

## La producción de las políticas públicas\*

Pierre Muller<sup>1</sup>

### I. Las políticas públicas como secuencia de decisión

El primer problema que encontramos es saber a partir de qué momento se está verdaderamente en presencia de una **política pública**. Solamente después, es posible interesarse por su evolución propiamente dicha.

#### 1. La identificación de las políticas públicas. Yves Meny y Jean-Claude

\* Ésta es la segunda parte del artículo publicado en la Revista *Innovar* No. 11, pp. 99-109.

1. El autor es el 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: Jean-François Jolly, profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana. Carlos Salazar Vargas, profesor

*Toenig identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública<sup>2</sup>:*

Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera "sustancia" de una política pública.

Comprende unas decisiones o una formas de asignación de los recursos "cuya naturaleza es más o menos autoritaria". Que sea explícita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.

– Una política pública se inscribe en un "marco general de acción", lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es entonces saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido *a posteriori* por el investigador. En todo caso, es cierto que la existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación.

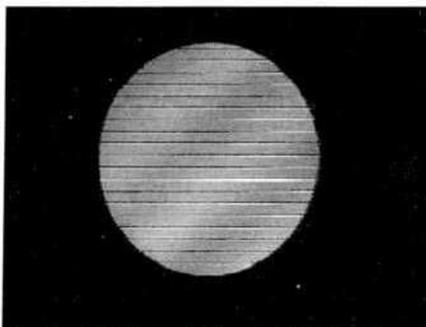
Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana y profesor visitante en varias universidades inglesas.

2. Y. MENY y J.C. THOENIG *Politiques Publiques*, *op.cit.*, página 130 y siguientes.

- Una política pública tiene un público (o más bien, unos públicos), es decir, unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política pública. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, con varios grados, el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.
- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país.

Identificar una política pública no es tan sencillo como deja suponerlo la aparente "consistencia" del objeto. He aquí, por ejemplo, algunos problemas con los cuales chocan casi siempre:

- **Política explícita/política implícita:** el sentido de una política no es siempre el afirmado por el decisor. Algunas políticas tienen un sentido explícito (por ejemplo, mejorar el hábitat) y un sentido latente (por ejemplo, modificar la composición social de un barrio).
- **Decisión-no decisión:** una política puede consistir en no hacer nada. Por ejemplo: no intervenir sobre la cotización de una moneda. Se trata aquí de un problema temible, porque cualquier abstención no puede considerarse como una política. Se estimará generalmente que la abstención debe ser premeditada.
- **Política pública y gasto público:** es a veces fácil identificar la existencia y medir el impacto de una política en función de la amplitud de las partidas que le han sido asignadas. Es a menudo verdad, pero algunas políticas no cuestan nada o su costo no está en relación con su impacto. Es, en particular, el caso de las políticas públicas reglamentarias (pensemos en el impacto de una reforma de la legislación sobre las sociedades comerciales) o de las políticas institucionales.



## 2. Un marco secuencial

El enfoque de las **políticas públicas** en términos secuenciales ha sido popularizado por los trabajos estadounidenses, en particular los de Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis en cinco etapas:

- **La identificación del problema** (*problem identification*). Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se asocian procesos de *percepción* del problema, de *definición*, de *agregación* de los diferentes eventos o problemas, de *organización* de estructuras, de *representación de los intereses* y de *definición de la agenda*.
- **El desarrollo del programa** (*programme development*). Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política).
- **La puesta en marcha del programa** (*programme implementation*). Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la *organización* de los medios para ponerlo en marcha, la *interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha.
- **La evaluación del programa** (*programme evaluation*). Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la *especificación* de criterios de juicio, la *medición* de los datos, su *análisis* y la formulación de *recomendaciones*.
- **La terminación del programa** (*programme termination*). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción<sup>3</sup>.

Este tipo de marco permite abarcar, de manera particularmente coherente, los múltiples aspectos de la acción política. Con la condición, sin embargo, de

3. Ch. Jones, *An Introduction... To the Study of Public Policy*. Belmont, Dusbury Press, 1978., pp. 230-231.

no aplicarlo de manera demasiado sistemático como, además, lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, en primer lugar el propio Jones.

### 3. Los límites del enfoque secuencial

Se deben tomar varias precauciones si se quiere evitar una aproximación demasiado simplista del problema estudiado. Algunas tienen que ver con el orden de las etapas y otras con las etapas mismas.

