

Las políticas públicas entre sectores y territorios*

Pierre Muller**

Resumen

Anteriormente¹, se demostró que el concepto de políticas públicas es inseparable del concepto de sectorización –aun si todas las políticas no son sectoriales– en la medida en que es a partir de una representación de la sociedad como conjunto de sectores, que se ha desarrollado el *management* público. Es precisamente esta representación sectorial de la sociedad, la que parece ser hoy objeto de cuestionamiento. Esta crisis de la sectorialidad se manifiesta en Francia en varios niveles. Primero, toma la forma de una pérdida de eficacia de los modos de negociación basados en la representación corporativista de los intereses y de una búsqueda de nuevas formas de proximidad. Segundo, se acompaña de una sorprendente renovación de las políticas públicas locales. Tercero, se comprueba que se acelera la importancia de un nivel suplementario de producción de las políticas públicas: Europa.

Políticas públicas y corporativismos

El concepto de corporativismo, que ha sido asociado durante muchos años a formas de poder arcaicas o menospreciadas, se ha remozado para explicar la evolución de los modos de mediación entre el Estado y la sociedad en los países industrializados.

El concepto de neocorporativismo

El corporativismo se ha vuelto de nuevo una cuestión de alta controversia científica, a partir de la publicación de un artículo de Phillip Schmitter en 1979. Constató el autor, que el paradigma dominante –la teoría pluralista que postula una libre competencia de los intereses para el acceso a los recursos públicos–, no siempre explica cómo se establece la relación entre los grupos de interés y el Estado, en particular en algunos países de Europa. El neocorporativismo define, entonces, *un tipo de articulación entre unos grupos de interés y unas políticas públicas*, propio de algunos países industrializados.

“El corporativismo”, escribe Schmitter, “puede definirse como un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constituyentes son organizadas en un número limitado de categorías singulares obligatorias, no competitivas, reconocidas o aprobadas –si no creadas– por el Estado, y a las cuales se

* Este artículo corresponde al sexto capítulo del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, París, PUF, 1994 (Colección “Que-sais-je?”). Cuatro capítulos anteriores, “Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas”, “La producción de las políticas públicas”, “Los mediadores: actores ‘clave’ en las políticas públicas” y “Los círculos de decisión en las políticas públicas” han sido publicados en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, Nos. 11, 12, 14 y 15, respectivamente. Traductores: profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas.

** Director de Investigación, 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.

1. Véase del mismo autor *Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas*, publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colombia, No. 11.

les garantiza un monopolio de representación en sus categorías respectivas, a cambio de algunos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de las demandas y de los intereses”².

La principal utilidad de esta concepción es el hecho de hacer énfasis en el papel creciente del Estado –y, por ende, en los procesos de elaboración de las políticas públicas– en la génesis y la definición de actores sociales³. En efecto, el concepto de corporativismo pone en evidencia dos aspectos fundamentales que manifiestan el papel creciente de las políticas públicas en la mediación social:

- a) El acceso a los lugares de elaboración de las políticas públicas es un reto cada vez más estratégico para los diferentes grupos de interés, con el fin de obtener del Estado unos recursos financieros o simbólicos o un reconocimiento institucional. Desde ahora un grupo de interés *debe ser integrado –lo más tempranamente posible– al proceso de decisión que conduce a la definición de una política pública, al mismo tiempo que debe esforzarse por dominar las condiciones de puesta en marcha de esa política pública.*
- b) La mejor manera de lograr esos objetivos es que una de las organizaciones implicadas en una política pública dada obtenga, de hecho o por derecho, por parte del Estado, un *monopolio de representación* ante las instancias administrativas competentes. La mediación corporativista tiene, entonces, que ver con un tipo de arreglo mutuo en el cual el Estado va a *estabilizar* el ámbito social de una política pública, asignándole a uno de los actores presentes (eventualmente, creando este actor) un papel prominente, lo que le permitirá al Estado disponer de un punto de apoyo alternativo y eficaz en el sector. Lo anterior significa que cada vez más frecuentemente, *el “continuum” que relaciona los individuos con la sociedad pasa por el ejercicio de una política pública.*

El corporativismo a la francesa

Los autores que desarrollaron el concepto de neocorporativismo tenían en su mente un tipo ideal que corresponde

a las formas de representación corporativistas, desarrolladas después de 1945, por los países del norte de Europa, bajo la influencia de la socialdemocracia. Frente a este modelo, el caso francés presenta tres especificidades:

- a) *La importancia de los grupos tradicionales.* En Francia, las categorías sociales no asalariadas, como son las profesiones liberales, los comerciantes, los artesanos y los agricultores, desempeñan un papel político que no corresponde a su peso económico.
- b) *La fragmentación de los grupos de interés.* En Francia, los asalariados no están agrupados en una organización única o dominante que los representan en las negociaciones globales, como es el caso en los países del norte de Europa.
- c) *La inexistencia de un escenario global de negociación.* La ausencia de una macroorganización de los intereses va a la par con la ausencia de una macronegociación. Es así como cada grupo social negocia de manera independiente, y sólo excepcionalmente los gremios de la producción y los sindicatos de trabajadores se encuentran en la misma mesa de negociación para ajustar sus demandas.

En estas condiciones, ¿puede calificarse el modelo francés como corporativista? La respuesta es sí, porque los gremios profesionales disponen frecuentemente de *un monopolio de representación* garantizado por el Estado. Pero esta representación toma la forma de *un corporativismo sectorial*, lo que significa que cada grupo va a negociar sus intereses en forma aislada, con la administración que le compete, sin confrontar nunca sus demandas con las de los otros grupos sociales. Eso significa que a partir del momento en que cada grupo social busca obtener la exclusividad del diálogo con los responsables administrativos implicados en ese sector, el mantenimiento de un mínimo de coherencia de la acción del Estado descansará, esencialmente, en la capacidad del ente administrativo para elaborar un referencial global. Ahora bien, es precisamente este modelo de articulación de los intereses sociales, el que muestra hoy sus límites...

La búsqueda de nuevas proximidades

En efecto, en numerosos campos (medio ambiente, lucha contra el desempleo y las nuevas formas de exclusión social, problemas de la ciudad y de sus barrios suburbanos, problemas del sector rural...), se constata una crisis de la legitimidad de los corporativismos

2. Ph. C. Schmitter, "Still the century of corporatism", in Ph.. C. Schmitter y G. Lehmbruch (dir.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979, p. 13.

3. Véase B. Jobert y P. Muller, *L'État en action*, p. 45.

sectoriales, para "indicar la buena dirección" y representar a los ciudadanos. Es, entonces, la existencia del *continuum* indispensable entre los ciudadanos y el Estado, se ve afectada por el debilitamiento de los gremios profesionales sectoriales, que representan cada vez menos su función de mediación.

Es en tal contexto que se debe reubicar *el resurgir de lo local*. En efecto, el espacio local aparece simultáneamente como un lugar potencial para dar de nuevo coherencia a la sectorialidad y permitir así superar los efectos perversos del corporativismo, y como un lugar donde pueden reconstruirse relaciones de proximidad en las cuales los individuos encuentran de nuevo un poco de dominio sobre la complejidad del mundo. Dicho de otra manera, lo local aparece hoy como un espacio donde la exigencia de racionalidad puede reconciliarse con la exigencia de proximidad.

Las políticas públicas locales⁴

El estudio de las políticas públicas locales siempre ha ocupado un segundo lugar en Francia, a tal punto que durante mucho tiempo su existencia misma fue cuestionada por numerosos autores⁵. Semejante situación ofrecía un fuerte contraste con la situación estadounidense, donde se multiplicaban investigaciones, publicaciones y controversias y no era más que el reflejo de la relativa marginalización de los estudios locales en una ciencia política muy influida por la tradición centralista francesa, y el paradigma de la nacionalización del voto. Desde la puesta en marcha de las leyes de descentralización⁶, la actitud de los investigadores y la de los practicantes ha comenzado a orientarse hacia lo que se suele llamar *un regreso a lo local*.

4. Esta sección le debe mucho a la colaboración de Françoise Gerbaux y Alain Faure.

5. Véanse sobre este asunto S. Bariez, *Le pouvoir local*, Paris, Económica, 1990; A. Mabileau, *Le système local*, Paris, Montchrestien, Coll. "Clefs", 1992.

6. Entre 1982 y 1986 se publicaron más de 30 textos relativos al proceso de descentralización en Francia. Para una presentación de este proceso, véase Jean-François Jolly, "Comparación de las políticas públicas de descentralización en Francia y Colombia" en Carlos Salazar Vargas, *Las políticas públicas*, 1a. edición, 1995, pp. 293-316. Francia se divide desde esta fecha en municipios, departamentos y regiones (N. de T.).

