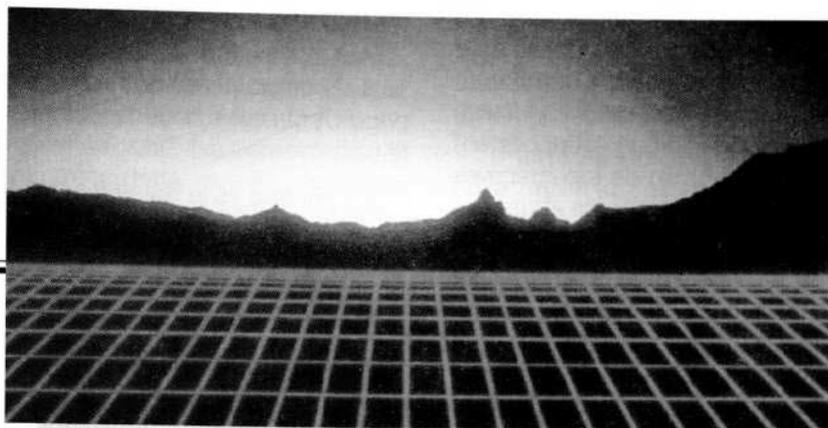


Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas



Pierre Muller*

Introducción

Como es el caso de muchas de las disciplinas científicas nuevas, el análisis de **políticas públicas** se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestado sus principales conceptos. Es así como algunas veces recurre al derecho, otras a la economía, otras a la sociología o a la psicología. Pero como ciencia del *Estado en acción*², es también la rama más reciente de la ciencia política. De este doble estatuto es precisamente de donde provienen las dificultades para hacerse reconocer como una real disciplina científica, al menos en Francia. Necesariamente pluridisciplinaria, tropieza inevitablemente contra los saberes académicos que pretenden haber formulado ya las preguntas que ella se hace. En realidad, la noción de «**política pública**» no evoca mucho para numerosos universitarios o altos funcionarios, quienes, sin embargo, tienen la oportunidad de estudiarlas o practicarlas. A veces, inclusive, esta tra-

ducción literal del inglés «*public policy*» suena como un pleonismo para los oídos franceses.

Paralelamente, como ciencia de la acción pública, toma a menudo la forma de sencillos métodos o de *check lists* para el uso de los decisores, más que la de una disciplina académica con un cuerpo de saber teórico bien constituido. Por eso, hoy todavía se discute sobre su integración en el seno de la ciencia política. De un lado, suscita el interés de los politólogos que ven en ella una apertura de su disciplina más allá de los estudios clásicos del comportamiento político; del otro, la preocupación por operacionalizar, a veces afirmada con demasiada velocidad, suscita la desconfianza frente al *management*³ público. El verdadero problema, en realidad, consiste en saber si el análisis de **políticas públicas** genera para la realidad social una *cuestión nueva*, diferente de las que se hicieron hasta hoy. Para determinarlo, hay que regresar a las condiciones de su desarrollo.

Si bien es cierto que en Francia muchos autores⁴ realizaron estudios de **políticas públicas** tal como

* Director de investigación en el CNRS (Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia), director del Centro de investigación administrativa de la Fundación nacional de ciencias políticas de PARÍS, profesor de ciencias políticas en el Instituto de Estudios Políticos de PARÍS. Es el autor, entre otros, de *L'Etat en action*, París, PUF, 1987 (Colección «Recherches Politiques»), en colaboración con Bruno JOBERT, de *Les entrepreneurs ruraux*, París, L'Harmattan, 1989 y de *Les politiques publiques*, París, PUF, 1994 (Colección «Que-sais-je?»).

Traductores: Jolly Jean-François, Y Salazar Vargas Carlos.

² Véase B. Jobert y P. Muller, *L'Etat en action. Corporatismes et Politique Publiques*, París, PUF, Collection «Recherches politiques», 1987. Numerosos desarrollos presentados aquí encuentran su fuente en esta obra y, en forma más general, en los trabajos que hemos realizado con Bruno Jobert.

³ Los traductores juzgaron conveniente conservar la palabra en inglés, utilizada por el autor.

⁴ Hay que resaltar aquí el papel precursor del Centro de Sociología de las Organizaciones.

monsieur Jourdain hacía prosa⁵, se puede decir que esta noción es esencialmente de origen anglosajón, ya que es en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica en donde ha conocido un desarrollo fulgurante desde los años 50. De este nacimiento, las investigaciones de **políticas públicas** conservaron los estigmas en la medida en que quedan fuertemente marcadas por la tradición anglosajona, fundamentada en la noción de *Government*. En esta perspectiva, la pregunta objeto de investigación es esencialmente pragmática: ¿cómo la formación de los intereses puede conducir a la puesta en marcha de «buenas» políticas, que éstas sean eficaces, que correspondan a las metas buscadas y que ahorren dinero a los ciudadanos?⁶

En Europa, por el contrario, la tradición desde Hegel hasta Max Weber, pasando por Marx, ha hecho énfasis sobre todo en el concepto de Estado, es decir, en una institución que de alguna manera domina la sociedad, la moldea y la trasciende. Esta situación explica, en buena medida, que la noción de **política pública** haya tenido tanta dificultad para «penetrar» en una comunidad científica nutrida de cultura jurídica y de filosofía del Estado. Sin embargo, es el acercamiento de estas dos tradiciones tan diferentes lo que permite hoy hacerse la «buena pregunta» que oriente la investigación, la cual puede enunciarse de la siguiente manera: **¿en qué ha modificado la transformación de los modos de acción del Estado, durante los cincuenta últimos años, su puesto y su papel en las sociedades industrializadas occidentales?** Se puede también formular en forma más directa, tomando la distinción clásica entre *policy* (la política pública como programa de acción) y *politics* (la política como actividad general). La cuestión se reduce entonces a preguntarse: *¿las políticas públicas cambian la vida política?*

Es claro, en efecto, que las teorías del Estado, tan recursivas hasta el inicio del siglo para rendir cuentas del surgimiento y del desarrollo de la forma-Estado en el Occidente capitalista, están mudas cuando se trata de explicar las profundas transformaciones que han afectado los modos de regulación de estas sociedades industriales durante la segunda mitad del siglo XX. Estas transformaciones se presentan, además, bajo la forma de una paradoja: de un lado, se asiste a una suerte de triunfo del Estado regulador, que se manifiesta por la prodigiosa multiplicación de las intervenciones públicas en todos los

campos de la vida cotidiana. Pero, al mismo tiempo, este triunfo se acompaña de una profunda crisis de los modelos de acción que parecían haber sido la causa del éxito mismo del Estado, como bien lo muestra el desarrollo de las teorías neoliberales en los años 70.