**A) El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado.** Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el "problema" que pretende resolver. En este caso, la formulación del problema *a posteriori* viene sencillamente a fortalecer una elección ya hecha. Edwards y Sharkansky dan numerosos ejemplos de esta situación, en particular a propósito de la guerra de Vietnam, iniciando por la decisión de comprometer las tropas estadounidenses en el conflicto. La decisión de acelerar el equipamiento electronuclear de Francia en 1973 seguramente corresponde al mismo fenómeno<sup>4</sup>. Algunas etapas pueden ser sencillamente omitidas (de manera voluntaria o no). Se podría así multiplicar los ejemplos de decisiones tomadas sin ninguna fase de definición del problema. A veces, inclusive, la puesta en marcha ya está iniciada aun antes de que la decisión sea formalmente tomada. Es lo que a veces se llama de manera coloquial los "*coups partis*" (los disparos ya fueron hechos).

**B) Algunas etapas a veces son muy difíciles de identificar.** Más adelante veremos lo que tiene que ver con la fase de formulación del problema, que es la más difícil de entender. Pero aun los momentos de la decisión, de la puesta en marcha y de la terminación de la acción, no son sencillos de entender. Es así como, a menudo, es muy delicado fijar con precisión el momento cuando se toma una decisión. ¿Es al momento de su paso por el Consejo de Ministros? O bien, ¿del voto del Congreso? ¿De la promulgación por el presidente? Pero se sabe muy bien que estas fases institucionales no hacen frecuentemente nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales. Hay que desconfiar de un enfoque demasiado jurídico que llevaría a desconocer el peso de las

fases preparatorias de la decisión, sobre la decisión misma.

La fase de aplicación, sin embargo, no siempre es más fácil de delimitar. Si se admite que el objeto de una **política pública** consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que éstos pueden tener de ello y, entonces, sus conductas sociales, tomar una decisión es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios) van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión. Es lo que se podría llamar el *efecto de afichaje*, o de manera más peyorativa, el efecto de anuncio<sup>5</sup>.

Finalmente, la terminación de la **política pública** es frecuentemente un puro ejercicio escolar. Como bien lo recuerda Jones, los problemas políticos nunca son realmente resueltos<sup>6</sup>. Por eso la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde muchas veces a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

¿De qué sirve entonces, en estas condiciones, utilizar este tipo de marco secuencial? En efecto, su uso vale más por las preguntas que plantea que por las respuestas que puede ofrecer. Los diferentes conceptos de formulación, de puesta en la agenda, de puesta en marcha, etc., permiten cada vez hacerse la siguiente pregunta: *¿cómo la acción de los diferentes actores presentes ha contribuido a construir diferentemente la estructura secuencial de tal o cual política?* ¿Por qué la formulación del problema se ha efectuado de esta manera (antes, después o por fuera de la decisión)? ¿En qué momento se puede considerar que se toma la decisión? ¿Dónde se inicia la puesta en marcha y cómo se efectúa?

La representación secuencial de las **políticas públicas** no debe utilizarse entonces de manera mecánica, más bien hay que representarlas como un *flujo continuo de decisiones y procedimientos* al cual hay que tratar de reconstruirle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja concebir una **política pública** no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que

4. Véase D. Finon, *L'échec des surgénérateurs, autopsie d'un grand programme*, Grenoble, PUG, 1989.

5. Es decir, en un juego de naipes, aquel que resulta de anunciar el color o la figura (corazón, trébol, etc.) con la cual se va a jugar en adelante. (Nota de los traductores).

6. Ch. Jones, *Op.cit.*, p. 211.

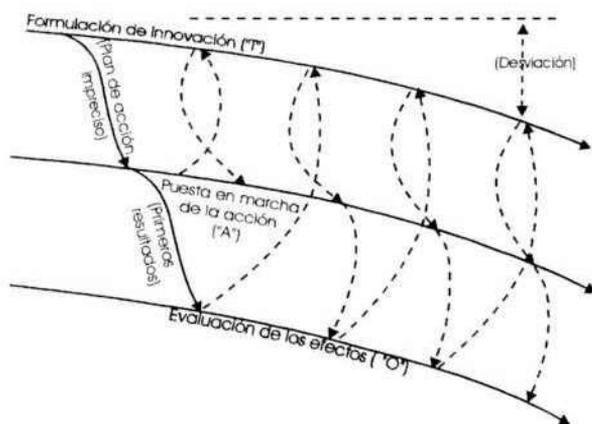
interactúan unas con otras y se modifican continuamente.