La crisis del enfoque sectorializado

¿Por qué este redescubrimiento, si, como lo subraya Yves Mény, los estudios franceses de políticas públicas locales no son todavía numerosos? *Éste resulta, quizás, de una toma de conciencia de los límites de un enfoque sectorializado de los problemas sociales cuyos performances o resultados son cuestionados en varios campos importantes, como son la pobreza, el empleo, la seguridad del medio ambiente o el urbanismo.* "La crisis económica", escriben François d'Arcy y François Dreyfus, "ha resaltado de nuevo la diversidad de las situaciones, golpeando los territorios de manera desigual y diferenciada. Se impuso la idea de que a partir de este momento, había que encontrar formas de desarrollo adaptadas a cada situación. Éstas deben tomar en cuenta la integralidad de las acciones adelantadas por el Estado. No se deben disociar, entonces, las políticas públicas sociales de las culturales: las prestaciones sociales deben ser reconsideradas, a raíz de las considerables sumas de dinero que representan teniendo en cuenta el conjunto de sus efectos sociales"⁷.

Este mismo tema se analiza muy bien en los trabajos de Françoise Gerbaux sobre la política pública de la montaña. La puesta en marcha en Francia de una política pública específica para los espacios montañosos es característica de las dificultades con las cuales se ha tropezado el Estado, a partir del momento en que el problema tratado no puede ser formulado en la lógica sectorial fundamentada en un corporativismo bien identificado. Luego de numerosas peripecias, la *ley sobre las zonas montañosas* de enero de 1985 intenta organizar la representación de los intereses de las zonas montañosas, especialmente con la creación de los comités de zonas montañosas, en el seno de los cuales los políticos elegidos deben ser mayoritarios. Es entonces cuando aparece el problema de la especificidad de la identidad montañosa: "Inventada", en buena parte, en función de una lógica de intervención pública, la zona montañosa no es un lugar "natural" de mediación de los intereses; "ni sector, ni identidad territorial", el macizo montañoso tendrá dificultad en encontrar su lugar entre los corporativismos sectoriales y las entidades regionales o locales⁸.

7. F. Dreyfus y F. d'Arcy, *Las instituciones politique et administratives de la France*, Paris, Económica, 1985, p. 333.

8. F. Gerbaux, *La montagne en politique*, L'Harmattan, 1994.

El problema entonces, es saber cuál forma podría tomar esta *relocalización de las políticas públicas* en respuesta a una crisis de sectorialidad.

