

Los círculos de decisión en las políticas públicas*

Pierre Muller**

Resumen

El autor busca con este artículo entender cómo se elaboran concretamente las políticas públicas. Para eso, según él, "hay que sumergirse en el corazón mismo de esta máquina de producción de políticas públicas que Catherine Grémion llama 'el medio decisional central' ". Si bien es supremamente difícil describir esta "máquina decisional" de manera abstracta y general, porque sólo se puede captar con ocasión de la puesta en marcha de decisiones concretas cuando se ven activarse las redes de actores que la estructuran, el autor, tomando como modelo de aplicación el caso francés, trata de definir sus límites y sus principales reglas de funcionamiento.

El medio decisional francés aparece como teniendo una estructura de red, alrededor de los "grandes cuerpos" de funcionarios, característicos de la alta administración francesa. Pero presenta también una "geometría variable" según las políticas públicas consideradas. En particular, el mínimo de coherencia que se exige en el trabajo político la asegura la jerarquización del sistema de decisión entre, de un lado, un núcleo duro, compuesto por los actores que intervienen en todas las decisiones y, del otro, los actores que intervienen sólo puntualmente. Para una política pública dada, todo va a depender de la configuración establecida por cuatro círculos fundamentales de la decisión, que el autor detalla. Para un actor determinado, (por ejemplo, el representante de una asociación, o un hombre político), el acceso a los círculos de la decisión de una política pública representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión.

El funcionamiento del medio decisional central se articula según Muller alrededor de una cuestión fundamental: "¿a través de cuáles mecanismos se establece la necesaria coherencia entre las diferentes políticas públicas sectoriales que tienden a la desintegración?". Lo que es lo mismo que determinar "¿cómo se elabora en un momento dado el referencial global que permite jerarquizar las diferentes elecciones?". Para contestar esta pregunta, el autor hace énfasis en un mecanismo de regulación típicamente francés: la administración de Estado Mayor y en un caso particularmente interesante: la hiperelección, que es lo propio de lo interministerial.

Finalmente, el autor constata que "en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, el proceso de elaboración de las políticas públicas se transforma hacia una mayor sofisticación de los procedimientos de regulación de la sectorialidad que tiene múltiples efectos sobre la conducción del trabajo gubernamental y trae consigo otra consecuencia todavía más fundamental: una transformación de la misma función política".

"Cada vez más", constata Muller, "hacer política es hacer políticas públicas". Testimonio de esta evolución de la vida política y de la política, según él, son las nuevas formas de transacción entre administración y política, con el doble fenómeno simultáneo de «funcionarización» de la política y de "politización" de la función pública, la aparición de nuevos recursos políticos (el acceso a los círculos de decisión) y de nuevas formas de legitimación de la acción política (más manageriales) y una modificación del código de la acción política, que hace que los actores políticos deben dominar un doble lenguaje: de un lado, deben hablar el lenguaje del enfrentamiento partidista que establece una oposición radical entre los adversarios; del otro, deben expresarse en el lenguaje del *management* político, lo cual, según el autor, pone en evidencia los límites de las escogencias políticas y la magnitud de las restricciones técnicas o económicas de la gestión requerida para la reproducción social.

Es entonces un verdadero cambio de la vida política que se observa y la conclusión del autor es que "el impacto del desarrollo de las políticas públicas sobre la vida política, reside en una crisis de la función como tribuno (vocero del pueblo) que, en razón de este fenómeno de la reducción de las posibilidades de decisión, toma, desde ahora, la forma del populismo".

Se trata ahora de entender más de cerca cómo se elaboran concretamente las políticas públicas. Para eso hay que sumergirse en el corazón mismo de esta máquina de producción de políticas públicas, que Catherine Grémion propone llamar «el medio decisional central»¹. El problema es que es supremamente difícil describir esta «máquina decisional» de manera abstracta y general: sólo se puede captar con ocasión de la puesta en marcha de decisiones concretas, porque es entonces cuando se ven activarse las redes de actores que la estructuran. Sin embargo, se puede tratar de definir sus límites y sus principales reglas de funcionamiento, tomando como modelo de aplicación, claro está, el caso francés.

1. C. Grémion, *Profession. décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

I. El funcionamiento del medio decisonal central

La imagen de una administración dividida en ministerios, servicios, direcciones y oficinas, es engañadora. Es cierto que las discusiones ponen en presencia alrededor de la mesa a unos individuos, donde cada uno representa a su administración, pero el hecho de dar un vistazo completo a la negociación interministerial no basta para dar cuenta de las lógicas que están actuando y que desemboca en la toma o no de decisión. Entre los participantes, se perfilan solidaridades y convergencias, que no se cruzan exactamente con su pertenencia administrativa. La principal de estas solidaridades es la de cuerpo².

* Este artículo corresponde al cuarto capítulo del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, Paris, PUF, 1994 (Colección «Que-sais-je?»). Los tres capítulos anteriores, «Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas», «La producción de las políticas públicas» y «Los mediadores: actores clave en las políticas públicas», han sido publicados en la revista de la Universidad Nacional de Colombia *Innovar*, No. 11, 12 y 14 respectivamente. Traductores: profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Jean-François Jolly, economista de la Université d'Amiens (Francia), experto en Planificación Urbana y Regional, Instituto de Estudios Políticos de París y PhD (c) en Economía de la Université de Amiens. Profesor investigador, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana. Autor, entre otros, de *Développement économique et marché du travail au Havre* (Paris, 1975), Instituto de Estudios Políticos de París, y de *Políticas públicas de descentralización. Comparación entre Francia y Colombia y Política pública de vivienda de interés social en las políticas públicas* (1995 y 1999). Carlos Salazar Vargas, administrador de la Universidad de los Andes, M.A. en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Máster M.Sc. en Public Administration and Public Policy, London School of Economics and Political Science. Profesor asociado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana y profesor visitante en varias universidades inglesas. Autor, entre otros, de *Marketing político* (Bogotá, 1994) y de *Las políticas públicas*, segunda edición complementada y aumentada con los *Think tanks* (Bogotá, 1999), Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana (colección "Profesores" No. 19).