Antes de exponer los conceptos y métodos de análisis de **políticas públicas**, hay que recordar su origen, equivale a hacerse dos preguntas fundamentales:

- La primera es la del *origen intelectual del análisis de políticas públicas* como método para estudiar y entender la acción del Estado: ¿de cuáles corrientes de pensamiento, de cuáles interrogantes sociológicos o filosóficos es heredero?
- La segunda pregunta es la del *origen de las mismas políticas públicas*. Consiste en preguntarse cuáles son las transformaciones en la sociedad que han podido producir esta explosión de las regulaciones estatales de la cual busca rendir cuentas el análisis de **políticas públicas**. En efecto, el desarrollo de las intervenciones del Estado en la sociedad civil es, sin duda alguna, uno de los mayores fenómenos del siglo XX. No solamente los campos de acción de la administración se han ampliado y multiplicado, también las técnicas utilizadas por los decisores públicos se han diversificado y sofisticado. Basta, para convencerse de ello, comparar las reacciones de las economías occidentales a la crisis de 1973 frente a la de 1929. En aquella época los dirigentes políticos y económicos parecían sufrir los eventos que, en realidad, muy poco entendían. Hoy en día, aun si nuestro conocimiento de las fluctuaciones económicas está lejos de ser perfecto y que el doloroso problema del desempleo deja graves incertidumbres para el porvenir, los dirigentes del mundo han sido finalmente capaces de controlar la crisis, pagando para eso, es cierto, el precio de desgarradoras revisiones sobre las cuales regresaremos: *las sociedades industriales contemporáneas son fundamentalmente sociedades reguladas*. Reconstruir la génesis de las **políticas públicas** es, entonces, entender a la vez cómo han sido elaboradas progresivamente nuevas *representaciones de la acción pública* que permitan pensar esta nueva relación con el mundo, y según cuáles procesos las sociedades industriales han «inventado» estas herramientas que son, precisamente, las **políticas públicas**.

Las nuevas representaciones de la acción pública

Deben evocarse tres grandes corrientes de pensamiento para precisar el plano de fondo intelectual de las **políticas públicas**: 1) las reflexiones sobre la

⁵ Monsieur Jourdain es un conocido personaje de Molière en la obra teatral *El Burgués gentil hombre*, quien descubrió que cuando hablaba lo hacía en prosa (nota de los traductores).

⁶ Véase E.G. Edwards, Y. SHarkansky, *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*, París, Editions d'Organisation, 1981.

burocracia; 2) la teoría de las organizaciones y 3) los estudios de *management* público.

1. La burocracia: ¿arcaísmo o modernidad? Los interrogantes sobre la burocracia encuentran su origen primero en las transformaciones que la Revolución Industrial hizo soportar a las sociedades occidentales, después de los choques de la Revolución de octubre, el auge del estalinismo y de los fascismos que parecían cada vez anunciar la victoria de las burocracias totalitarias sobre las democracias liberales. La pregunta, recurrente, que se plantea es la siguiente: *¿las sociedades industriales pueden prescindir del Estado? Y ¿acaso, este Estado, no va a agobiarlas?*⁷

Sin embargo, el concepto de burocracia no siempre ha tenido esta connotación peyorativa que se ha solido darle. Es así como Hegel, cuando evoca el desarrollo del Estado burocrático, ve en ella el cumplimiento de la razón en la Historia, en oposición a una sociedad civil que es el campo de lo irracional dominado por la «colisión» de los intereses gremiales. Para Hegel, sólo el Estado, depositario de una suerte de «previsión universal» que trasciende los intereses particulares, es capaz de elevarse a nivel del interés general⁸. El Estado, en su forma burocrática, es una figura de *la modernidad occidental que lo opone a las sociedades «arcaicas»*. Es precisamente esta concepción positiva del Estado la que va a criticar Marx. Si para Hegel es el Estado que da su sentido a la sociedad civil, para Marx es la sociedad -a través de la lucha de clases- la que da su sentido al Estado. Este último no es el vector de racionalización del mundo, y la burocracia, lejos de ser el cumplimiento de la razón, no es nada más que una perversión. Además, el Estado es sólo un instrumento utilizado por la clase dominante al servicio de sus propios intereses. La imagen marxista del Estado es fundamentalmente negativa⁹.

Aun si parece hoy anticuada, esta crítica de Marx a Hegel tiene el mérito de plantear un problema que todavía es de candente actualidad: ¿en qué medida el desarrollo del Estado -y, entonces, de las **políticas públicas**-, es el producto de la modernización de las sociedades industriales, algo así como el precio inevitable por pagar o, aun, un *indicador de modernidad*? O ¿es solamente una simple sobrevivencia del pasado, un arcaísmo debido al retraso de al-

gunos países? En dos palabras: ¿las sociedades industriales pueden prescindir del Estado? No, contesta Max Weber. Este sociólogo alemán del inicio del siglo XX es el especialista indiscutido de la burocracia. Por eso, su influencia es inmensa en Europa y en los EE. UU. y su obra es como un puente entre las reflexiones europeas sobre la burocratización del mundo y los trabajos de origen estadounidense sobre el funcionamiento de las organizaciones.