Es lo que propone Eric Monnier en una obra dedicada a la evaluación de políticas públicas. Para él, el proceso de puesta en marcha de un programa toma la forma de un "flujo turbulento" con tres componentes:

- La formulación de la acción, es decir un "esbozo de solución al problema". El autor lo llama "teoría de la acción".
- La puesta en marcha de la acción, llamada "conducta de la acción". Obliga a los actores de manera permanente a "reformular la innovación en función de los recursos disponibles y de las reacciones de los actores".
- "La observación de los efectos", es decir, las evaluaciones más o menos implícitas que conducen "a reconsiderar las hipótesis a menudo implícitas, de la teoría de acción inicial o a modificar las modalidades de la puesta en marcha de los medios"<sup>7</sup>.

Figura No. 2

Proceso de puesta en marcha de un programa



Eric Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*.

Un esquema de este tipo pone muy bien en evidencia la desviación siempre presente en la puesta en marcha de una política. Conduce los actores de la decisión a reformular de manera permanente los objetivos y los métodos de la acción en función de los

resultados que ellos perciben, bajo la forma de una modificación de su entorno.

## II. La gestión de la agenda política

Se trata, probablemente, del problema más fascinante con el cual se confronta el análisis de **políticas públicas**. Se puede resumir con la siguiente pregunta: ¿por qué un asunto o cuestión se vuelve objeto de una **política pública**? A una pregunta aparentemente tan banal, se está tentado a responder con una evidencia: hay una **política pública** porque hay "un problema para resolver". Es por lo menos la respuesta que hará el alto funcionario o el político que tienen precisamente la ambición de "resolver problemas". Es así como se afirmará que la política de lucha contra la inseguridad vial encuentra su origen en el número excesivo de accidentes de tránsito, o que la política de puesta en marcha del ingreso mínimo se justifica por el aumento de la pobreza. Estas son explicaciones llenas de sentido común, de las cuales es imperativo desconfiar cuidadosamente, porque descansan frecuentemente sobre *falsas evidencias*. En efecto, se encuentra que:

- No se sabe lo que es un problema político.
- No se sabe *a priori* por qué un problema social es el objeto de una **política pública**.

### 1. ¿Qué es un problema político?

No es fácil responder a semejante pregunta, porque no hay problema político *per se*. Eso significa que en una sociedad dada, cualquier problema social es susceptible de volverse **política pública**, pero la cuestión es saber a través de qué mecanismos. En todo caso, es cierto que el arranque de la acción pública a través de la puesta en marcha de un programa de acción política no está ligado a un determinado umbral de intensidad del problema. Se sabe, por ejemplo, que no existe relación directa entre el *surgimiento* de la contaminación industrial (que se inicia con la creación de la gran industria) y la puesta en marcha de políticas públicas de protección del medio ambiente en los años 60, más o menos en la misma época en todos los países industrializados. Aun si se supone resuelta la cuestión de la identificación del problema (todo el mundo hoy está de acuerdo en considerar que hay problemas de contaminación, de delincuencia o de pobreza), queda por determinar a partir de qué umbral de intensidad deberá arrancar la acción pública.

7. E. Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Económica, 1992, p. 87.

He aquí un ejemplo de eso, citado por Edwards y Sharkansky: "Cuando Lindon Johnson declara la guerra a la pobreza, sus colaboradores tenían solamente una muy borrosa idea del número y de la identidad de los pobres que existían en la población. El "umbral de pobreza" fijado inicialmente en tres mil dólares había sido establecido confiando en una encuesta del Ministerio de Agricultura, la cual en 1955 había mostrado que en promedio una familia dedicaba la tercera parte de sus ingresos a la alimentación, y confiando también en un estudio elaborado en 1961 sobre el monto de un "presupuesto alimentario mínimo" que debía asegurar una alimentación adecuada. La cifra obtenida multiplicando por tres la suma dedicada a la alimentación no tenía en cuenta factores como el número de miembros de la familia, sus recursos, la "pobreza temporal" (por ejemplo, en el caso del nivel de vida de un estudiante), los gastos excepcionales (como los gastos médicos), la localización geográfica o la inflación"<sup>8</sup>.

Es una consideración muy similar a la conclusión lapidaria de Charles Lindblom que hace suya Jones: "Los decisores (*policy makers*) no se confrontan con un problema *dado*"<sup>9</sup>. Eso significa que un problema político es necesariamente un *constructor* social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado. La cuestión no es saber si tal problema es "en sí" político, sino demostrar los *mecanismos* concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor.

## 2. El acceso a la agenda política

Esta noción de agenda es fundamental para analizar los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión para construir un programa de acción. Es Jean-Gustave Padioleau quien en Francia la ha formulado en forma muy completa. "La agenda política" escribe, "tratándose tanto de los Estados-naciones, como de las entidades territoriales, comprende el conjunto de *los problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas*". Y el autor precisa que un problema deberá responder a

tres caracteres para tener alguna posibilidad de ser inscrito en la agenda política:

- "Unas élites (sindicales, administrativas, políticas), unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados definen una situación como *problemática* {porque} perciben unas desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser".
- "Este descubrimiento de un problema se acompaña de *procedimientos de etiquetaje* que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas".
- "*Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada*"<sup>10</sup>.