** Director de Investigación, 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.

2. "Cuerpo" designa en Francia, un conjunto de funcionarios públicos formados en la misma escuela y quienes comparten un mismo estatus. Véase infra (Nota de los traductores).

1. Una estructura de red

La permanencia de la lógica corporativa en el seno de la alta administración francesa, es un fenómeno mayor, subrayado por numerosos observadores³. Esta estructuración de la administración bajo la forma de cuerpos, tiene dos consecuencias –en parte contradictorias– en cuanto al medio decisonal central.

A) La primera es una tendencia a la fragmentación

Las identidades corporativas, fundamentadas en una cierta idea de la «misión» de tal o cual cuerpo, van a fortalecer la tendencia al «patriotismo de cuerpo» tan frecuente en la función pública. En el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, treinta años después de la supresión de los tres cuerpos de funcionarios públicos de esta administración (la Ingeniería Rural, Aguas y Bosques y los Servicios agrícolas) y la creación del cuerpo único de la Ingeniería Rural, de las Aguas y de los Bosques –Igrf–, todavía el funcionamiento de algunas direcciones del ministerio está marcado por el «espíritu de la ingeniería rural».

B) Pero los cuerpos, o por lo menos algunos de ellos, también aportan alguna coherencia en el seno de la sectorización administrativa

Se entra aquí al campo de los «grandes cuerpos». La frontera entre estos últimos y los «otros» es borrosa, salvo para aquellos cuyo prestigio es indiscutible: Inspección de Hacienda, Corte de Cuentas y Consejo de Estado, Ingenieros de Puentes y Caminos e ingenieros de Minas.

¿Qué es un «gran cuerpo»? Jean-Luc Bodiguel y Jean-Luc Quermonne proponen, como primer criterio, el carácter interministerial de las funciones ejercidas y sobre todo la aptitud para colocar los miembros del cuerpo fuera de sus funciones iniciales, por vía de comisión o por vía del "pantuflaje"⁴. «Un cuerpo», escriben, «es tanto más grande cuando ya no cumple con sus funciones iniciales y sus miembros ocupan puestos importantes en la esfera política y económica»⁵. Este sistema de los gran-

3. Véase de M.-C. Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presse de la FNSP, 1986.

4. Práctica según la cual las empresas del sector privado vinculan a altos funcionarios públicos, pagando al Estado sus gastos de estudios. Alusión a una posición tranquila del funcionario (como si estuviera calzando unas pantuflas) (Nota de los traductores).

5. J.-L. Bodiguel y J.-L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Paris, PUF, 1983, p. 104.

des cuerpos, que por serlo forman unas redes de interconocimiento interministeriales, puede ser un potente factor para poner en coherencia las *políticas públicas*, fortalecido por la homogeneidad de formación de esos grandes cuerpos cuyos miembros todos pasaron por la Escuela Nacional de Administración o por la Escuela Politécnica⁶. Esta formación común, se podría definirla como *una capacidad para abordar de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos*.



2. Un medio con geometría variable

Todos los estudios muestran la extrema variabilidad del medio decisional según el campo considerado. En algunos casos, en los más sencillos, los actores que intervienen en la decisión, hacen todo parte de la alta función pública y, entonces, las variaciones se limitarán a su seno. En otros casos, por el contrario, deben tener en cuenta otros actores exteriores. Por ejemplo, cuando al iniciar los años sesenta se puso en marcha una nueva *política pública* agrícola, el medio decisional era, a la vez, muy restringido (al máximo diez personas) y muy abierto hacia el exterior, porque incluía representantes de los agricultores que iban a jugar un papel extremadamente activo en esta *política pública*.

Pero este efecto de cohesión va mucho más allá de una sencilla coordinación de las diferentes *políticas públicas*. En realidad, los grandes cuerpos funcionan como unos mediadores privilegiados entre la sociedad civil y el poder político. Eso quiere decir que la función de producción de las imágenes de referencia será frecuentemente ejercida a través del prisma de las estrategias corporativas. Bien sea la *política pública* urbana, la *política pública* agrícola o la de telecomunicaciones, numerosos son los ejemplos donde un cuerpo construye y hace aceptar como «justa» una representación adaptada a sus propios intereses. En el análisis de un proceso de decisión, las estrategias corporativas serán una variable esencial, con la salvedad de que los cuerpos no son unas estructuras monolíticas: pueden repartirse entre diferentes sensibilidades, transversales frente a los clivajes⁷ corporativos. Los altos funcionarios pueden también agruparse en función de un común juramento de fidelidad a un personaje líder, puede ser un hombre político o un gran funcionario, cuya importancia en cuanto a la clientela es, entonces, proporcional a su peso en el sistema político y administrativo. Este fenómeno de *formación de modernos clanes*, que introduce de nuevo en la alta administración una lógica clientelista, es un elemento importante de la estructuración de la élite administrativa, que no se superpone exactamente con la lógica corporativa⁸.