«Para Max Weber», escribe Jürgen Habermas, «la burocratización es un fenómeno esencial para entender las sociedades modernas. (...) En razón de su eficacia, las formas de organización de la economía capitalista y de la administración moderna del Estado se imponen igualmente en otros sistemas de acción, a tal punto que las sociedades modernas ofrecen, aún al profano, la imagen de una "sociedad de organizaciones"¹⁰. ¿Qué es entonces, la burocracia según Max Weber? *Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines*¹¹. Detrás de esta definición, de apariencia vanal, se esconde una revolución conceptual que explica la eficacia de las sociedades industriales frente a las sociedades tradicionales. En efecto, lo propio de la burocracia es organizar las diferentes tareas independientemente de los agentes encargados de ejecutarlas. Así como en una factoría el proletario está «separado» de sus medios de producción, de los cuales no es propietario y cuyo ordenamiento general se le escapa, el burócrata ya no es dueño de su cargo como en el antiguo régimen¹², porque aquél está integrado dentro de un universo regido únicamente por las leyes de la *división del trabajo*.

¿Por qué una administración fundamentada en semejantes principios es más eficaz? Porque hace crecer, en proporciones considerables, la *calculabilidad* de los resultados, ya que el sistema se define independientemente de las cualidades y los defectos de los ejecutantes. Así se vuelve posible pronosticar que una decisión tomada en la cúspide, será aplicada por la base «sin odio ni pasión» y *sin que sea necesario negociar de nuevo cada vez el conjunto del sistema de decisión*. No es por azar que Max Weber es contemporáneo de Taylor: en ambos casos, está la idea según la cual el desempeño (*performance*) industrial o administrativo pasa por una voluntad de eliminar la incertidumbre ligada al

⁷ Sobre la burocracia, véase *Arguments: «La bureaucratie»*, París, UGE, 10/18, 1976.

⁸ F. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, París, Gallimard, 1940.

⁹ Véase, entre otros, H. Lefebvre, *De l'Etat*, París, UGE 10/18, 1976.

¹⁰ J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, t. 2, París, Fayard, 1987, p. 336.

¹¹ M. Weber, *Economie et Société*, París, Plon, 1971, en particular pp. 26 y ss.

¹² Es decir, antes de la Revolución Francesa, donde los cargos públicos (notario, juez, etc.) eran propiedad de sus titulares. (Nota de los traductores).

comportamiento humano. Es el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia lo que explica su eficacia social, tanto para provecho del gobernante como del empresario¹³.

Pero estas características tienen su otra cara de la moneda. De una parte, la «perfección» misma de esta herramienta la hace difícil de controlar por parte del hombre político quien es, por definición, un aficionado. De otra parte, el formalismo reglamentario y la impersonalidad de la burocracia, ¿acaso no traen consigo el germen de una negación de su eficacia? A partir de la concepción Weberiana de la burocracia como vector de racionalización del mundo se llega, por otros caminos, a las inquietudes de los filósofos de la modernidad. Y son precisamente estas preguntas las que va a intentar responder la teoría de las organizaciones.

2. La teoría de las organizaciones: la dimensión estratégica. Con esta disciplina se entra en un universo intelectual muy cercano al que va a fundar el estudio de las **políticas públicas**. La teoría de las organizaciones nació en los Estados Unidos en los años 20 como resultado de una insatisfacción creciente frente a los efectos de la organización tayloriana¹⁴. Se asiste entonces a un verdadero florecimiento de investigaciones primero centradas en el estudio de pequeños grupos de personas trabajando, y después, ampliando su campo de investigación hacia organizaciones cada vez más grandes. De esta multitud de investigaciones, se pueden sacar algunos conceptos fundamentales:

- A) El concepto de sistema organizado.** Una organización es más que la suma de las acciones de sus miembros. Ella misma constituye un actor, cuya acción o cuyas relaciones con el entorno pueden analizarse. Como tal, define por su propia cuenta unas *reglas de funcionamiento* que se imponen a los diferentes actores independientemente de sus propias preferencias.
- B) El concepto de poder.** Tiene que ver con la capacidad de los agentes para utilizar las fortalezas de que disponen (peritaje, informaciones, dominio de la interfaz entre la organización y su entorno), con el fin de maximizar sus recursos y fortalecer su puesto en la organización¹⁵.
- C) El concepto de estrategia.** La acción de los hombres en la organización no se fundamenta en unos criterios sencillos (interés, amor, odio) sino en una utilización, más o menos hábil según el caso, de las reglas *formales o informales* de la organiza-

ción. Esta movilización de los recursos de los cuales puede disponer un actor se organiza alrededor de una estrategia orientada hacia la realización de las metas que se ha fijado.

La conducta de las organizaciones supone un mínimo de decodificación de estas reglas no escritas, que son las que determinan su funcionamiento. Es la puesta en evidencia de estas reglas lo que constituye el aporte decisivo de la sociología de las organizaciones, frente a las teorías de la burocracia. Con esta disciplina y con el análisis en términos de sistema que le es contemporáneo, el problema de la *complejidad* de la sociedad moderna es lo que está planteado, lo mismo que la cuestión de las *conductas humanas* frente a situaciones complejas. Se llega entonces a una tercera fuente intelectual del análisis de **políticas públicas**: el *management* público.

3. El management público: pensar la complejidad del mundo. Según Philippe Hussenot, el *management* público es «un conjunto de métodos racionales al servicio de los decisores públicos». «En esta acepción», prosigue el autor, «se trata de la puesta en marcha de métodos modernos de gestión en el sector público. La modernización de la gestión pública corresponde tanto a la utilización de herramientas de ayuda a la decisión, como a la sistematización de algunas tareas o procedimientos administrativos o, aún, a la utilización de la publicidad para comunicarse con el público»¹⁶. El *management* público plantea el problema de la especificidad de las organizaciones públicas en relación con el sector privado. Recordemos en este momento, que el surgimiento del *management* público, al fortalecer la imagen de racionalidad y de modernidad de la administración, es sinónimo de una nueva representación del papel del Estado en la sociedad.

