

# La administración pública en busca de legitimidad\*

**Pierre Muller\*\***

## Resumen

En este artículo se presenta el séptimo y último capítulo del libro denominado "Las Políticas Públicas" escrito por el profesor Pierre Muller, en el cual se elabora una reflexión en torno al futuro del Estado y de la Administración Pública.

Para lograr este propósito, el trabajo de Muller aborda tres aspectos centrales: en primer lugar, se presenta una discusión en torno a la relación entre la lógica jurídica y la lógica managerial. Seguidamente el autor esboza algunos aspectos fundamentales en la evaluación de las políticas públicas, discutiendo en particular la problemática de la racionalización de la acción pública. Finalmente, se identifican y presentan algunos elementos característicos de la transformación del modelo francés en materia de políticas públicas.

Esta "difícil transición" se caracteriza, entre otras, por la aparición del *management* público o aplicación en la administración pública de las técnicas de gestión del sector privado, que revela "un profundo conflicto de legitimidad" en cuanto al Estado

y la administración pública, y constituye también un "nuevo referencial en gestación para la acción pública y las políticas públicas".

En la medida en que evaluación y *management* público van a la par, "la evaluación se ha vuelto el paso

\* Corresponde al séptimo capítulo seis del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, París, PUF, 1994 (Colección "Que-sais-je?"). Seis capítulos anteriores, "Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas", "La producción de las políticas públicas", "Los mediadores: actores 'clave' en las políticas públicas", "Los círculos de decisión en las políticas públicas", "Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas" y "Las políticas públicas entre sectores y territorial" han sido publicados en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 11, 12, 14, 15 y 16 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 d'Amiens. Profesor investigador, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana. Autor, entre otros, de *Développement économique et marché du travail au Havre* (París, 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, Master (M.A.) en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Master (M.Sc) en Public Administration and Public Policy del 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 y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana (Colección "Profesores" No. 19).

\*\* Director de Investigación del Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia, CNRS. 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.

obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y, más generalmente, sobre las políticas públicas", como bien lo muestra la "organización pesada y compleja" puesta en marcha en estos diez últimos años en Francia para permitirla, aparato estatal constituido con la premisa de que, en palabras de Muller, la evaluación permite "introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas".

Lo anterior cuestiona el tradicional modelo de elaboración de políticas públicas (la "baja influencia administrativa") vigente en Francia desde los años cuarenta y el papel de la elite político-administrativa que lo sostiene, fundamento en su *expertise* y "capacidad para producir el desarrollo y dominar el debate social", apoyadas ambas en la centralización, el corporativismo sectorial y la ausencia de gobiernos locales.

Participación de los ciudadanos y del poder legislativo en la elaboración de políticas públicas y toma en consideración de un naciente *management* público local son las condiciones que el autor indica para que sea efectiva la "cultura de participación de los ciudadanos" que desean muchos.

En los años ochenta, el Estado se consideraba como el motor del cambio social; ahora es frecuentemente considerado como un freno para la innovación y un obstáculo para la competitividad de la economía. Por el contrario, la empresa, concebida hasta hace muy poco con desconfianza, se ve actualmente revestida de todas las virtudes. Frente a este cambio, los especialistas se preguntan sobre el papel del Estado y su diagnóstico es muy claro: el problema que tiene la administración pública es la difícil transición de un funcionamiento fundamentado principalmente sobre una *expertise*<sup>1</sup> jurídica, al ejercicio de una *competencia managerial*<sup>2</sup>.

## Lógica jurídica y lógica managerial

En Francia este tema de reflexión ya tiene más de veinte años<sup>3</sup>, pero su formulación ha evolucionado

sensiblemente según las épocas: inicialmente el problema era fortalecer el papel motor del Estado y de la elite administrativa (refiriéndose a ésta como los grandes cuerpos de funcionarios públicos<sup>4</sup>); en la actualidad se trata más bien de saber si el Estado es capaz de adaptarse a su nuevo puesto y a sus nuevas funciones en la sociedad.