El ejemplo en el cual se apoya J. G. Padioleau es el del aborto en Francia que después de un período de intensa movilización terminó en 1974 siendo objeto de una política pública, con la ley Veil sobre la interrupción voluntaria del embarazo. Se trata de un verdadero caso de escuela, porque son muy identificables los procesos y los actores en un espacio de tiempo bien determinado: en una decena de años, una cuestión que hacía parte de lo *no dicho* de la sociedad francesa, se plantea a la luz pública y es objeto de una política pública.

Padioleau distingue cuatro fases en este proceso: "La fase inicial corresponde al *surgimiento* de un problema: éste es reconocido como tal, pero su formulación sigue general. Eventos más o menos inesperados, como es el caso de procesos judiciales o de viajes organizados en clínicas suizas y británicas, acentúan la evidencia del problema del aborto (...) Desde ahora, el debate que sigue genera un movimiento de *especificación* del problema: unos proyectos más o menos rivales (...) definen el acto de abortar (...) Esas primeras secuencias anteceden o acompañan la *difusión* del problema en los públicos (...) La última fase de la carrera de un problema es la entrada en el *sistema formal de decisión política*"<sup>11</sup>.

A partir de estos ejemplos, hay que recordar tres aspectos fundamentales del proceso de inscripción en la agenda política:

A) El acceso a la agenda política nada tiene de "natural" o de automático. Por el contrario, la inscripción es un *objeto de controversia social y política*. Ese

8. G.C. Edwards E Y. Sharkansky, *Les politiques publiques*, Op. cit., pp. 76 a 78.

9. Ch. Jones, Op. cit., p. 48.

10. J.G. Padioleau, *L'Etat au concret*, París, PUF, 1982, p. 25.

11. Op.cit., p. 31.

es el sentido del término inglés *issue*, que designa este tipo de problemas controversiales (¿es necesario expulsar a los inmigrantes, nacionalizar los bancos, modificar el modo de escrutinio o crear un archivo de los enfermos de sida?) La puesta en la agenda es el producto, cada vez contingente, del *campo de fuerzas* que va a construirse alrededor del problema.

B) La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos: a veces, estas élites provendrán del sindicalismo (el problema de la pensión a los sesenta años) o del mundo de la política (los problemas de inmigración); otras veces, se tratará de grupos creados para las circunstancias: comités de acción o "comités de ciudadanos"; también se podrá asistir a una congelación de actores provenientes de medios diferentes (por ejemplo, los "comités Larzac"<sup>12</sup> que agrupan "ciudadanos no organizados" al lado de militantes profesionales, provenientes del sindicalismo o de la política. Desde este punto de vista, el reciente florecimiento de las "coordinaciones" muestra la inestabilidad de estos procesos de movilización social<sup>13</sup>.

C) Pero en todos los casos, el rol fundamental de estos actores (Padioleau habla de "empresarios políticos") consiste en *traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las élites políticas*. "Cualquier país", escribe Jean-Claude Toennig, "está lleno de problemas sociales, desde consumo de drogas hasta violencia contra los niños. Para que un problema societal se vuelva un problema político, se debe plantear en términos que sean los del juego político oficial..."<sup>14</sup>

La cuestión es saber cómo hacen los que llamaremos más adelante los *mediadores*, para construir el *código* en función del cual una sociedad dada, en una época dada, convertirá (o no convertirá) tal o cual cuestión en objeto político.

### 3. El concepto de campo cognitivo

"La naturaleza de la agenda política es, entonces, cognitiva", escribe Jean-Gustave Padioleau<sup>15</sup>. Eso significa que hay que preguntarse sobre los mecanismos a través de los cuales los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas que proporcionan. Si se les pregunta, los decisores (tanto los públicos como los privados) tienen la tendencia a sobreevaluar su autonomía en la formulación de las soluciones que se proporcionan. ¿Quién no ha escuchado a un ministro afirmar perentoriamente que él "ha decidido" proceder en tal o cual reforma, a la que, claro está, espera dejar su nombre? En realidad, las cosas son menos sencillas y dos factores vienen a atenuar esta autonomía de decisión: de una parte, la elección está afectada por la *estructura del sistema de decisión*; de otra, el *campo cognitivo* de los decisores es por definición limitado.