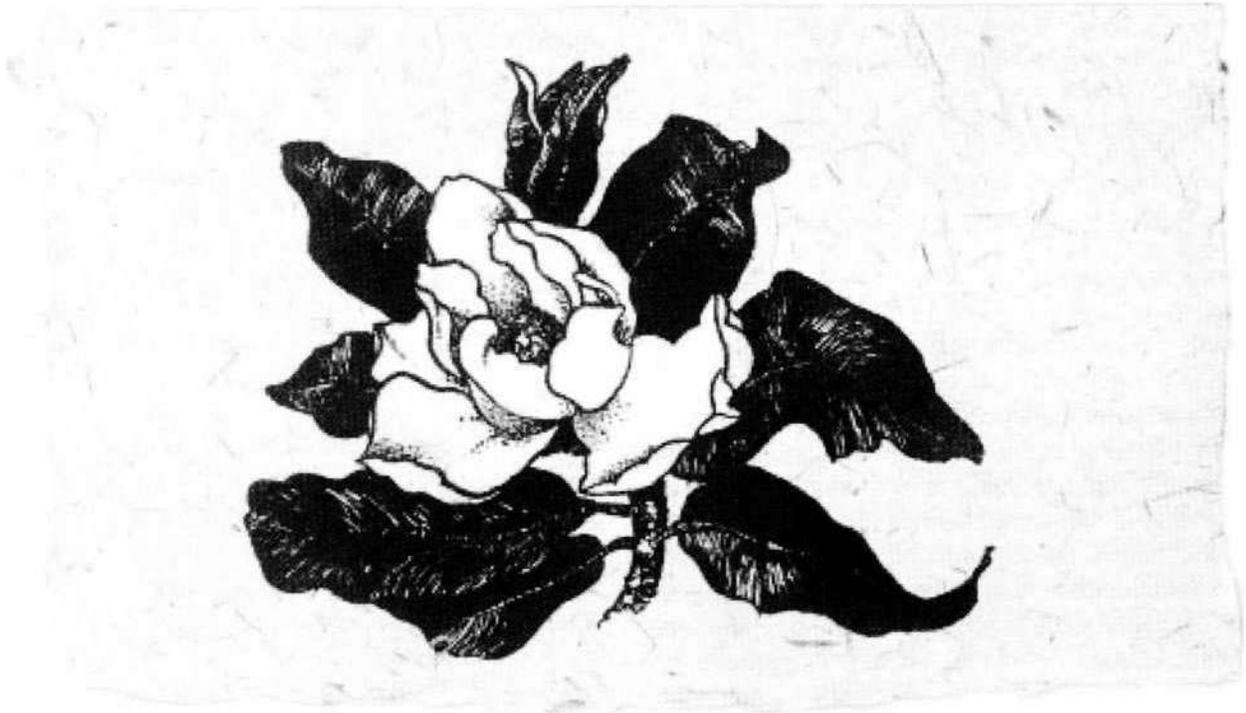
Descentralización y políticas públicas

Aun si la tendencia, en realidad, es más antigua, evidentemente las leyes de descentralización son el punto de inflexión decisivo.

“Al iniciar los años ochenta —escribe Jean-Claude Toening—, la política de descentralización se consideraba como un reequilibrio voluntarista entre un Estado demasiado potente y una Francia básica marginaliza-

se habían expresado acerca de la capacidad de los políticos elegidos localmente, para poner en marcha políticas públicas. Contrario de lo que algunos temían, los políticos elegidos a nivel departamental parecen, más bien, haber integrado de manera amplia la lógica de la racionalidad económica y financiera: la transferencia de la competencia en cuanto a acción social no se ha acompañado de una explosión clientelista de las ayudas sociales¹⁰.

Al mismo tiempo, algunas veces se puede ver la puesta en marcha de algo como un inicio de tecnocracia departamental que podría constituir —alrededor de algunas figuras clave, como el director general de los



da para beneficio de la iniciativa de esta última. Al final de los años ochenta, uno se da cuenta de que el péndulo ha ido mucho más lejos: en muchos aspectos, las ciudades, regiones y departamentos representan un polo fuerte cuando los servicios del Estado se muestran cada vez más marginalizados o dispersos. El alcalde es, a su nivel, un integrador mucho más potente frente a un Estado que se presenta de manera dispersa, sin medios de acción⁹. Esta irrupción de lo local en el *management* público, es tanto más impactante cuanto no se han confirmado las inquietudes que

servicios administrativos del departamento— el embrión de un “medio decisional local”¹¹. Pero las situaciones diversificadas y los actores cuyos orígenes son variados no construyeron todavía un lenguaje común que permitiera borrar su heterogeneidad. Sobre todo el departamento no parece ser todavía capaz de construir este “referencial global local”¹² que sea la condición de

9. J. C. Thoening en “Does local politic matter”, debate entre D. Lorrain, J. C. Thoening y Ph. Urfalino, *Politix*, No. 7-8, octubre-diciembre de 1989, p. 116.