## La administración pública seducida por el management

La idea de utilizar en el sector público los métodos de gestión empleados hasta hoy por las empresas privadas no es nueva, como bien lo muestran los intentos de Taylor, Fayol o Max Weber<sup>5</sup>. Pero todos están de acuerdo en considerar que el *management* público, tal y como hoy se practica, toma su auge en Francia al finalizar los años sesenta con el concepto de "racionalización de las elecciones presupuestales" (RCB) proveniente del *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS), implantada por MacNamara en el Ministerio de Defensa estadounidense. El método va a tener mucho éxito en los grandes cuerpos de funcionarios públicos del Estado, en particular entre los ingenieros de puentes y caminos y los ingenieros del armamento<sup>6</sup>. ¿De qué se trata?

Según Jean-Pierre Nioche, "se trata de un vasto conjunto que recoge, en un marco copiado de los sistemas de planificación y control de las grandes empresas, un conjunto de métodos de ayuda a la decisión, en parte adaptados a la esfera pública (análisis de sistemas, métodos costo-beneficio y costo-eficiencia, métodos multicriterios) y de métodos de gestión directamente transferidos del sector privado (contabilidad analítica, control de gestión, dirección por objetivos, sin olvidar los sistemas informáticos que deberán integrar ese conjunto)"<sup>7</sup>.

1. La palabra francesa *expertise* se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano (nota de los traductores).

2. Conservamos el original francés para *management* y *managerial* (nota de los traductores).

3. Sobre este asunto, véase el número especial "Droit et management public", de *Politiques et management public*, Vol.11, No. 4, diciembre de 1993.

4. Sobre el concepto de cuerpos de funcionarios públicos en Francia, véase de Pierre Muller "Los círculos de decisión en las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 15, enero-junio de 2000 (nota de los traductores).

5. Véase de J. P Nioche, "Science administrative, management public et analyse de politiques publiques", en *Revue française d'administratoin publique*, No. 24, octubre-diciembre de 1982, p. 12 (traducción al castellano por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas en *Tecnología administrativa*, revista de la Universidad de Antioquia, No. 23, enero-mayo de 1997).

6. Ph. Hussenot, *La gestion publique par objectifs*, Paris, Editions d'Organisation, 1983.

7. *Op. cit.*, p. 13.

Sin embargo, a pesar de su sofisticación o, más bien, por culpa de ella, se abandonaron progresivamente los métodos RCB como modo operacional en la administración. No obstante a lo anterior, es a partir de este crisol intelectual que a lo largo de los años setenta se desarrolla el *management* público, como nueva forma de pensamiento de la elite administrativa francesa. Es cuando aparece un temible problema sobre el cual los teóricos van a tener mucha dificultad para ponerse de acuerdo: nadie es capaz de determinar, con certidumbre, cuál es el objeto del *management* público, aun si es claro que el desarrollo de esta disciplina ha contribuido en mucho a evolucionar las prácticas administrativas. En efecto, la mayoría de los autores rechazan el criterio fundamentado en la pretendida separación entre lo público y lo privado. Es cierto que se intuye que las organizaciones a las cuales se les aplica el *management* público, tienen más bien características específicas: sumisión pegada al poder político, sistema jurídico particular, dominación del concepto de servicio público, financiamiento sobre reglas específicas, etc.<sup>8</sup>.

Sin embargo, como lo subraya claramente Patrick Gibert, ninguno de esos criterios bastará para poder distinguir con nitidez lo público de lo privado. Es por eso que el autor analiza la ecuación *management* público = *management* de servicio público y propone considerar el *management* público como el *management del poder público* con el fin de olvidarse definitivamente de esta "nostalgia de lo privado": "Podemos entonces estimar", concluye el autor, "que el punto de partida correcto no es considerar que el *management* público es sólo un subconjunto del *management* de las organizaciones no mercantiles o de las organizaciones sin ánimo de lucro, sino más bien que el *management* público es el *management* del poder público, que se aplica *grosso modo* a las organizaciones que se ubican en el mismo campo que el Estado, es decir, el de la finalidad externa"<sup>9</sup>.