Es lo que expresa Romain Laufer, en sus fascinantes trabajos sobre el *management de los sistemas administrativos complejos* que reubican la historia del *management* público en una historia de la división entre lo público y lo privado. Él distingue tres grandes fases fundamentándose en los clásicos periodos del derecho administrativo: la primera, de 1800 a 1880-1900, corresponde al periodo en que reina el criterio de la potestad pública. El segundo periodo, de 1880-1900 a 1945-1960, es donde domina el criterio de servicio público. El tercer periodo, que empieza en 1945, es el de la crisis del criterio del servi-

¹³ Véase sobre este punto Ph. Bernoux, *La sociologie des organisations*. Paris, Seuil, 1985.

¹⁴ Ph. Bernoux, *Op.cit.*

¹⁵ Ver los trabajos de Michel CROIZIER y, en especial, M. CROIZIER y M. FIEDBERG. *L'acteur et le système*. Paris, Seuil, 1978. Ver

igualmente E. FRIEDBERG. *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*. Paris, Seuil, 1993.

¹⁶ Ph. HOUSSENOT. *La gestion publique par objectifs*. Paris, Editions d'Organisation, 1983, página 24.

cio público y -de manera más general- de la división entre lo público y lo privado.

A partir de esta partición, Romain Laufer distingue para cada uno de estos tres periodos un *lenguaje administrativo diferente*. Durante el primer periodo, «la acción de la administración es estrictamente definida por el principio de la sumisión jerárquica a la política y de respeto a la regla jurídica. El lenguaje administrativo es el *derecho*»¹⁷. Durante el segundo periodo, «la administración se ha desarrollado más allá de los atributos de la soberanía liberal clásica. Las nuevas administraciones se construyen sobre el modelo de la organización positivista. Para lograr las finalidades públicas definidas por la política, es necesario recurrir a cuerpos de funcionarios especialistas que saben cómo poner en marcha unos medios para lograr estas finalidades. El lenguaje administrativo se enriquece: para cada servicio público, el lenguaje técnico propio de sus especialistas se agrega al derecho. Desde ahora, las organizaciones pueden considerarse como teniendo un gobierno propio»¹⁸.

El tercer periodo es el de «la crisis de la delimitación entre el sector privado y el sector público». «Se traduce, de un lado, por la multiplicación de entidades jurídicas nuevas, correspondientes a sistemas administrativos para los cuales los fundamentos de la legitimidad son mixtos o ambiguos (...) De otro lado, alimenta un debate cada vez más intenso sobre la ventaja que hay al hacer pasar algunos sistemas administrativos de una parte o de otra de este límite inencontrable». Es durante este periodo de discusión cuando surge el «*lenguaje del management*».

En esta evolución encontramos de nuevo los tres grandes referentes de la acción pública ya evocados: el lenguaje administrativo, que corresponde a la plenitud de las formas burocráticas; el lenguaje del experto, contemporáneo con el nacimiento de las grandes organizaciones; finalmente, el lenguaje managerial, que se refiere a la administración como lugar de gestión de la complejidad del mundo. Sin embargo, a lo largo de la historia estas diferentes dimensiones del Estado no se sustituyen completamente una con otra, lo que quiere decir que, aún si la racionalidad managerial tiende hoy a ser dominante, tanto la lógica jurídica como la lógica del servicio público siguen produciendo sus efectos.

¿Cuál es el fundamento intelectual de esta lógica managerial? Es el *análisis en términos de sistema*, que Romain Laufer propone definir como «el hecho de describir unas realidades complejas con la ayuda de círculos y flechas (entidades y flujos)»¹⁹. El análisis en términos de sistema y el *management* (público y privado) aparecen como herramientas para construir el lenguaje de la complejidad y así dominar, tanto como sea posible, esta complejidad del mundo: *el análisis en términos de sistema es el modo de pensamiento de una sociedad compleja; el management público es el lenguaje del Estado en una sociedad compleja*.

Territorialidad y sectorialidad

¿Cómo explicar este aumento de los medios de intervención de los Estados occidentales? ¿Por qué la industrialización de las sociedades occidentales, con todos los cambios que ha generado, ha provocado la puesta en marcha y posterior desarrollo de nuevos medios de regulación social? Y, conjuntamente, ¿este desarrollo de las regulaciones públicas conduce a la estatización de las sociedades occidentales? Evidentemente es imposible contestar estas preguntas en pocas líneas. Sin embargo, tratemos de fijar algunos puntos de referencia.

1. El ocaso de las sociedades territoriales. Las sociedades tradicionales, como es el caso de Francia en el antiguo régimen, son antes que nada *sociedades territoriales*, o mejor, son *ensamblajes más o menos integrados de territorios relativamente autónomos*. En ese tipo de sociedad, es el territorio lo que confiere a los individuos su identidad fundamental: antes que nada, uno es «de alguna parte» (hoy en día es la identidad profesional la que estructura esta identidad). Es también una referencia común a un territorio que da su coherencia a las comunidades humanas. Cada territorio funciona como un sistema relativamente cerrado, que encuentra en sí mismo las fuentes de su propia reproducción. Tampoco hay que exagerar esta autarquía. Numerosos ejemplos muestran que existían importantes corrientes de intercambios económicos, las cuales constituían un tipo de apertura de las colectividades territoriales. Asimismo, otros principios de identidad, como la región, venían completando la identidad territorial.