10. Véase G. Martin, *Politiques sociales et société*, Grenoble, IEP, 1987.

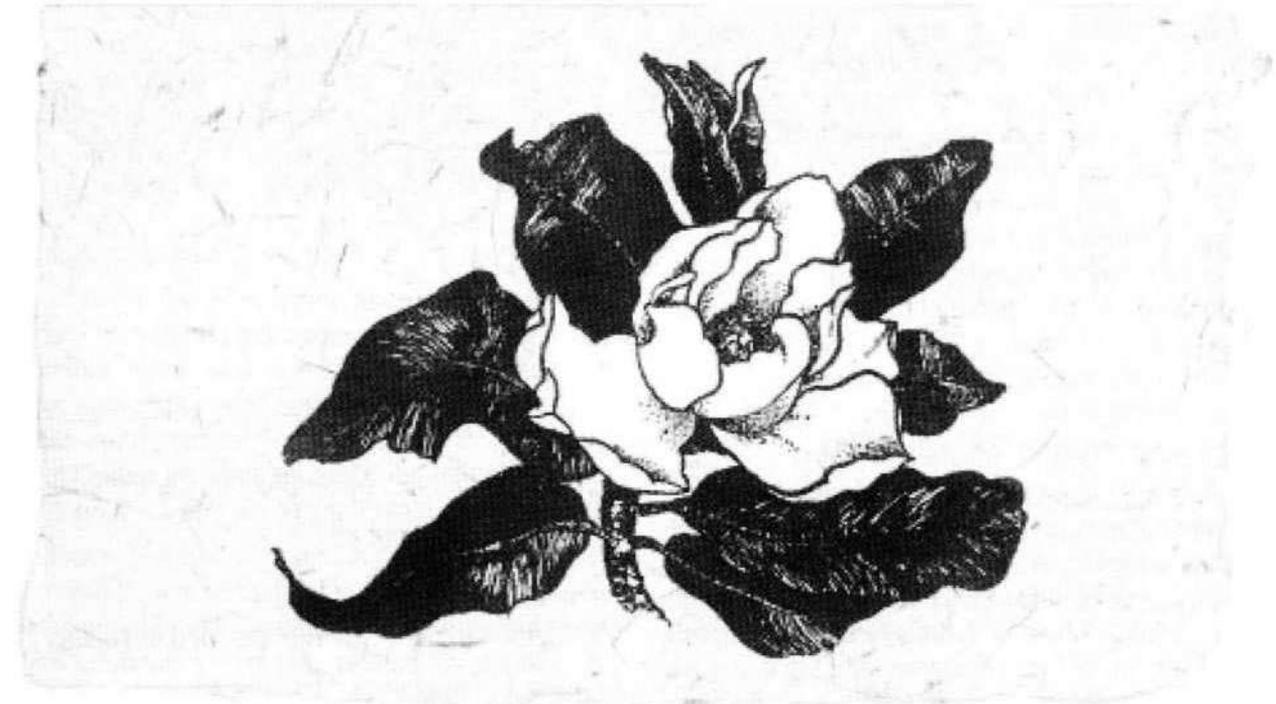
11. J. Marcou, “Le pacha et le chef d’entreprise”, en F. d’Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985.

12. Sobre el concepto de referencial global, véase P. Muller “Los mediadores: actores “clave” en las políticas públicas”, publicado en *Innovar*, revista de la Universidad Nacional de Colom-

una verdadera integración de las diferentes políticas públicas sectoriales departamentales. En ausencia de éste, los microcorporativismos –que al ser localizados no son por eso menos reales– siguen reinando y reproduciendo a nivel departamental la segmentación y la partición en tajadas de los individuos usuarios.

Este límite es especialmente claro en lo que tiene que ver con la articulación entre las políticas públicas sociales y las acciones en el campo económico. Esos dos sectores de intervención están todavía muy encerrados en universos conceptuales, semánticos y simbólicos completamente separados, que reflejan la heterogeneidad de las microelites responsa-

bles de cada uno de ellos (¿qué relaciones mantienen entre sí un comité para la expansión económica de un departamento y el servicio de ayuda social del mismo?) y, sobre todo, la ausencia de una elite susceptible de integrar desarrollo económico y desarrollo social a través de la elaboración de un referencial global local. (Ver, por ejemplo, la puesta en marcha de un ingreso mínimo o las experiencias de crédito para la capacitación).



bles de cada uno de ellos (¿qué relaciones mantienen entre sí un comité para la expansión económica de un departamento y el servicio de ayuda social del mismo?) y, sobre todo, la ausencia de una elite susceptible de integrar desarrollo económico y desarrollo social a través de la elaboración de un referencial global local. (Ver, por ejemplo, la puesta en marcha de un ingreso mínimo o las experiencias de crédito para la capacitación).

Se puede, entonces, tener algunas dudas, al menos en el estado actual de las cosas, sobre la capacidad real del departamento para superar este reto –el

más crítico de la sectorialidad–, que es la ruptura entre lo económico, que crea las riquezas y los empleos, y lo social, que intenta compensar las desigualdades y combatir el desempleo. De alguna manera, las regiones parecen más capaces de elaborar políticas públicas infranacionales. Un procedimiento como el de los contratos de Plan¹³, ha podido ser el origen de un embrión de reflexión sobre una política pública regional global de desarrollo económico. Pero bien se sabe que las regiones están limitadas por la debilidad de sus medios, por lo impreciso de sus competencias administrativas y por su falta de legitimidad política. En este momento, nada permite afirmar que las políticas

públicas departamentales o regionales van a hacer posible que se transgreda efectivamente la lógica de la sectorialidad y de la organización corporativista de los intereses. ¿Son, acaso, las políticas públicas locales nada más que unas políticas públicas sectoriales, puestas en marcha por una autoridad local?