A) La libertad de elección del decisor es, a menudo, ficticia. En realidad, la solución elegida finalmente es, en parte, predeterminada por el modo de formulación de las diferentes opciones. Ahora bien, el decisor político sólo controla parcialmente este proceso, el cual muy ampliamente queda en manos de las burocracias encargadas de preparar el programa.

Edwards y Sharkansky citan de esto un ejemplo particularmente espectacular y que tiene que ver con la decisión de comprometer las fuerzas militares estadounidenses en conflictos exteriores: "Durante el verano de 1964, el presidente encargó a sus principales consejeros estudiar el mayor número posible de opciones para el problema de Vietnam, y de someterse-las para ser examinadas y se tomaran decisiones después de los comicios. Él había solicitado expresamente que se formularan todas las posibilidades. En realidad, sus colaboradores convergieron tan hábilmente hacia una opción única, oponiéndola a otras dos posibilidades de pura ficción (hacer estallar el planeta o "abandonar todo"), que el presidente encontró que sus fieles consejeros eran unánimes sobre la necesidad de bombardear Vietnam del Norte"<sup>16</sup>.

En efecto, cada servicio, cada oficina encargada de preparar el documento sobre el asunto, va a construir una representación del problema y formular soluciones en función de la visión que le es propia y

12. Se trata de comités creados en los años 70 en contra de la ampliación de un campo de maniobra militar en la meseta de Larzac, en el sur de Francia. (Nota de los traductores).

13. Véase O. Filieule (dir.), *Sociologie de la protestation, les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, París, L'Harmattan, 1993.

14. J.C. Thoening, *Op.cit.*, p. 22.

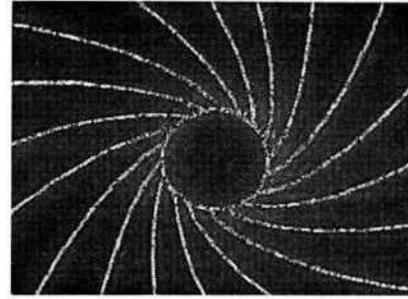
15. J.G. Padioleau, *Op. cit.*, p. 26.

16. G.C. Edwards E I. Sharkansky, *Op.cit.*, p. 109.

también en función de sus intereses corporativistas. Cualquier administración (y de hecho, cualquier organización) define unos *modos operacionales*, más o menos estandarizados, que le ofrecerán unas respuestas automáticas para todos los casos.

He aquí otro ejemplo tomado de la crisis de Cuba: "El presidente Kennedy temía muy especialmente que el primer hecho de apresar un barco soviético por parte de los estadounidenses, afectaría el equilibrio de las fuerzas entre las dos naciones. Robert McNamara lo remitió donde George Anderson, comandante en jefe de las operaciones navales, a informarse sobre las reglas aplicadas por la Armada para la primera intercepción. McNamara insistió en el hecho de que el presidente no quería que fueran aplicados los procedimientos habituales, porque existía el riesgo de que un barco fuera hundido si se negara a ser abordado e indagado. Kennedy no quería provocar a Kruchev a ejercer retaliaciones. Sin embargo, el almirante Anderson se mostró poco comprensivo y cuando McNamara le preguntaba, echó mano del manual de reglamentos de la Armada y se lo esgrimió bajo la nariz gritando "todo está escrito aquí"<sup>17</sup>.

B) Llegamos aquí a un problema fundamental para entender cómo está formulado y puesto en marcha un programa; es el problema de la *percepción* que tienen los actores del sistema para regular. En efecto, el problema de cualquier decisor es hacer frente a la *incoherencia* y a la *complejidad* del mundo que debe afrontar. Por definición, el entorno es turbulento, aleatorio, imprevisible, inestable. El problema del agente de una decisión (tratándose tanto de un individuo como de una organización) es reducir, tanto como sea posible, la incertidumbre, estabilizando lo más posible el campo de la decisión. Para eso, cada agente *construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes*. Y es a través de este campo de conocimiento como el agente percibe el mundo. El campo cognitivo funciona entonces como un filtro que selecciona algunas informaciones y bloquea otras, con el fin de simplificar y estructurar el campo de la decisión para hacerlo dominable por el decisor. El problema es evidentemente obtener un marco suficientemente operativo para que



la decisión sea posible y suficientemente completo para no bloquear la información indispensable.