Sin embargo, la impresión de conjunto es la de una prevalencia masiva de una lógica de la territorialidad en la organización de las relaciones sociales: débil división del trabajo y débil movilidad. Este cierre relativo se ha prolongado además, en forma degradada en las campañas francesas hasta el final del siglo XIX, como bien muestra la obra de Eugen Weber titulada de manera significativa *El fin de los terruños*²⁰. Desde el punto de vista de la regulación social

¹⁷ R. Laufer, *Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes*, *Politique et Management public*, vol. 3, No. 1, marzo de 1985, p. 32.

¹⁸ *Ibid.* p. 33.

¹⁹ *Ibid.* p. 40.

²⁰ E. Weber, *La fin des terroirs*, París, Fayard, 1983.

global -que es la que aquí nos interesa-, esta prevalencia de la lógica de la territorialidad tiene una consecuencia fundamental: *las sociedades tradicionales siempre están amenazadas de reventarse*. En efecto, a partir del momento en que estas sociedades están constituidas por unidades territoriales autónomas y capaces de asumir su propia reproducción, no hay ninguna necesidad funcional para que estos diferentes territorios conformen un conjunto social coherente. Este rasgo característico de las sociedades tradicionales había sido descrito por Durkheim en sus desarrollos sobre la «solidaridad mecánica»²¹.

El riesgo de *secesión* es permanente en este tipo de sociedad, como muestra la obstinación de los reyes de Francia en prevenir las tendencias centrifugas de los grandes señores feudales: solamente la fuerza permite a los grandes imperios mantener su cohesión. El principio fundamental de una sociedad tradicional es entonces la dialéctica centro/periferia. Con la multiplicación de los intercambios mercantiles y la Revolución Industrial este principio no desaparece, pero progresivamente está suplantado por otra lógica, la que opone lo *global* y lo *sectorial*: la territorialidad retrocede frente a la sectorialidad.

2. Del territorio al sector. Entre las innumerables consecuencias del proceso de transformación que invade a Occidente en los siglos XVIII y XIX, la más espectacular es probablemente la explosión de la *división social del trabajo*. Además, este movimiento ha marcado el nacimiento de las ciencias sociales en la medida en que los primeros sociólogos, desde Spencer hasta Durkheim, hicieron de éste, de manera un poco abusiva, la gran ley de evolución de las sociedades humanas.

Es posible esquematizarlo en tres procesos fundamentales:

- Un estallido de las estructuras tradicionales y especialmente de la familia como *lugar de actividad económica*. Desde ahora la célula familiar va a limitarse más y más a la esfera de la reproducción y lo que está fuera del trabajo, pronto identificada con la del ocio y del consumo. Por el contrario, las actividades de producción van a desarrollarse en el universo profesional.
- Un movimiento de partición de las actividades económicas bajo la forma de *roles profesionales*, más y más numerosos, más y más especializados y cuyo acceso va a depender más y más de una formación específica.

- Finalmente, el surgimiento de nuevos modos de reagrupamiento de estos roles profesionales, bajo la forma de *nuevas lógicas de ensamblaje de la división del trabajo*, ya no basada en el territorio, que pierde su relevancia, sino sobre criterios exclusivamente profesionales.

Se asiste entonces al paso de una lógica horizontal (la de los territorios) a una lógica vertical (la de los sectores). Se puede decir también que se pasa de una prevalencia de la dialéctica centro/periferia a una dominación de la lógica global/sectorial. Dos ejemplos ilustran esta transformación.

El primero corresponde al mundo rural. En una sociedad tradicional, la agricultura no existe como actividad profesional propiamente dicha: el campesino²² (es decir, el que es de un país) trabaja para asegurar la reproducción de su propia familia. Hay muy poca distinción entre roles «profesionales» y el conjunto de los roles familiares, de sociabilidad o de vecindario: no hay distinción entre el trabajo y el no trabajo.

Con el proceso de modernización (en Francia este último se desarrolla tardíamente, lo que permite ver las cosas desarrollarse en forma acelerada), este sistema de relación estalla completamente: la modernización de los métodos de trabajo lleva al campesino a romper su relación con el territorio; el ejercicio de la agricultura se transforma en una profesión que define sus propias reglas de excelencia; finalmente, la esfera de la producción se separa de la esfera de la reproducción. En pocas palabras, se ve surgir en el seno del mundo rural *un conjunto de roles profesionales cuya definición y articulación ya no dependen de la relación con un territorio, sino que tienden a definir sus propias reglas de funcionamiento: el sector agrícola se desprende del mundo rural*. Y es precisamente en ese momento cuando se pone en marcha una política pública agrícola.

El segundo ejemplo corresponde al sector social. Aquí de nuevo se trata de una noción que propiamente dicha no tiene sentido en una sociedad territorial. En este tipo de sociedad, el problema de los pobres y de los indigentes es tratado localmente por medio de la caridad o de la asistencia. Ahora bien, numerosos trabajos muestran que con el surgimiento de la forma social del asalariado y el debilitamiento de las solidaridades locales se desarrolla una nueva forma de solidaridad o de vínculo social: es el *welfare state* que intenta aportar una respuesta a la terminación del orden territorial proporcionando a cada grupo social «no territorial» un lugar y una protección mínima en la sociedad. Es el paso de la asistencia que pertenece al orden del territorio, hacia la técnica aseguradora que tiene que ver con la sectorialidad: los seguros sociales, escribe Didier Renard,

²¹ E. Durkheim, *De la division du travail social*, París, PUF, 1967.