Además, el funcionamiento de este pequeño grupo, que incluía representantes del presidente de la República, del primer ministro y del comisario del Plan, excluía completamente al entonces ministro de Agricultura. Es solamente con la llegada de Edgar Pisani a este ministerio, que este último va a integrarse en el medio decisional por lo menos en cuanto a lo que tiene que ver con sus niveles más elevados.

Se podría así, multiplicar los ejemplos que muestran hasta qué punto los límites del medio decisional central varían según el campo, la naturaleza de la decisión y las condiciones de la negociación. Y eso sucede tanto más cuanto las fronteras del medio decisional se remoldean en función del desarrollo del proceso político. Generalmente, la tendencia es más bien a la ampliación por agregación progresiva de actores que estaban inicialmente por fuera del juego decisional, la primera fase teniendo como efecto el de «enmarcar» la negociación, fijar sus términos de referencia y determinar lo que está realmente en juego, en beneficio de los actores de mayor nivel⁹. Sin embargo, también existe el caso inverso, cuando algunos actores quienes al arrancar el proceso juegan un papel importante, son, después, marginalizados por la intervención de otros actores, más poderosos o mejor organizados. Aquí el papel del presidente de la República y del primer ministro es importante, porque es

6. Una para cuerpos administrativos y la otra para cuerpos técnicos (Nota de los traductores).

7. «Clivajes» es un galicismo utilizado principalmente en ciencia política para referirse a unas diferencias marcadas de pensamiento o credo entre grupos de la sociedad (por ejemplo, «izquierda» y «derecha», «conservadores» y «liberales») que tienden a dificultar el diálogo entre dichos grupos (Nota de los traductores).

8. Esta cuestión está desarrollada en *L'Etat en action*, op. cit., pp. 218-220.

9. Véase C. Grémion, *Profession décideur*, op. cit.

en función de su acción que el juego de los otros actores podrá desplegarse más o menos libremente.

3. Los cuatro círculos de decisión

Es evidente que si uno se limitara a lo anterior, no podría entender el funcionamiento del medio decisional central. En particular, no se podría ver cómo se mantiene el mínimo de coherencia que se exige en el trabajo político. Esta coherencia la asegura la jerarquización del sistema de decisión entre, de un lado, un núcleo duro, compuesto por los actores que intervienen en todas las decisiones y, del otro, los actores que intervienen sólo puntualmente. Para una *política pública* dada, *todo va entonces a depender de la configuración establecida por estos cuatro círculos fundamentales de la decisión*¹⁰.

A) El primer círculo es aquel por el cual transitan sin excepción todas las decisiones

Está compuesto por el presidente de la República (con su "entorno", es decir su gabinete y, especialmente, el secretario general de la Presidencia), el primer ministro (con su gabinete y la secretaria general del gobierno) y el ministro de Hacienda (el ministro, su gabinete y el estado mayor¹¹ de las más importantes Direcciones). Es en el seno de este primer círculo de la decisión donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política. Las estrategias partidistas atropellan contra las exigencias de la regulación y estas últimas están tamizadas por las finalidades políticas. Al mismo tiempo, está asegurada (a veces con muchas dificultades) la coherencia de las diferentes *políticas públicas*, frente a una matriz normativa más o menos bien estructurada.

B) El segundo círculo de decisión lo compone el conjunto de las administraciones sectoriales

(o al menos de sus estados mayores) que intervienen cuando su sector está implicado. Éstas despliegan, claro está, una lógica que tiende a defender o a promover intereses sectoriales. Toda la estrategia de estos actores consiste, entonces, en superponer lo mejor posible estos intereses sectoriales sobre las exigencias globales. Es pues cuando juegan un papel importante el conjunto de

las oficinas dedicadas a realizar estudios y prospectiva con los cuales se dotan las administraciones con el fin de aumentar su capacidad de peritazgo global.

C) El tercer círculo de la decisión es el de los socios externos al Estado

Sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas. Una obra de Elie Cohen y de Michel Bauer muestra muy significativamente, hasta qué punto algunos actores, perteneciendo a este grupo, pueden ejercer funciones estratégicas en algunos campos como la *política pública* industrial, la energética o de las telecomunicaciones¹².

D) Finalmente, el cuarto círculo ocupa en puesto un poco aparte

Se trata del conjunto de los órganos políticos (el Parlamento) y jurisdiccionales (el Consejo Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte de Cuentas) que pueden intervenir en la decisión. Su papel puede ser limitado (el Parlamento, muy frecuentemente, interviene solamente al final y modifica sólo marginalmente la decisión) o decisivo (cuando por ejemplo el Consejo Constitucional «le devuelve su texto» al gobierno). En este caso también, todo va a depender de la configuración del campo de fuerzas, en cada caso va a tender a volver a moldear el medio decisional central.

Así son los límites, a la vez borrosos y jerarquizados, de este medio conformado tanto por organizaciones como por redes interindividuales. Para un actor determinado (por ejemplo, el representante de una asociación, o un hombre político), *el acceso a los círculos de la decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión*, siendo por cierto el ideal para aquél aproximarse lo más posible al primer círculo, aún si el acceso a los círculos más alejados puede representar una ventaja importante. Sin embargo, esta descripción es todavía demasiado estática para dar cuenta de la realidad del trabajo gubernamental.