### Un conflicto de legitimidad

Dejaremos a los especialistas la tarea de desarrollar esta reflexión sobre los límites y las finalidades del *management* público. Lo que hay que tener presente aquí, es si este debate ilustra las incertidumbres actuales

relativas al Estado y a sus políticas públicas. El despegue del *management* público revela un profundo *conflicto de legitimidad*, típico de las épocas de transición.

En efecto, escriben Jacques Chevallier y Danièle Lochak: En la medida en que se entiende el *management* como la promoción de nuevos modos de acción, pero también de nuevos modos de pensamiento, éste rompe radicalmente con las premisas que fundamentan el modelo tradicional de administración". Para los autores se trata realmente de dos filosofías, de dos lenguajes, de dos lógicas diferentes:

Una legitimidad fundamentada sobre la eficacia de las acciones desempeñadas y la capacidad de lograr objetivos previamente fijados reemplaza una legitimidad fundamentada en la regularidad de los procedimientos puestos en marcha y respecto a las leyes de los comportamientos y de las conductas; la primacía de los medios en un sistema que privilegia la estabilidad de las estructuras formales de organización y de acción deja lugar a la primacía de las metas en un sistema que valoriza la innovación, el cambio y la movilidad. Al modo de racionamiento analítico, lineal y deductivo, característico de la lógica jurídica, se le opone un racionamiento sintético, sistémico y teleológico que permite entender mejor la complejidad de lo real y, entonces, favorece la eficacia de la acción<sup>10</sup>.

Más allá del debate sobre la aplicación en la administración pública de las "técnicas del sector privado", se trata realmente del surgimiento de un nuevo lenguaje, de una nueva percepción del mundo. Como lo indica Philippe Hussenot: "El nacimiento del *management* público como nuevo lenguaje propuesto a las administraciones del Estado interviene en un contexto de crisis de la legitimidad del sector público en las economías occidentales. Su función puede, en efecto, ser percibida como una reconquista de esta legitimidad perdida; aun si ésta es mítica, la palabra *managerial* le da al Estado unas señales de una gestión racional"<sup>11</sup>. Es muy posible que esta nueva representación del papel y del funcionamiento del Estado articulado alrededor de nuevas imágenes de referencia sea el origen de un nuevo referencial<sup>12</sup> para la administración francesa, que constituiría

10. J. Chevallier y D. Lochak, "Rationalité juridique et rationalité managériale", *Revue française d'administration publique*, No. 24, octubre-diciembre de 1982, p. 57.

11. Philippe Hussenot, *op. cit.*, p. 33. Véase igualmente, R. Laufer y C. Paradeise, *Le prince bureaucratique*, Paris, Flammarion, 1982.

12. Sobre el concepto de referencial, véase Pierre Muller "Los mediadores: actores "clave" en las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 14.

8. *Ibid*, p. 14.

9. P. Gilbert, "Management public, management de la puissance publique", *Politique et management public*, Vol. 4, No. 2, junio de 1986.

una parte esencial de un nuevo referencial global en gestación. En el corazón de esta nueva representación de la acción administrativa se encuentra la noción de *evaluación*.

## La evaluación de las políticas públicas

Hoy en día, la evaluación se ha vuelto el paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y, más generalmente, sobre las políticas públicas.

### Racionalizar la acción pública

Según Jean Leca, la evaluación es "la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones"<sup>13</sup>. La evaluación engloba, entonces, prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o de control de gestión:

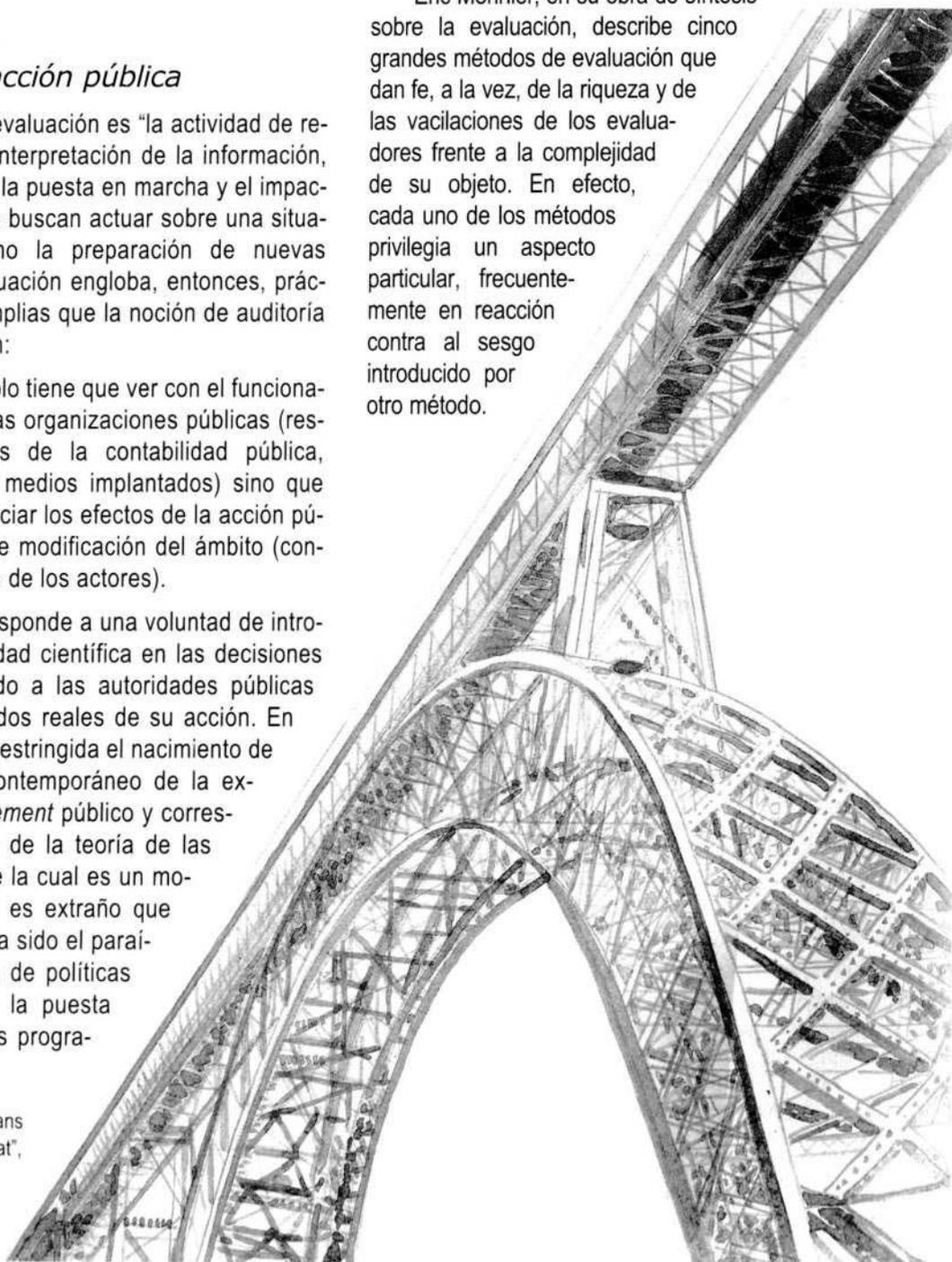
- La evaluación no sólo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (respecto a las reglas de la contabilidad pública, adecuación de los medios implantados) sino que busca también apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores).
- La evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción. En esta acepción más restringida el nacimiento de la evaluación es contemporáneo de la expansión del *management* público y corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas de la cual es un momento esencial. No es extraño que Estados Unidos haya sido el paraíso de la evaluación de políticas públicas, gracias a la puesta en marcha de varios progra-

mas de evaluación externamente ambiciosos por la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados buscados.