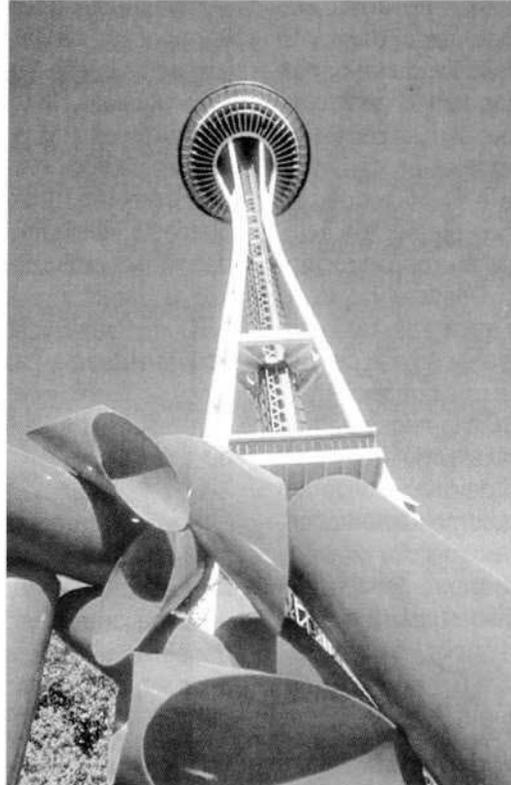
²² «Paysan», en francés. (Nota de los traductores).

«marcan la transición de una protección social organizada sobre una base territorial, hacia una protección social organizada sobre una base profesional»²³. A partir de este momento lo «social» va a desarrollarse como *sector* específico, y ser objeto de *políticas públicas* adaptadas.

En cada caso, el proceso es similar: el sector aparece como una estructuración vertical de roles sociales (por lo general, profesionales) que definen sus reglas de funcionamiento, de selección de las élites, de elaboración de normas y de valores específicos, de fijación de sus fronteras, etc. La traducción sociológica de la noción de sector es, por cierto, la *corporación*²⁴; cada sector construye una *identidad corporatista* propia, que dará unidad y sentido a lo que inicialmente no es más que una agregación abstracta de roles profesionales. De alguna manera, *cada sector va a desempeñar el papel de un territorio*, presentándose como principio de estructuración de las relaciones sociales. El problema es que a los sectores les falta un atributo esencial de los territorios: no se pueden autoreproducir. Más exactamente, su grado de autorreproducción como sistema social abstracto, es mucho más débil porque dependen de la reproducción de otros sectores²⁵.

Consecuencia inmediata: cualquier sociedad sectorial será necesariamente confrontada con un grave problema de coherencia social. Cuando la sociedad tradicional está amenazada de reventarse, la sociedad sectorial está amenazada de *desintegración* si no encuentra en sí misma los medios para manejar los antagonismos intersectoriales. *Aquellos medios son precisamente las políticas públicas*. ¿Por qué este riesgo de desintegración? Porque cada sector, al desarrollar su propia lógica de reproducción, va a construir sus objetivos sectoriales como fines últimos (aumentar el ingreso de los

agricultores, desarrollar la cobertura médica de la población, mejorar el equipamiento de las fuerzas militares, etc.) Más aún, y al contrario de un territorio, ¡un sector no puede hacer una secesión! Uno no puede imaginar el sector médico o el agrícola, separándose de la sociedad: producto de la división del trabajo, los diferentes conjuntos sectoriales son a la vez dependientes unos de otros y antagonistas para la obtención de recursos económicos escasos. El paso de una lógica territorial a una lógica sectorial trae consigo dos consecuencias importantes.



A) Una transformación de los procedimientos de mediación social. Al lado de mediaciones territoriales que subsisten al mismo tiempo que ven disminuir su importancia, se multiplican las mediaciones de tipo sectorial. Estas últimas ponen en primer plano de la escena una nueva generación de representantes, cuya legitimidad ya no se fundamenta en una aptitud para representar a una comunidad territorial, sino en la representación de un grupo profesional.

B) La utilización, cada vez más generalizada, de nuevas herramientas intelectuales para pensar la regulación de las diferentes demandas sectoriales. Es el caso de la puesta en marcha de las cuentas nacionales y de las matrices de intercambios intersectoriales.

De manera más general, todo el sistema de planificación francesa que se desarrolla en la posguerra es una puesta en escena del enfrentamiento de los diferentes sectores (ministerios, sindicatos, gremios de la producción): en Francia, el Plan es el gran teatro de la sectorialidad, donde se ve al mismo tiempo los *partenaires sociaux*²⁶ (interlocutores sociales) expresar sus reivindicaciones sectoriales, y los tecnócratas afilar las herramientas de regulación macroeconómica de una sociedad desde ahora sectorializada²⁷.

²³ D. Renard, Une définition institutionnelle du lien social, *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, No. 3, junio de 1988, p. 381.

²⁴ En el sentido Colombiano de «gremio». (Nota de los traductores).

²⁵ Y. Barel, *La reproduction sociale*, París, Anthropos, 1973.

²⁶ Los *partenaires sociales* (interlocutores) designan en Francia a los sindicatos y los gremios de la producción, cuando negocian grandes acuerdos sociales interprofesionales como aquel

sobre la formación profesional permanente, el seguro de desempleo, etc. (Nota de los traductores).

²⁷ Véase L. Nizard, Informe introductorio al Coloquio *Planification et Société*, Grenoble, PUG, 1974. Véase también las dos obras publicadas por el Instituto de Historia del tiempo presente: H. Rousso (dir.), *De Monnet à Massé*, París, CNRS, 1986, y *La planification en crise*, París, CNRS, 1987.

3. El crecimiento de la historicidad. Este paso de la territorialidad a la sectorialidad se acompaña por el surgimiento de una nueva visión del mundo, la cual valoriza la acción de las sociedades sobre sí mismas. Desde ahora, las sociedades industriales disponen, gracias a su saber científico y a su aparato industrial, de una capacidad de modificar su ámbito sin ninguna comparación con la del pasado. Pero la contraparte de esta revolución es lo que Yves Barel llama «la autorreferencia social»²⁸: desde ahora, las sociedades industrializadas deben encontrar en su seno el referencial que dará sentido a su acción.