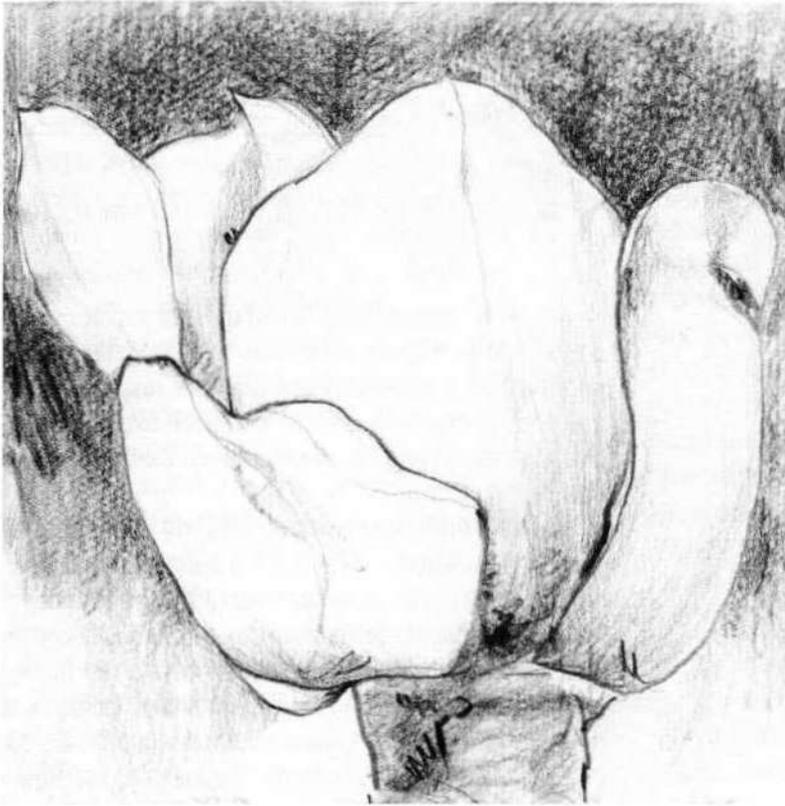
II. La construcción de las matrices de referencia

En efecto, conforme al esquema general desarrollado en los capítulos anteriores, el funcionamiento del medio

10. Para una visión completa, véase de J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, coll. "Point", 1991.

11. Véase *infra* el sentido del vocablo "estado mayor" (Nota de los traductores).

12. E. Cohen, M. Bauer, *Les grandes mœuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985.



decisional central se articula alrededor de una cuestión fundamental: ¿a través de cuáles mecanismos se establece la necesaria coherencia entre las diferentes *políticas públicas* sectoriales, de las cuales pudimos constatar la tendencia a la desintegración?;

lo que es lo mismo que determinar ¿cómo se elabora en un momento dado el *referencial global*¹³ que permite jerarquizar las diferentes elecciones? Es evidentemente difícil contestar detalladamente esta pregunta, y por eso se hará énfasis en un mecanismo de regulación típicamente francés: la administración de Estado Mayor y en un caso particularmente interesante: la hiperelección.

1. La administración de Estado Mayor

Es Jean-Louis Quermonne quien introdujo este concepto para describir un

13. Véase la definición de este concepto en *La producción de las políticas públicas*, Revista INNOVAR No. 12, julio - diciembre de 1998, pp. 65-75 (Nota de los traductores).



tema que ha tomado mucha importancia desde 1958. Llega a las mismas conclusiones que otros autores que también subrayaron el papel fundamental de los gabinetes ministeriales en la acción gubernamental. Él define esta administración de Estado Mayor por tres rasgos fundamentales: se ubica en la cúspide del Estado y su papel "consiste principalmente en informar y asistir a la autoridad investida del poder de decisión así como en multiplicar sus intervenciones"; no conduce a la creación de cuerpos de funcionarios particulares pero es un paso casi obligado para hacer carrera; se desarrolla en la frontera entre la administración y la política. Desde este punto de vista, "forma una articulación que asocia a la toma de decisiones, (...) la élite más politizada de la función pública"¹⁴. El gabinete ministerial es evidentemente el prototipo de la administración de Estado Mayor. Sin embargo, su desarrollo no es realmente muy reciente.

Es así como Guy Thuillier recuerda que en la época de la III^a República¹⁵ los gabinetes los conformaban, al igual que hoy, una treintena de personas¹⁶.

Pero desde 1958 el papel de los gabinetes ministeriales se ha modificado: instancias muy políticas antes, se han transformado en órganos de preparación para la toma de decisiones. Todo pasa como si la función decisional tendiera a "subir" de la administración hacia el gabinete y se puede prácticamente decir que donde está la decisión está el gabinete. La expansión del papel de los gabinetes, está relacionada con el cambio de una administración centrada en la gestión a una administración centrada en la decisión. La segunda evolución fundamental es el surgimiento del gabinete del primer ministro como actor central de la decisión. El gabinete del primer ministro se volvió una suerte de "*gare de triage*"¹⁷, paso obligado de cualquier decisión y de cualquier *política pública* con alguna importancia.

14. Jean-Louis Quermonne, *Politisation de l'administration ou fonctionarisation de la politique?* in F. de Baeque y J.-L. Quermonne (dir), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, pp. 335-336.

15. Corresponde al periodo de vigencia de la tercera constitución republicana de Francia (1875-1940) (Nota de los traductores).

16. G. Thuillier, *Les cabinets ministeriels*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je?", 1982.

17. Estación de ferrocarril donde se hace una selección por destino de cada uno los coches de un tren de carga (Nota de los traductores).