El desembarco anglo-americano en Normandía es un ejemplo perfecto de disfuncionamiento del campo cognitivo. Tomando en cuenta reglas de conducta de la guerra vigentes en el seno del estado mayor alemán, los aliados "no podían" desembarcar en otro lugar que en el sitio más estrecho, éste es en las costas del Paso de Calais, porque es allí donde los propios generales alemanes hubieran ellos mismos desembarcado si los roles hubieran sido a la inversa. Es lo que explica la exclusión de las informaciones que hubieran podido dejar creer en una operación en Normandía. A partir de este momento, los aliados van a dedicarse a confirmar a los alemanes en su error, gracias a una acción sistemática de desinformación y de intoxicación:

- Primero, *aumentando la complejidad del sistema de información*, gracias a una serie de operaciones destinadas a hacer creer en la posibilidad de desembarcos fuera de Francia (por ejemplo, en los Balcanes).
- Después, *fortaleciendo a los alemanes en su convicción* gracias a un bombardeo del Paso de Calais.

Sin embargo, hay que tener cuidado en no razonar *a posteriori*: la información que se reconoce después como pertinente, en el momento está perdida en un flujo de informaciones contradictorias que le quitan sentido. Por ello los términos en los cuales los actores formulan los problemas y las soluciones, dependen de una serie de ecuaciones o de *algoritmos* que componen el campo cognitivo del decisor: "si el tiempo es malo, entonces no desembarcarán"; "si yo cedo al chantaje terrorista, ellos lo van a repetir"; "si yo hago una devaluación, entonces mejoraré la competitividad de mi industria", y así sucesivamente. La cuestión entonces es saber cómo se construye este sistema de referencia.

17. G.C. Edwards E I.Sharkansky, *Op.cit.* p. 247. Este ejemplo es tomado de la obra de G.Allison, *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crise*, Boston, Little Brown, 1971.

### III. Lo referencial de las políticas públicas

Elaborar una **política pública** se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. En referencia a esta imagen cognitiva, los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes "*el referencial de la política pública*".

#### 1. Una imagen de la relación global-sectorial

El meollo de esta representación del sistema lo constituye alguna concepción del puesto y del rol del sector considerado en la sociedad.

Por ejemplo, las propuestas que se pueden hacer en cuanto a la política de salud dependerán de la representación que se hace del estatuto de la enfermedad en la sociedad moderna (y más allá, de la imagen de la vida y de la muerte) y del estatuto de los personales encargados de poner en marcha los sistemas de cuidados. Es así como una política pública esencialmente curativa descansa en una representación de la salud como ausencia de enfermedad, donde un estado de buena salud se define negativamente por ausencia de enfermedad. Así mismo, el ejemplo de la interrupción voluntaria del embarazo muestra que el surgimiento de una política pública como la que puso en marcha Simone Veil, suponía que se modificarán las representaciones dominantes en cuanto a la sexualidad y al lugar de las mujeres en la sociedad.

Otro ejemplo: la definición de una política de defensa nacional, depende estrechamente, de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejército en la nación. Según que se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol del ejército variará, lo mismo que el *referencial de la política pública de defensa*.

En el campo de la política industrial, son muy diferentes las escogencias políticas según se represente la industria como un medio de lucha contra el desempleo, o como una herramienta de competitividad exterior. En el primer caso se buscará salvar el máximo de empleos, eventualmente ayudando a los

"cojos"; en el otro, se incitará a las reestructuraciones a pesar de su costo social.

En cada caso, el referencial de una **política pública** está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. Conforme a lo que vimos anteriormente, se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad. La elaboración del referencial de una **política pública** corresponde entonces a un doble proceso:

- una operación de *decodificación de lo real*, gracias a la invención de operadores intelectuales que permitan disminuir el carácter opaco del mundo, definiendo *nuevos puntos de apoyos para actuar*.
- una operación de *recodificación de lo real*, a través de la definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política.

La historia de la puesta en marcha de la fuerza de disuasión nuclear en Francia es un ejemplo típico del cambio de referencial. Al elaborar la doctrina francesa de la disuasión nuclear, llamada "del débil al fuerte", los teóricos de la guerra nuclear (especialmente los generales Gallois y Ailleret) han efectuado un verdadero cambio de paradigma, cuyos efectos tendrán un alcance incalculable. Esta revolución conceptual en el seno de la institución militar descansa sobre varios pilares:

- Una reflexión original sobre los cambios llevados por el arma nuclear en el manejo de la guerra, y especialmente sobre la igualación del poder que resulta de poseer el arma atómica y la anulación consiguiente de las ventajas ofrecidas por la importancia de la población, la profundidad del territorio o las capacidades de movilización económica a largo plazo. Por eso, la guerra nuclear permite a una nación de tamaño medio como Francia resistir a una nación mucho más poderosa, siempre y cuando sea capaz de infligir daños superiores al provecho que puede prever<sup>18</sup>.
- Una reflexión sobre el puesto de Francia en el mundo, sus ambiciones y sus límites, como un cuestionamiento completo de dos dogmas hasta aquel momento admitidos por la casi totalidad de

18. Ver los artículos del general Gallois y especialmente *Politique générale et manoeuvre d'armement, L'Armement*, N° 9, abril de 1970.

los militares: renuncia a la presencia en ultramar, porque se juzga obsoleta la posesión de amplios imperios coloniales en la época de la estrategia nuclear; definición de un puesto más autónomo en el seno de la OTAN que condujera a Francia a retirarse de la organización militar integrada.