Este nuevo referencial corresponde al concepto de *historicidad* propuesto por Alain Touraine, con el fin de pensar el aumento en la capacidad de acción de las sociedades modernas sobre sí mismas. Por el contrario, las sociedades tradicionales se caracterizan por su *historicidad débil*, lo que significa que son fuertemente dependientes de unos elementos exteriores a ellas en la orientación de su reproducción: climas, fenómenos naturales, etc. Desde el punto de vista que nos interesa aquí, este desarrollo de la capacidad de las sociedades industriales para controlar su ámbito natural y social tiene una consecuencia esencial: viene a fortalecer aún más la necesidad de poner en marcha procedimientos de regulación política. En efecto, este crecimiento del margen de acción sobre el mundo no puede hacerse «automáticamente». Supone que se pongan en marcha procedimientos de *escogencia* que arbitrarán entre las diferentes opciones posibles. En realidad, cada avance en el dominio de la reproducción social va a generar una completa serie de efectos, más o menos inesperados, que deben tenerse en cuenta.

La intensificación de la sectorialidad y el crecimiento de la historicidad son entonces dos aspectos de una misma transformación fundamental, aquella donde se ven las sociedades modernas modificando su relación con el mundo a través del asumir creciente de su propia reproducción. Hoy en día, se lee muy bien esta evolución en tres campos:

- **Las manipulaciones genéticas**, en la medida en que las sociedades humanas están próximas a poder cambiar el fundamento mismo de su existencia, el código genético del hombre.
- **El medio ambiente**, porque por primera vez en su historia unas sociedades humanas tienen la posibilidad de modificar radicalmente y de manera irreversible su ecosistema.

-- **El arma atómica**, porque por primera vez unas sociedades humanas tienen el poder de decidir destruirse mutuamente.

Es la *paradoja de la incertidumbre*: cuando las sociedades tradicionales, cuyo margen de acción sobre el mundo es débil, son muy dependientes de eventos que les son exteriores, las sociedades modernas que dominan infinitamente mejor su acción sobre lo real ven crecer su dependencia con relación a sus propias herramientas. La incertidumbre máxima no se genera hoy por eventos exteriores, sino por la puesta en marcha de medios destinados a dominar el ámbito: debilidad del dólar, catástrofes aéreas o viales... Esto significa que numerosas políticas públicas no tendrán otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial, que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanente «problemas», «disfunciones» o «efectos perversos» que deberán, a su turno, ser objeto de políticas públicas.

Es posible ahora pasar a definiciones más precisas.

Las políticas públicas como mediación

Miremos primero lo que dice la literatura dedicada al análisis de **políticas públicas**, antes de reubicar esta definición en la perspectiva que escogimos aquí.

1. Qué es una política pública? Charles O. Jones insiste en la *polisemia* del término que es utilizado en contextos muy diferentes: la «política estadounidense en el Extremo Oriente», la política de tráfico en una gran ciudad, la política de una empresa, etc.²⁹

Por esta razón, los autores proponen a menudo una definición mínima de **política pública** que permita abordar el asunto sin fijar demasiado antes los límites. Es el caso de la definición que dan Yves Mény y Jean-Claude Toening de **políticas públicas** en su obra que constituye una buena síntesis de la abundante literatura, especialmente anglosajona: «una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico»³⁰. Este enfoque está de acuerdo con el planteamiento pragmático que es a menudo el de los analistas de **políticas públicas**. Numerosos autores, además, identifican la política pública con el programa de acción gubernamental. La ventaja de estas definiciones es permitir delimitar un objeto de investigación relativamente concreto (la política agrícola, la política urbana, la políti-

²⁸ Y. Barel, *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité*, Paris, Seuil, 1987.

²⁹ Ch. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Dusbury Press, 1970.

³⁰ Y. Mény, J.C. Thoenig, *Politiques Publiques*, Paris, PUF, Col. "Thémis", 1989, p. 130.

ca de transporte) como el conjunto de los programas gubernamentales en los campos de la agricultura, del urbanismo o de los transportes.

Pero su inconveniente es no decir nada acerca de la *génesis social* de las **políticas públicas**. Por eso, conforme a la perspectiva general determinada anteriormente, intentaremos captar una **política pública** como un *proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global*. Se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global/sectorial, que de manera abreviada se anotará como «RGS».

2. La gestión de la relación global-sectorial.

Cada sector se reproduce transformándose y modificando sus relaciones con los otros sectores.

Es así como el desarrollo de los transportes aéreos tiene consecuencias diplomáticas (negociación de los derechos de tráfico), jurídicas (derecho aéreo), técnicas (implementación de ayudas para el tráfico aéreo, respeto de las normas de seguridad, certificación de las aeronaves) e industriales (políticas de ayuda a la construcción aeronáutica). Asimismo, el desarrollo del sector automotriz va a generar una serie completa de efectos sobre los otros sectores: necesidad de construir carreteras y autopistas, de implementar sistemas de atención para los accidentados, de reformar el código penal y el código de normas de tránsito, de adaptar las estrategias de abastecimiento energético nacional. Las políticas viales, de lucha contra el alcoholismo de los conductores, de desarrollo de sistemas de ayuda médica urgente y de traumatología, de incentivo a las economías energéticas, son varios intentos para regular las relaciones entre el sector automotor y los otros sectores. Se podría decir lo mismo a propósito de la vivienda, porque la política de vivienda tiene como meta ajustar los *outputs* del sector de la vivienda con los de los otros sectores. Por ejemplo, el desarrollo del éxodo rural (producto de la modernización del sector agrícola) va a provocar una modificación importante de la demanda de vivienda y modificar las condiciones de reproducción del sector de la vivienda.

La RGS es a la vez el *objeto* de las **políticas públicas** (el problema que se busca resolver poniendo en marcha unas políticas), así como la *variable clave* que determinará las condiciones de elaboración de una política. Es así como *en función de la ubicación*

del sector automotriz en la sociedad francesa será elaborada una política, cuyo propósito precisamente es modificar las relaciones que mantienen el sector automotor con los otros sectores.