Para entender esta expansión de la función de Estado Mayor, hay que regresar a las transformaciones que afectan el papel del Estado mismo: antes centradas en la definición de reglas de derecho, por naturaleza de alcance general, las decisiones del poder público cambian hoy de naturaleza. Escoger una técnica determinada para la industria nuclear o poner en marcha una *política pública* contra el desempleo son decisiones para las cuales la administración tradicional no está preparada. En estas condiciones, el papel del gabinete ministerial es construir para el decisor una representación del ámbito de la decisión que sea susceptible de garantizar –en la medida de lo posible– su feliz aplicación. Esta representación tiene que ver tanto con los aspectos técnicos del proyecto como con sus posibilidades de aceptación por parte del medio implicado y, finalmente, con las consecuencias propiamente políticas de la decisión. Se entiende que su elaboración necesita la puesta en marcha de procedimientos interministeriales.

2. La negociación interministerial

Formalmente, hay que distinguir tres niveles de coordinación interministerial:

- *El consejo interministerial*, presidido por el presidente de la República. Se distingue el consejo interministerial propiamente dicho que es «una instancia permanente creada por decreto reglamentario que precisa sus atribuciones, su composición y su funcionamiento», y el consejo restringido que es una reunión *ad hoc*.
- *El comité interministerial*, presidido por el primer ministro (tiene la misma diferencia con el comité restringido).
- *La reunión interministerial*, que congrega solamente a unos miembros del gabinete y unos altos funcionarios. Está presidida por un miembro del gabinete del primer ministro.

Lo interministerial es un lugar de elección del *management* político, porque es aquí, más que en otra parte, donde se toman en cuenta las restricciones de la intersectorialidad, lo que no impide que se produzcan numerosos efectos nocivos. El crecimiento vertiginoso del trabajo de coordinación interministerial se traduce en las cifras: en lo que tiene que ver con las reuniones interministeriales Jean-Louis Quermonne y Dominique Chagnollaud presentan las siguientes cifras¹⁸:

Año	1961	1965	1971	1975	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989
N° de Reuniones interministeriales	142	356	592	778	1.836	1.356	1.307	981	1.008	851	1.066

Algunos observadores tienen de esta evolución una posición muy crítica y es verdad que ella conduce frecuentemente a una cierta disolución de responsabilidades. Pero semejante extensión no puede explicarse sólo por unas estrategias de carrera, aun si este factor tiene una importancia real.

Es en el marco de las negociaciones interministeriales donde se elabora y se modifica permanentemente la matriz intersectorial de referencia, que permite ordenar las *políticas públicas* alrededor de un referencial común (referencial global). La complejidad misma del funcionamiento interministerial que hace intervenir numerosos actores animados por lógicas diferentes (administraciones sectoriales, primer ministro, presidente de la República, comisario del Plan) es el reflejo de la complejidad y, sobre todo, de la heterogeneidad de las restricciones que pesan sobre la decisión en materia de *políticas públicas*. De manera más precisa, la cadena de decisiones interministeriales aparece a menudo como un proceso de poda progresiva durante la cual, poco a poco, se borran las asperezas de un texto hasta que se determina un consenso mínimo entre los protagonistas (lo que justifica, además, los ataques contra este método). A menudo, después de un tiempo bastante largo y de múltiples y agobiadoras reuniones, el proceso no desemboca en ninguna decisión quedando así el proyecto suspendido. Claro está que es en el marco de esta negociación interministerial donde los actores del primer círculo de decisión pueden desplegar mejor sus estrategias. En realidad, esos actores son los pivotes de lo interministerial ya que ocupan este puesto central.

3. La gestión de la hiperelección

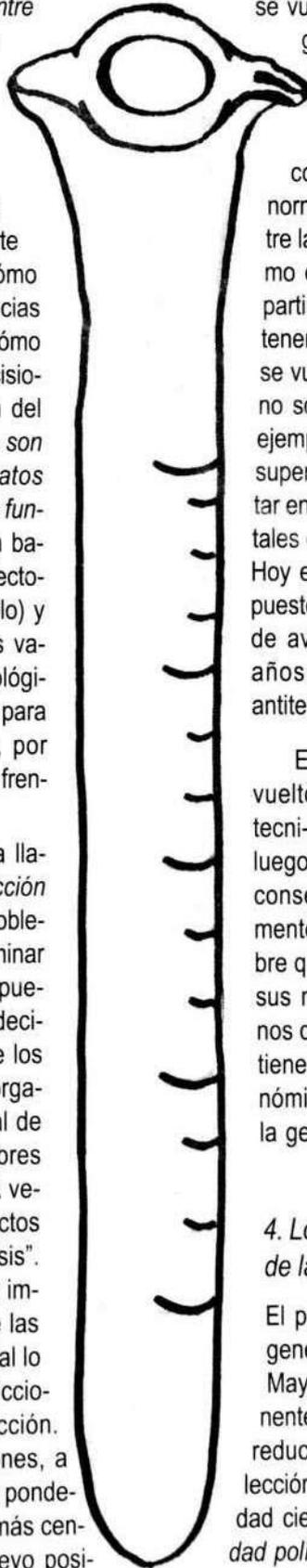
Este crecimiento de lo interministerial es la señal de la transformación de la sustancia del trabajo gubernamental, en la medida en que las tareas de gestión propiamente dichas (es decir, la definición de reglas de derecho aplicables a todos) son progresivamente remplazadas por la explosión de la función decisional. Eso no quiere decir que la administración ya no tiene que gestionar, ni tampoco significa que antes no existía la función de de-

