by Steven Seidman, Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1989). "Teoría de la Acción Comunicativa", tomos 1 y 2, Buenos Aires: Taurus.
- MCCARTHY, T. (1978). "The Critical Theory of Jürgen Habermas", Cambridge, Mass.: MIT Press.
- RALSTON SAUL, J. (1993). "Voltaire's Bastards. The Dictatorship of Reason in the West", Toronto: Penguin Books.
- SARUP, M. (1989). "An Introductory Guide to Post-Structuralism and Postmodernism", Athens, Georgia: The University of Georgia Press.
- WELLMER, A. (1974). "Critical Theory of Society", New York: Seabury.

Invitación para Sociólogos y Antropólogos Programación de Fermentum para 1996/1997

Informamos sobre los temas a tratar en los próximos números a fin de estimular la participación de los colegas con investigaciones en curso o finalizadas, para que nos envíen sus artículos.

1996: Nº 15.— Número Extraordinario Aniversario (Final Volumen 5). Nº 16.— Socioantropología de los Movimientos Sociales.

Nº 17.— Socioantropología de América Latina. Nº 18.— No temático. Abierto a colaboraciones en los más diversos temas.

1997: Nº 19.— Socioantropología de las Representaciones Sociales. Nº 20.— Socioantropología de Género en América Latina.

Nº 21.— No temático. Abierto a colaboraciones en los más diversos temas.