### Las diferentes formas de evaluación

Hay que reconocer, sin embargo, que los resultados no siempre fueron proporcionales a las expectativas que generaron esta experimentación, y la evaluación ha conocido las mismas dificultades que el conjunto de los intentos para racionalizar la gestión pública.

Eric Monnier, en su obra de síntesis sobre la evaluación, describe cinco grandes métodos de evaluación que dan fe, a la vez, de la riqueza y de las vacilaciones de los evaluadores frente a la complejidad de su objeto. En efecto, cada uno de los métodos privilegia un aspecto particular, frecuentemente en reacción contra al sesgo introducido por otro método.



13. J. Leca, "L'évaluation dans la modernisation de l'État", *Politiques et management public*, Vol. 11, No. 2, junio de 1993, p. 165.

- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta siguiente: "¿En qué medida el programa ha producido los efectos esperados?". Semejante enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados pertenecen, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.
- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta entonces saber si estos medios han sido desplegados de manera óptima. El enfoque es más operacional y menos ambicioso, pero las intenciones de los autores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.
- c. Algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. Hay un problema: ¿Cómo apreciar los resultados? Es entonces cuando se harán intervenir las "necesidades fundamentales" de la población, lo que evidentemente es lo mismo que introducir otros sesgos por parte del investigador.
- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y, de manera general, todo eso hace que la puesta en marcha del programa se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influida por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos. Por el contrario, es muy complejo ponerlo en marcha, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Finalmente, un último enfoque que rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación "un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales". En este caso, el conjunto de los decisores y de los utilizadores (o usuarios), así como su sistema de valores "se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación, con los objetivos de esta última evolucionando también a medida de su desarrollo"<sup>14</sup>.

Es cierto que este enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión tal como se las mencionó en otro artículo<sup>15</sup>: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, tomando en cuenta los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores, incertidumbre en cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión. Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert y Philippe Warin proponen evaluar las políticas públicas "desde abajo": "Si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿acaso no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de quienes están destinadas?"<sup>16</sup>.

El único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la cual a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política no se les asigna necesariamente un peso determinante. Atractiva *a priori*, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores que no tienen ningún interés en hacer este esfuerzo de transparencia.

### *La evaluación como reveladora de una crisis de legitimidad*

Según la concepción que se tiene de ella, la evaluación de las políticas públicas cambia de sentido: de ser inicialmente herramienta de ayuda para la decisión, puede volverse herramienta de emancipación de los ciudadanos frente a lo pesado que son las restricciones burocráticas. La evaluación no es sólo un método, sino un reto social y un reto de poder, como bien lo muestran los destinos tan disímiles de la evaluación en Estados Unidos y en Francia.

Es así como Luc Rouhan muestra cómo el desarrollo de los programas de evaluación ha estado en el corazón de la lucha permanente que libran el Congreso y el Presidente por el control de las políticas

14. E. Monnier, *Évaluations de l'action publique*, Paris, Économica, 1992, p. 106.

15. Véase Pierre Muller, "La producción de las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 12.

16. Véase Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993.

públicas<sup>17</sup>. Es el peso específico de las instancias legislativas en el *policy making process* en Estados Unidos, lo que explica el muy importante desarrollo de las prácticas de evaluación en este país. Al contrario, los observadores citan generalmente el papel central de la alta administración pública en la elaboración y la conducta de las políticas públicas como la principal explicación que permite entender la casi ausencia del desarrollo de la evaluación en Francia hasta hace poco. Al disponer de sus propias estructuras de control (corte de cuentas, servicios de inspección general de los diferentes ministerios) y al beneficiarse de un altísimo prestigio, la administración pública nunca ha sentido la necesidad de desarrollar procedimientos de evaluación que hubieran introducido expertises competidoras de las de estos grandes cuerpos de funcionarios públicos.

A través de los debates sobre la evaluación, lo que se discute en realidad es el problema de la localización y la concentración de la *expertise* legítima en cuanto a políticas públicas: papel del Parlamento, monopolio de la alta administración pública y lugar dado a los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas.