18. Jean-Louis Quermonne y Dominique Chagnollaud, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Daloz (4è éd), 1991, p. 511.

cisión. Lo que ha cambiado es la *jerarquía entre los dos niveles*. Son numerosos los ejemplos de lo que se podría llamar las «elecciones políticas mayores», cuyas consecuencias económicas y sociales pueden ser considerables. Esas decisiones tienen en común que ponen en juego numerosas variables cuyo dominio, aún relativo por parte del medio decisional, es problemático. ¿Cómo evaluar lo que está en juego y las consecuencias de una reducción de los gastos sociales? ¿Cómo evaluar los efectos secundarios de unas decisiones a favor o en contra de la modificación del tiempo de trabajo? *Todas estas decisiones son complejas porque deben arbitrar entre datos heterogéneos que tienen que ver con lógicas fundamentalmente diferentes.* ¿Cómo poner en balanza una ganancia política (en términos electorales o de índice de popularidad, por ejemplo) y un costo económico? ¿Cómo integrar unas variables políticas, sociales, culturales o ideológicas? Todavía no se ha inventado el balance para semejante operación, como lo muestran, por ejemplo, las dificultades del gobierno francés frente a la negociación del GATT.

Esta situación de decisión compleja, la llamaremos «hiperelección», es decir, la *elección entre unas restricciones heterogéneas*. El problema central de los decisores políticos es dominar la hiperelección, decidir aun cuando no se puede decidir, ¡porque no decidir es también decidir! Es así como se explica la utilización de los servicios de las oficinas de estudio, de los organismos de prospectiva y de manera general de los «expertos», lo que permite a los hombres políticos acusarlos cuando se equivocan. A veces esta exigencia de decisión toma aspectos espectaculares: he aquí las «celdas de crisis». Todo lo anterior, una vez más, manifiesta la importancia del referencial en la definición de las *políticas públicas*. En efecto, es el referencial lo que permite jerarquizar las diferentes restricciones y salir así del dilema de la hiperelección. Tanto es así que, en un haz de restricciones, a una de ellas se le afecta un coeficiente de ponderación porque está articulada a una norma más central, entonces la elección se vuelve de nuevo posible. He aquí dos ejemplos.

Cuando la restricción externa se percibe como la restricción dominante, las reestructuraciones industriales



se vuelven posibles a pesar de sus efectos negativos sobre el empleo, las solidaridades locales o, aún, sus consecuencias políticas. En el seno del referencial de la *política pública* industrial, la norma de competitividad jerarquiza, desde ahora, la norma de solidaridad y permite la elección entre las restricciones heterogéneas. Pasa lo mismo en cuanto a la lucha contra la inflación: a partir del momento en que la necesidad de mantenerse competitivo en los mercados exteriores se vuelve la norma central, entonces un gobierno socialista puede bloquear los salarios. Otro ejemplo: cuando en la lucha antiterrorista es la supervivencia de la democracia que parece estar en juego, aun unas exigencias tan fundamentales como el respeto a la vida son relativizadas. Hoy en día, casi todos los gobiernos están dispuestos a autorizar el asalto en caso de desvío de aviones, lo que era inconcebible hace 20 años: el referencial de la *política pública* antiterrorista ha cambiado.

Este problema de la hiperelección se ha vuelto todavía más delicado, primero por la tecnificación creciente de la decisión política, luego por el crecimiento de la amplitud de sus consecuencias. John Kennedy es, probablemente, (junto con Nikita Krushev) el primer hombre que ha tenido la suerte de la humanidad en sus manos... Menos dramáticas, pero no menos difíciles para tomar, son las decisiones que tienen que ver con las *políticas públicas* económicas, financieras y tecnológicas, o las de la gestión de lo social.

4. Lo interministerial, lugar de elaboración de las matrices de referencia

El papel de los gabinetes ministeriales y más generalmente de la administración de Estado Mayor, consiste entonces en construir permanentemente la matriz de referencia que permite reducir, en la medida de lo posible, la hiperelección. El problema aquí es asegurar la viabilidad cierta de la decisión. Primero, está la *viabilidad política*: ¿la decisión va a ser aceptada por la mayoría política? ¿Cuál va a ser la reacción de la oposición y de la opinión pública? Basta recordar los sinsabores de los gobiernos —ya sean de izquierda o de

derecha— a propósito de la escuela privada¹⁹, para convencerse de la utilidad de esta reflexión. También está la *viabilidad técnica*, porque la nueva *política pública* deberá ser entendida y aceptada y sus normas interiorizadas por los servicios o los actores encargados de aplicarla. Así vimos cómo la *política pública* agrícola de 1981 padecía a la vez de un déficit técnico (desajuste frente a la *política pública* agrícola de la Unión Europea) político (los gremios agropecuarios la rechazaban) y administrativo (la administración no la entendía). El papel de la negociación interministerial es, entonces, proceder a la reducción progresiva de la matriz de referencia integrando en ella, poco a poco, las restricciones de variada naturaleza que debe tomar en cuenta. Es lo que explica el carácter a menudo poco innovador, y a veces caótico, de la negociación interministerial que integra y reproduce en el seno mismo del medio decisional central la complejidad social.

II. Políticas públicas y democracia

En la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, el proceso de elaboración de las *políticas públicas* se transforma hacia una mayor sofisticación de los procedimientos de regulación de la sectorialidad. Esta evolución, como se mostró anteriormente, tiene múltiples efectos sobre la conducción del trabajo gubernamental. Pero trae consigo otra consecuencia todavía más fundamental: una transformación de la misma función política; porque cada vez más, *hacer política es hacer políticas públicas*. He aquí cuatro cambios que dan testimonio de esta evolución.