Lo propio de una sociedad sectorial es manejar permanentemente una infinidad de desfases y desajustes entre los sectores cuyos modos de reproducción se entrecrocán constantemente. De ahí esta obsesión del «cambio» de la «modernización» o de la «adaptación», típica de estas sociedades. En efecto, de una manera o de otra, el objeto de las **políticas públicas** consiste siempre en frenar o acelerar la transformación del sector que tienen a su cargo. Al hacer esto, provocan inevitablemente otros desfases que a su vez es necesario manejar, y así sucesivamente.

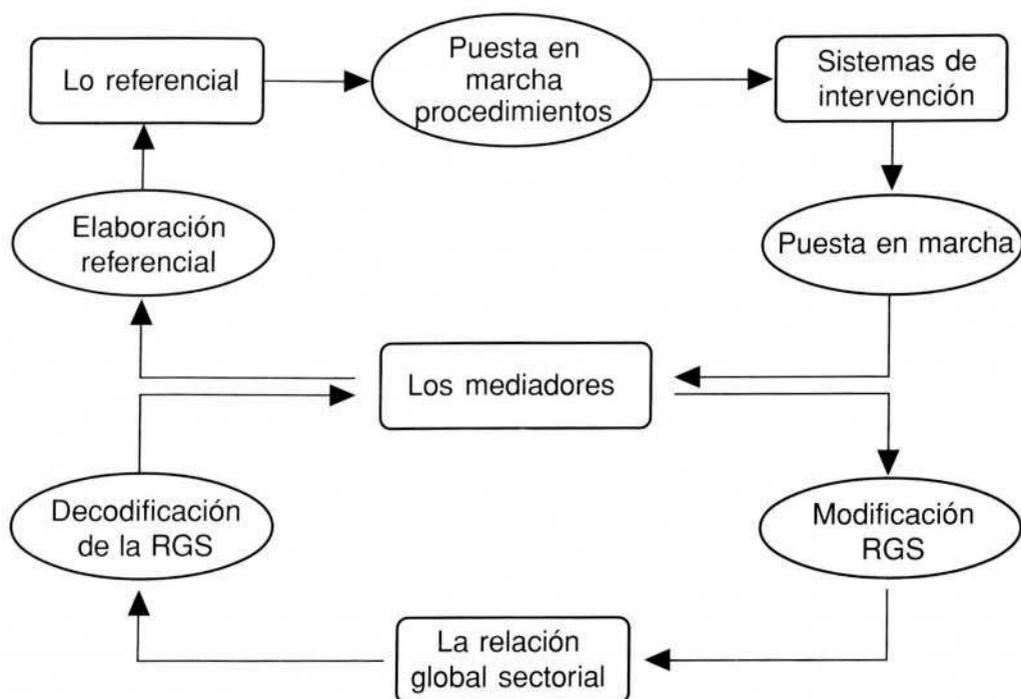
3. Un esquema de análisis de las políticas. *Hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales considerados en general dentro de una lógica sectorial.* A partir de eso, cualquier política puede descomponerse en tres procesos fundamentales:

- A) Se trata en primer lugar, de una tentativa (lo que significa a la vez que hay una acción voluntaria y que aquella no logra siempre el resultado esperado) para manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación con la sociedad global o en relación con otros sectores.
- B) Esta relación global/sectorial no puede transformarse en objeto de intervención pública si no es en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS, llamada «referencial de una política pública», la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la **política pública** considerada.
- C) En estas condiciones, una etapa fundamental de la investigación consistirá en determinar cuál es el actor (o grupo de actores) que se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En efecto, este actor, que llamaremos *mediador*, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado.

Estos tres caracteres se pueden resumir a través del esquema siguiente:

Figura No. 1

Funcionamiento de una política pública



Bibliografía

Arguments, «La bureaucratie», París, UGE, 10/18, 1976.

Y. Barel, *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité*, París, Seuil, 1987.

Y. Barel *La reproduction sociale*, París, Anthropos, 1973.

Ph. Bernoux, *La sociologie des organisations*. París, Seuil, 1985.

P. Buffetot, *L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française*, *Pouvoirs* No. 38, 1986.

M. Croizier Et E. Fiedberg, *L'acteur et le système*. París, Seuil, 1978.

E. Durkheim, *De la division du travail social*, París, PUF, 1967.

E.G. Edwards, I.Sharkansky, *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*, París, Editions d'Organisation, 1981.

E. Friedberg, *Le pouvoir y la règle, dynamiques de l'action organisée*, París, Seuil, 1993.

J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, t. 2, París, Fayard, 1987.

F. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, París, Gallimard, 1940.

Ph. Housenot, *La gestion publique par objectifs*. París, Editions d'Organisation, 1983.

H. Lefebvre, *De l'Etat*, París, UGE 10/18, 1976.

B. Jobert Y P. Muller, *L'Etat en action. Corporatismes et Politiques publiques*, París, PUF, Collection «Recherches politiques», 1987.

Ch. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Dusbury Press, 1970.

Y. Meny Y Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, París, PUF, Col. «Thémis», 1989.

R. Laufer, *Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes*, *Politique et Management public*, Vol. 3 No. 1, marzo de 1985.

L. Nizard, Informe introductorio al Coloquio *Planification et Société*, Grenoble, PUG, 1974.

D. Renard, Une définition institutionnelle du lien social, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 38, No. 3, junio de 1988.

H. Rousso (dir.), *De Monnet à Massé*, Paris, CNRS, Instituto de historia del tiempo presente, 1986.

H. Rousso (dir.), *La planification en crise*, Paris, CNRS, Instituto de historia del tiempo presente, 1987.

E. Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1983.

M. Weber, *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971.