### *El sistema francés de evaluación*

En Francia, el tema de la evaluación de las políticas públicas surge en los años ochenta a través de la publicación de varios informes: en 1986, el informe Delau privilegia un enfoque managerial de la evaluación, haciendo énfasis en la optimización de los medios administrativos y en el crecimiento de la eficiencia de los servicios públicos. En 1989, inspirándose en el ejemplo estadounidense, el informe Gibert hace más bien énfasis en el papel de la evaluación como medio de control democrático de la administración

pública y propone distinguir "la instancia de evaluación" (es decir, el órgano político dotado de una legitimidad democrática, y el "encargado de evaluación" dotado de la *expertise* técnica.

En la época del gobierno del primer ministro Rocard<sup>18</sup>, la evaluación conoció un gran auge en Francia, primero con la puesta en marcha de dispositivos de evaluación propios de las nuevas políticas públicas que caracterizan este período: política pública del ingreso mínimo de inserción y política pública de la ciudad.

Después, en la perspectiva trazada por la circular del 23 de febrero de 1989, relativa a la renovación del concepto de servicio público, se pone en marcha, como un formalismo bien característico de la tradición administrativa francesa, un dispositivo global de evaluación que de alguna manera, combina los dos enfoques citados anteriormente.

Es el Decreto del 22 de enero de 1990 que reglamenta la evaluación como nuevo repertorio de acción de la administración pública francesa. Al considerar que "la evaluación tiene por objeto investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en marcha permiten producir los efectos esperados de estas políticas públicas y lograr los objetivos que le han sido asignados", el sistema francés es presentado por el señor ministro como una herramienta de inteligencia política y por el Presidente de la República, como un avance de la democracia.

El dispositivo se organiza alrededor de tres instancias adscritas a la Comisaría General del Plan<sup>19-20</sup>:

- *El Comité interministerial para la evaluación*, presidido por el Primer Ministro, está encargado de coordinar la política gubernamental en cuanto a evaluación y decidir sobre el financiamiento de los proyectos de evaluación, propuestos por los ministerios o sugeridos por el Consejo de Estado, la Corte de cuentas o el mediador de la República<sup>21</sup>.

17. L. Rouhan, "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel", *Revue française d'administration publique*, No. 66, abril-junio de 1993.

18. Primer Ministro de Francia en la época (nota de los traductores).

19. La Comisaría General del Plan es la instancia encargada en Francia de la planificación (nota de los traductores).

20. Véase Jean-Pierre Nioche, "L'évaluation des politiques publiques en France: 'fast food', recettes du terroir ou cuisine internationale?", *Revue française d'administration publique*, No. 66, abril-junio de 1993.

21. El mediador de la república es el *ombudsman* francés o Defensor del Pueblo. Para un análisis comparativo de la institución del *ombudsman* en Suecia, Francia, Colombia, etc.,

- *El Consejo científico de la evaluación*, conformado por personas calificadas, nombradas por seis años por el Presidente de la República, que da su concepto, a la vez, sobre los proyectos y sobre las evaluaciones terminadas que deben ser terminadas.
- *El Fondo nacional de desarrollo de la evaluación*, que permite financiar todo el dispositivo.

Esta organización relativamente pesada y compleja, expresa bien las ambigüedades de la evaluación en Francia<sup>22</sup>. Concebido para limitar el papel de los grandes actores administrativos introduciendo una mirada externa sobre la administración pública, la puesta en marcha de procedimientos de evaluación de políticas públicas en realidad ha ofrecido a sus actores la oportunidad de renovar su *expertise* en cuanto a la acción pública. Existe, entonces, el riesgo de que la evaluación se desvíe hacia formas de control administrativo tradicional, con mucha más razón si se considera que el Parlamento, mantenido de lado del dispositivo, no ha desarrollado de manera real una *expertise* en cuanto a evaluación. Adicional a lo anterior, el interés mismo de la elite administrativa para la evaluación es la señal de un cambio real de la cultura de la administración pública francesa.