1. Nuevas formas de transacción entre administración y política

Esta evolución la subrayan numerosos observadores, a menudo para deplorarla. En estos análisis se siente la nostalgia por una función pública que se mantuviera fuera de la política y persiguiera su misión «sin pasión ni cólera». De manera más precisa, esta interpretación tiene que ver con dos fenómenos paralelos, pero a la vez inversos.

A) El primero es el de la «funcionarización» de la política, es decir el aumento del número de hombres

políticos (ministros o diputados) originarios de la función pública. Es verdad que existen razones materiales que permiten explicar, al menos parcialmente, este fenómeno: dificultad cuando se es asalariado de una empresa, para volver a encontrar un empleo en caso de no-reelección, e, inversamente, garantías otorgadas a los funcionarios públicos para que puedan seguir en su carrera. Pero probablemente eso no basta para medir con exactitud todo el fenómeno. En efecto, mucho más que un tipo de «dictadura de los técnicos» que pertenece más bien al campo de la mitología política, se trata de una transformación de la política en la medida en que la legitimidad, es decir la competencia necesaria para «hacer política», incluye desde ahora una aptitud —real o supuesta— para el *management* político. Los funcionarios públicos franceses, y especialmente los altos, parecen ser (al menos hasta estos últimos años), la categoría más apta para tomar en cuenta las restricciones que genera la exigencia del *management*. En particular, son ellos quienes dominan mejor el discurso sobre la complejidad social y sobre las necesidades de la coherencia a mediano plazo. Pero una vez más, se trata aquí de una «solución francesa» del *management* político, que consiste en encontrar en el Estado los recursos necesarios.

B) Es probablemente la misma explicación que sirve para entender el fenómeno simétrico al anterior: *la politización de la alta función pública*. En este caso también, esta evolución ha sido subrayada, desde tiempo atrás, con unas fórmulas impactantes, como el «Estado-RPR», el «Estado-Giscard» o el «Estado-PS»²⁰. ¿A través de qué elementos se manifiesta esta politización? Por la existencia —en los alrededores del poder— de una especie de nebulosa, conformada por altos funcionarios públicos cuyas funciones, y sobre todo cuya trayectoria laboral, están fuertemente influenciadas por criterios y mecanismos de fidelidad política. Claro está, existe una fuerte relación entre la politización y el desarrollo de la Función de Estado Mayor.

Sin embargo, hay que ser cuidadoso en no caricaturizar demasiado la realidad. La composición de un gabinete ministerial, no se hace siempre con criterios exclusivamente políticos. No se les pide a los candidatos necesariamente tener la tarjeta del partido gobernante. A

19. El papel de la escuela privada frente a la pública (oficial) ha sido objeto de continuas y profundas discusiones en Francia, desde hace más de un siglo (Nota de los traductores).

20. Es decir un Estado dominado respectivamente por el partido Reunión para la República, RPR, el partido del ex presidente Giscard y el partido socialista, PS (nota de los traductores).

menudo, el alto funcionario público que ingresa al gabinete, no conoce al ministro, pero ha sido propuesto por su cuerpo o por la administración a la cual pertenece, y es tanto a ellos a quienes va a representar en el seno del gabinete, como al propio ministro. La Administración de Estado Mayor está compuesta, en buena parte, por funcionarios que perciben su participación en el gabinete como la prolongación de su acción, gracias a que toman en cuenta la dimensión política de la decisión. Una vez más, estamos ante la ambigüedad de la «esfera del *management*» que, por definición, queda en los límites de lo político y de lo administrativo. Más que un secretariado político del ministro, el gabinete se ha vuelto una pieza esencial del *management* político.

2. Nuevos recursos políticos

El acceso a los círculos de la decisión es un recurso político esencial que le permite a un actor social promover sus intereses. Ahora bien, el desarrollo de las *políticas públicas*, ha modificado las condiciones de obtención de este escaso recurso. A partir de este momento, no basta conocer a su diputado (representante), ni aun organizar una manifestación exitosa para influir eficazmente en el proceso de elaboración de *políticas públicas*.

La creciente complejidad del *management* público—cuyo síntoma más evidente es el desarrollo de lo interministerial— ha modificado el *código de acceso* a los circuitos de la decisión. Supone la puesta en marcha de una verdadera estrategia de participación en el proceso de fabricación de las *políticas públicas*. Por esta razón, los grupos de interés deben hacer el necesario aprendizaje del funcionamiento de los círculos de la decisión, de manera que puedan ubicar su acción lo más arriba posible de este proceso. Todos los gremios profesionales están, entonces, obligados a fortalecer considerablemente sus oficinas de estudios con el fin de actualizar los «dossiers» de sus directivos. Para las organizaciones obreras, por ejemplo, es la participación en los trabajos de preparación del Plan de desarrollo que ha jugado este papel de aprendizaje institucional²¹. Las organizaciones agrícolas por su lado, han fortalecido considerablemente su peritazgo a partir de la votación de las leyes marco de orientación agrícola de 1960, que precedieron la puesta en marcha de la *política pública* de las estructuras agropecuarias y la cogestión²². Inversamente, es claro que el movimiento ecológico debe todavía estructurar su

capacidad de peritazgo, si quiere participar eficazmente en la elaboración de *políticas públicas* ambientales.