Finalmente, una reflexión sobre la propia institución militar, con la definición de nuevas posibilidades que llevan a una organización completa del cuerpo de batalla: prioridad absoluta a las fuerzas nucleares estratégicas (con sus componentes marítimos y aerotransportados), reducción de los efectivos del Ejército cuyo papel consiste solamente en dar al agresor "la última advertencia", antes de poner en acción las armas nucleares.

En suma, la definición de una nueva doctrina militar corresponde claramente a una nueva lectura del rol y del puesto de la defensa en el país a partir de una toma de conciencia de las transformaciones de la relación global-sectorial. Es un *nuevo marco intelectual* que permite captar y entender los cambios. Al mismo tiempo, se ven surgir *nuevas imágenes de referencias* que modifican la percepción que los actores tienen de la situación.

Algunas de estas imágenes tienen que ver con el puesto de Francia en el mundo (imagen de una Francia independiente de los bloques y amiga del Tercer Mundo) y otras tenían que ver con la propia institución militar (imagen de un ejército que utiliza armas más sofisticadas).

El problema que se plantea, entonces, es el de saber cómo esas diferentes imágenes de referencia, cuya articulación no siempre es evidente, van a encontrar un mínimo de coherencia para constituir un referencial unificado.

## 2. La unificación del campo cognitivo

El proceso de construcción del referencial puede descomponerse en tres operaciones concomitantes:

**A) Una operación de clasificación de las informaciones en función de un marco de perfección de**

**la realidad.** Se construye un modelo de explicación de los cambios que afectan la Relación Global Sectorial, RGS, sus cambios, volviéndose no solamente comprensibles sino también *deseables*. Es así como, si tomamos el caso del aborto, se explicará que, dado que el puesto de las mujeres en la sociedad ha cambiado, las actitudes frente al nacimiento también deben cambiar. A partir de eso, las manifestaciones en favor de la libertad del aborto ya no aparecen como un disturbio del orden público sino como una reivindicación justa.

### **B) Una operación de construcción de algoritmos operacionales.**

Cuando la primera fase era de análisis, se trata aquí de definir los operadores intelectuales, quienes deberán permitir la acción y la transformación del sistema del cual se ha comprobado la evolución. En efecto, siempre a partir de la comprobación que las cosas han cambiado (evolución de la RGS) se va a definir una acción para acelerar (o a veces, frenar) este cambio.

Estos algoritmos toman la forma de preceptos que definen a la vez la necesidad y las modalidades de la acción: "los agricultores son demasiado numerosos y, entonces, hay que disminuir el número de explotaciones"<sup>19</sup>; "la apertura de las fronteras favorece el crecimiento económico"; "en la era de las armas atómicas, los grandes batallones de infantería se volvieron inútiles"; "la disminución de las cargas sociales que pesan sobre las empresas, favorece el empleo"; "los gastos sociales se volvieron demasiado elevados".

Cada vez se podría, además, definir el algoritmo inverso, que llevaría a otra imagen de la RGS.

**C) Finalmente, una operación de integración de estos algoritmos con unos valores, que van a darles la fuerza y la deseabilidad necesarias.** No hay que representar el proceso de elaboración de un referencial como si fuera un proceso racional o técnico. En realidad, se trata de un proceso esencialmente cultural, que puede cuestionar los valores más fundamentales de los individuos, lo que además explica la



19. En Francia, la explotación agrícola designa a la unidad de producción agropecuaria. (Nota de los traductores).

violencia que a veces acompaña esta fase de cambio de la matriz de referencia de una **política pública**.

El ejemplo de la política de defensa desarrollado anteriormente muestra que el cambio de referencial no siempre se hace sin dificultades ni dolor. En realidad, el ejército francés se ha encontrado dividido, de un lado entre los partidarios de una integración más fuerte de Francia en la OTAN (los atlantistas), que en estas circunstancias, se aliaron con los partidarios del mantenimiento de una presencia militar en Argelia, y del otro lado, los oficiales gaullistas partidarios a la vez de un distanciamiento frente a la OTAN, de un retiro de Argelia y del viraje nuclear. Los partidarios del cambio, pues, eran ultra minoritarios, lo que no les ha impedido triunfar gracias a la voluntad política del presidente y de su gobierno. Después, se necesitó todavía una decena de años para que el nuevo sistema de referencia acepte a la mayoría de los directivos del ejército<sup>20</sup>.