## La transformación del modelo francés de políticas públicas

En definitiva, la cuestión central, especialmente en Francia, es la de la capacidad de la elite político-administrativa para reconstruir nuevos modelos de referencia susceptibles de preservar su lugar y su papel en la sociedad francesa, tomando en cuenta las transformaciones de su ámbito socioeconómico. ¿En qué descansa el modelo francés de elaboración de las políticas públicas?

Primero, sobre la centralidad del Estado en los procedimientos de intermediación, que toman la forma de una dominación de la elite político-administrativa y en particular de los grandes cuerpos de funcionarios del Estado, a través del control de la agenda política. Segundo, sobre una forma específica de articulación de los intereses fundamentada en un "corporativismo sectorial", es decir, sobre la organización de nexos privilegiados entre cada grupo social y un servicio del

Estado. Finalmente, sobre la ausencia de un gobierno local, que hace que no sólo la misma elaboración de políticas públicas sino también su puesta en marcha quedaban, en el modelo clásico, controladas por el Estado central<sup>23</sup>.

Este modelo de desarrollo hecho *bajo influencia administrativa*, ha permitido que Francia reduzca buena parte del retraso que se había acumulado entre las dos guerras mundiales. Pero también hay otra cara de la moneda: el peso de los actores administrativos ha contribuido a darle honor en Francia a una verdadera *cultura del gran proyecto* que, si bien en algunos campos ha podido lograr resultados muy destacados cuando la lógica del gran programa es la dominante (energía, aeronáutica, armamento, transporte férreo), ha terminado en rotundos fracasos cuando la lógica del mercado ha reconquistado todos sus derechos (Concorde, informática, maquinaria pesada). Más fundamentalmente aún, esta *lógica del arsenal*<sup>24</sup> no tenía sentido sino en el marco del sistema económico relativamente abierto sobre el exterior: en el fracaso del "Plan Cable"<sup>25</sup>, Edith Brénac subraya "la inadecuación del modelo clásico del gran proyecto en un ámbito abierto y complejo"<sup>26</sup>. La paradoja es que todas esas políticas públicas de arsenal y de Meccano industrial tenían como objetivo preparar mejor a Francia para competir internacionalmente. Pero al abrir la economía francesa a corrientes externas, estas políticas públicas cuestionaron su propio fundamento. A partir de la mitad de los años setenta, este modelo de acción colapsa completamente como bien lo muestra el impresionante cuadro de fracasos y de fallas del modelo francés de ayuda a la industria, trazado por Elie Cohen en su obra intitulada significativamente *El Estado enfermero*<sup>27</sup>.

A lo largo de los años de expansión de la posguerra, la elite político-administrativa ha logrado hacer aceptar su visión del mundo, fundamentada en su

véase Jaime Córdoba Triviño, *El Defensor del Pueblo*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., 1991, pp. 191 y siguientes (nota de los traductores).

22. Véase P. Duran, "Les ambiguïtés politiques de l'évaluation", *Pouvoirs*, No. 67, 1993.

23. Véase Pierre Muller, "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques", *Revue française de science politique*, Vol. 42, No. 2, abril de 1992.

24. Sobre la lógica de arsenal, véase Pierre Muller; "Los mediadores: actores 'clave' en las políticas públicas" y "Los círculos de decisión en las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 14.

25. Plan relativo al desarrollo de una tecnología francesa de cable de fibras ópticas (nota de los traductores).

26. Edith Brénac, "Les limites du modèle français à la lumière du plan câble", *Colloque Information, culture et société. La montée des réseaux*, Grenoble, 9-10 de mayo de 1989, p. 3.

27. Elie Cohen, *L'État brancardier*, Paris, Calman-Lévy, 1989.

capacidad para producir el desarrollo y dominar el debate social. Es esta visión global, generadora de coherencia en la acción del Estado y en la conducta de las políticas públicas gubernamentales, la que hoy está cuestionada por la apertura del sistema económico y la influencia determinante de la "economía social de mercado" como norma dominante en Europa occidental.