Claro está que esta observación es igualmente válida para el hombre político. Para que el Parlamento recupere parte de su capacidad de peritazgo perdida desde los inicios de la Vª República, los parlamentarios deben lograr forzar la puerta de los círculos centrales de la decisión, gracias, por ejemplo, a la puesta en marcha de procedimientos de evaluación parlamentaria. En realidad, la pregunta es saber en qué medida el Parlamento podría recuperar un papel importante en el proceso de elaboración de las matrices normativas de referencia cuya importancia estratégica, subrayamos anteriormente. Sólo con esta condición, la distribución del peritazgo del *management* podrá reequilibrarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero en este camino, el Parlamento atropella contra la severa competencia de *las autoridades administrativas independientes*²³, cuya reciente proliferación es la manifestación de esta exigencia normativa del *management* político. Más reciente es la extensión del proceso a nivel local. Desde ahora, con el crecimiento de las capacidades de las autoridades locales para poner en marcha las *políticas públicas* locales, el acceso al *management* político local se ha vuelto, también, un recurso esencial de los actores de la vida política local²⁴.

3. Nuevas formas de legitimación de la acción política

Es evidente que semejante redistribución del peritazgo en cuanto a las *políticas públicas*, no puede quedar sin efecto sobre las modalidades de legitimación de la *política pública*. De hecho, se constata que a la legitimidad tradicional, fundamentada en la posesión de un mandato electoral, viene agregándose una legitimidad de tipo *managerial* fundamentada en la actitud para participar en el proceso de desarrollo de los programas políticos. Sin embargo, y en eso hay que tener prudencia, no se trata aquí de traer a cuento el debate sobre «el fin de las ideologías» o «el fin de la política». Las *políticas públicas*, al contrario de las esperanzas de algunos, no han hecho que la acción política sea más racional²⁵. Lo que queda

21. L. Nizard, Rapport introductif au colloque *Planification et société*, op. cit.

22. Véase en el capítulo III detalles sobre la política pública agrícola francesa (Nota de los traductores).

23. Como es el caso, por ejemplo, de la Comisión nacional de la informática y de las libertades (CNIL). Sobre este punto, véase F. Dreyfus y F. D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives en France*, París, Économica, 1985, pp. 253 y ss.

24. Véase A. Mabileau, C. Sorbers (dir), *Gouverner les villes moyennes*, París, Pedone, 1989.

25. Véase A. Pizzorno, Sur la rationalité du choix démocratique, in P. Birnbaum y J. Leca (dir), *Sur l'individualisme*, París, Presses de la FNSP, 1986.

claro es que los actores de las *políticas públicas* deben modificar su *estrategia de legitimación política* en la medida en que su credibilidad depende cada vez más de su capacidad para poner en evidencia su saber hacer como «elaboradores de *políticas públicas*». El debate sobre la competencia, tiende a remplazar el debate ideológico, siendo el objetivo principal el hacer la prueba de la incompetencia de su adversario.

4. Las políticas públicas cambian la vida política

Todas estas transformaciones conducen, finalmente, a una *modificación del código de la acción política*. Más exactamente, los actores políticos, como mediadores que son, deben dominar un *doble lenguaje*: de un lado, deben hablar el lenguaje del enfrentamiento partidista que establece una oposición radical entre los adversarios; del otro, deben expresarse en el lenguaje del *management* político, el cual pone en evidencia los límites de las escogencias políticas y la magnitud de las restricciones técnicas o económicas de la gestión requerida para la reproducción social. Esta dificultad para dominar el doble código explica —ciertamente— las dificultades del conjunto de los partidos políticos de la Francia de hoy: dificultades para interiorizar la «cultura de gobierno» por parte del Partido Socialista y dificultad de construir un programa coherente por parte de la oposición de derecha. En realidad, los partidos son prisioneros en un dilema, del cual tienen mucha dificultad para salir: si adoptan un «perfil bajo» fundamentado en el estricto respeto de las restricciones del *management*, corren el riesgo de aumentar la ruptura con sus electores por falta de «gran-

deza». Inversamente, una actitud demasiado separada del trabajo gubernamental les quita toda credibilidad política. El impacto del desarrollo de las *políticas públicas* sobre la vida política, reside en una *crisis de la función como tribuno* (vocero del pueblo) que, en razón de este fenómeno de la reducción de las posibilidades de decisión, toma, desde ahora, la forma del populismo.

Referencias bibliográficas

- J.-L. Bodiguel y J.-L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Paris, PUF, 1983.
- E. Cohen, M. Bauer, *Les grandes mœuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985.
- F. Dreyfus y F. D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives en France*, Paris, Économica, 1985.
- C. Grémion, *Profession. décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.
- B. Jobert y P. Muller, *L'Etat en action*, Paris, PUF, coll. "Recherches politiques", 1987.
- M.-C. Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presse de la FNSP, 1986.
- A. Mabileau, C. Sorbers (dir), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.
- L. Nizard, Rapport introductif au colloque *Planification et société*.
- A. Pizzorno, Sur la rationalité du choix démocratique, in P. Birnbaum y J. Leca (dir), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.
- Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, coll. "Point", 1991.
- Jean-Louis Quermonne, Politisation de l'administration ou fonctionarisation de la politique? in F. de Baeque y J.-L. Quermonne (dir), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982.
- Jean-Louis Quermonne y Dominique Chagnollaud, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Daloz (4^e éd), 1991.
- G. Thuillier, *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je?", 1982.