Cuando un nuevo sistema de valores y de normas se impone de esta manera, es la señal de un *cambio del referencial global*.

### 3. Referencial global, referencial sectorial

Si se considera como representación del puesto y del rol de un sector en una sociedad dada y en una época dada, el referencial de una **política pública** puede descomponerse en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción.

A) El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo.

En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos (por ejemplo, hoy en día, el puesto de lo social, o de la función pública). El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales.

El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforma un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. Por ejemplo, los años 50 ven la puesta en marcha en Francia de una nueva jerarquía de las normas de la acción pública: después del doble traumatismo de la derrota de 1940 y de la Liberación<sup>21</sup>, las normas que privilegian el equilibrio y el mantenimiento de las relaciones sociales se identifican con el pasado y dejan el paso en favor de las normas que privilegian la apertura y la transformación de la sociedad: los nuevos lemas son movilidad, cambio y modernización. A partir de aquel momento, el conjunto de las políticas públicas que estaban construidas en función del referencial de equilibrio, van a estar en falso frente al cambio de referencial global. De ahí una sucesión de reformas políticas cuyo objeto es, en cada caso, readecuar el referencial de las políticas sectoriales con el nuevo referencial de modernidad: reforma hospitalaria, reforma de la política escolar, del urbanismo y de la vivienda, de la agricultura, de la cultura: ningún sector escapa a esta nueva puesta en coherencia.

Hoy en día, un nuevo proceso de reajuste está en curso a partir de las normas provenientes de la crisis económica: limitación del gasto público, modernización del Estado, reconocimiento del rol fundamental de la empresa y de la prevalencia del mercado, integración europea. Este nuevo referencial global, que podríamos calificar como "referencial de mercado", descansa sobre un triple cambio de normas:

- Una rearticulación de lo social con lo económico, con la afirmación de una norma de limitación del gasto social, la puesta en marcha de nuevos medios de intervención como el ingreso mínimo de inserción<sup>22</sup> y un nuevo interés por la empresa.

20. Sobre este punto, véase J. Planchais, "L'Armée et le tournant de 1958", *Pouvoirs* No. 38, 1986, así como P. Buffetot, "L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française", *ibid*.

21. La "Liberación" en Francia, corresponde a la época de la inmediata posguerra de 1945. (Nota de los traductores).

22. Se trata de un ingreso mínimo, asignado a algunas personas en dificultades para facilitarles su inserción profesional.

- Una redefinición de la frontera entre lo público y lo privado, con una disminución del rol motor del Estado y la adopción de políticas económicas neoliberales.
- Una nueva transacción entre el centro y la periferia con la política de descentralización.

B) El referencial sectorial es una imagen del sector o de la profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector. En efecto, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía, depende estrechamente de la representación que se hace del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad. Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un constructor social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad, siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y extensión de los límites sectoriales, siendo una de ellas generalmente la dominante, *a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global*. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la **política pública** correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial.

C) Los operadores de transacción corresponden a los algoritmos definidos anteriormente. Son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una **política pública**. Por ejemplo:

- "teniendo en cuenta nuevas orientaciones económicas globales, el número de campesinos se volvió demasiado importante y debe reducirse"; inversamente: "para enfrentar las necesidades globales del ordenamiento del territorio, hay que frenar el éxodo rural";
- "en razón de las restricciones debidas a la competencia exterior, las cargas de las empresas deben ser reducidas y el gasto social frenado".

El estudio de una **política pública** pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no sólo en la fase de elaboración) la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial. El problema, entonces, es detectar los actores que realizan esta operación de transacción y las luchas de poder en juego que le están ligadas. A partir de aquel momento, es posible construir las **políticas públicas** como objeto de investigación.

## Bibliografía

G.Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crise*, Boston, Little Brown, 1971.

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

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

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

O. Filieule (dir.), *Sociologie de la protestation, les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993.

D. Finon, *L'échec des surgénérateurs, autopsie dun grand programme*, Grenoble, PUG, 1989.

General Gallois, "Politique générale et manoeuvre d'armement", *L'Armement*, No. 9, abril de 1970.

H. Lefevre, *De l'Etat*, Paris, UGE 10/18, 1976.

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

Y. Meny, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Col. "Thémis", 1989.

E. Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992.

J.G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

J. Planchais, "L'Armée et le tournant de 1958", *Pouvoirs* No. 38, 1986.

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