Todo pasa como si se hubiera venido a tierra el reino de las elites político- administrativas proviniendo

de la Resistencia<sup>28</sup>, a través del cuestionamiento de sus concepciones más fundamentales. Es cierto que no se podrá evitar un debate sobre los modos de distribución de la *expertise* administrativa de la sociedad y sobre el pluralismo de las políticas públicas. El porvenir dirá si la elite político-administrativa será capaz

28. Es decir, de la lucha contra la ocupación alemana entre 1940 y 1944 (nota de los traductores).



de preservar su papel social produciendo *nuevos referenciales*, susceptibles de restaurar un mínimo de coherencia en la conducta del Estado.

En todo caso, el estudio de las políticas públicas pone en evidencia el problema de la participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo económico y social. Muestra que la cultura de participación<sup>29</sup> que desean algunos, no podrá existir sino a través de una real intervención de los ciudadanos en el juego complejo de la elaboración de las políticas públicas. Ahora bien, para que semejante perspectiva se realice, son necesarias numerosas condiciones:

- Una verdadera participación del poder legislativo en el proceso de elaboración de políticas públicas, gracias, por ejemplo, a un desarrollo de la evaluación de origen parlamentario.
- Un desarrollo del *management* político local, lo que supone tomar conciencia del "revolcón" que tal evaluación va a provocar en los equilibrios políticos económicos locales.
- Una verdadera reflexión sobre la integración de organizaciones políticas –diferentes de los partidos políticos– en el proceso de definición de las escogencias políticas.

## Bibliografía

- Brénac Edith, "Les limites du modèle français à la lumière du plan câble", *Colloque Information, culture et société. La montée des réseaux*, Grenoble, 9-10 de mayo de 1989.
- Chevallier Jacques y Danièle Lochak, "Rationalité juridique et rationalité managériale", *Revue française d'administration publique*, No. 24, octubre-diciembre de 1982.
- Cohen Elie, *L'État brancardier*, París, Calman-Lévy, 1989.
- Duhamel Alain, "La sclérose de les institutions", *Le Monde*, 29-30 octubre de 1989.
- Durán P., "Les ambiguïtés politiques de l'évaluation", *Pouvoirs*, No. 67, 1993.
- Gilbert Patrice, "Management public, management de la puissance publique", *Politique et management public*, Vol. 4, No. 2, junio de 1986.
- Hussenot Philippe, *La gestion publique par objectifs*, París. Editions d'Organisation, 1983.
- Laufer René y Paradeise Claude, *Le prince bureaucratique*, París, Flammarion, 1982.
- Leca Jean, "L'évaluation dans la modernisation de l'État", *Politiques et management public*, Vol. 11, No. 2, junio de 1993.
- Monnier Eric, *Évaluations de l'action publique*, París, Económica, 1992.
- Muller Pierre, "Los círculos de decisión en las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 15, enero-junio de 2000. Traducción de los profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas.
- , "La producción de las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 12, julio-diciembre de 1998. Traducción de los profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas.
- , "Los mediadores: actores 'clave' en las políticas públicas", publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 14, julio-diciembre de 1999. Traducción de los profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas.
- , "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques", *Revue française de sciences politiques*, Vol. 42, No. 2, abril de 1992.
- Nioche Jean-Pierre, "L'évaluation des politiques publiques en France: 'fast food', recettes du terroir ou cuisine internationale?", *Revue française d'administration publique*, No. 66, abril-junio de 1993.
- , "Science administrative management public et analyse de politiques publiques", *Revue française d'administration publique*, No. 24, octubre-diciembre de 1982 (traducción al castellano por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas en *Tecnología administrativa*, revista de la Universidad de Antioquia, No. 23, enero-mayo de 1997).
- Número especial: "Droit et management public", *Politiques et management public*, Vol. 11, No. 4, diciembre de 1993.
- Rouhan Luc, "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel", *Revue française d'administration publique*, No. 66, abril-junio de 1993.
- Warin Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, París, L'Harmattan, 1993.

29. Alain Duhamel, "La sclérose de les institutions", *Le Monde*, 29-30 octubre de 1989.