13. Sobre los contratos de Plan, véase J. F. Jolly, *op. cit.*

14. Sobre las políticas públicas urbanas, Véase la obra de P. Le Galès, *Politique urbaine et développement local*, Paris, L'Harmattan, 1993.

bia, No. 14. Traducción de los profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas (N. de T.).

capacidad, si lo desea, de desarrollar una acción de tipo *managerial*¹⁵ quedándose relativamente próximo a sus conciudadanos. En otros términos, puede combinar la legitimidad *managerial* (la que le autoriza gestionar su municipio como si fuera una empresa) y la legitimidad tradicional (la del elegido que administra su municipio como "un buen padre de familia").

La observación de la acción de los alcaldes en el campo del desarrollo económico muestra que ésta nunca está separada, especialmente para los alcaldes de pequeños municipios, de la voluntad de mantener la cohesión del tejido social local: la acción a favor de la reapertura de una escuela primaria y la puesta en marcha de una zona de actividades, son las dos caras de una misma voluntad: encontrar salidas a los jóvenes de la aldea con el fin de frenar el despoblamiento. La aldea es el lugar de una suerte de *micromanagement*, por cierto limitado, pero que alcanza a levantar parcialmente la contradicción entre exigencia de racionalidad y exigencia de proximidad. Pero eso ocurre sólo de cierta manera, porque cuando el alcalde *entrepreneur*¹⁶ de un pequeño municipio va demasiado lejos o desarrolla demasiado su competencia *managerial*, puede también hacer la experiencia de alejarse de sus electores, volviéndose entonces un profesional de la política.

"El trabajo de la persona elegida localmente", explica Alain Faure, "supera la sencilla gestión técnica para integrarse en un proceso más global y más complejo de *management* social. Si se compromete sobre su portafolio de políticas sectoriales, el alcalde codifica el papel de la intervención pública en el sistema de representación de los intereses (el lugar de las Pymes, la orientación de las cadenas de producción, las normas de inserción en el mundo laboral) al mismo tiempo que precisa las modalidades de acción (inversiones específicas, esfuerzos sobre la productividad y los productos de calidad, diversificación de los participantes en las políticas públicas, adaptación a las fluctuaciones del mercado económico nacional e internacional, ayuda a la innovación social). Este comportamiento necesita claramente, una profesionalización del mandato de los elegidos localmente"¹⁷.

15. Se conservó el original francés, sacado del inglés *management* (N. de T.).

16. Galicismo utilizado por los ingleses para designar a la persona que es emprendedora, empresaria, "echada para adelante" y generadora de oportunidades (N. de T.).

17. A. Faure, "Le trousseau des politiques locales", *Politix*, No. 7-8, octubre-diciembre de 1989, p. 75. Véase también A. Fau-

Unos nuevos empresarios políticos locales

Es precisamente la capacidad para jugar esta sorprendente carta del "*management* de la proximidad", la que permite este regreso de los notables¹⁸ que tanto ha decepcionado a los partidarios de una descentralización más cercana a los ciudadanos¹⁹. El resurgimiento de lo local da pie a los "notables *managers*" que no vacilan —y esa es su fortaleza— en combinar el poder recurrir a las prácticas clientelistas más tradicionales, con el manejo de la lógica racionalizante. Desde este punto de vista, aparecen claramente dos figuras. La primera es la del presidente del Consejo departamental, el gran beneficiado por la descentralización. En tanto el "notable tradicional" fundamentaba su *elegibilidad* en su terruño y su participación en múltiples redes de notables²⁰, el nuevo "presidente del ejecutivo departamental" se beneficia de una legitimidad fundamentada en su competencia, es decir, en su aptitud para poner en marcha unas políticas públicas locales.

La segunda figura, como ya se mencionó, es la del alcalde *entrepreneur*, aquel francotirador de la acción local que, hasta este momento, es el único que logra la hazaña de practicar el "*management* de proximidad". "Los nuevos alcaldes", escribe Yves Mény, "están presentes en todos los tipos de municipio. El hombre político local también se volvió —y más que nunca— un *entrepreneur*"²¹.

Lo local como espacio de proximidad

En esas condiciones, se entiende mejor la ambigüedad de este "regreso a lo local"²², que parece ser la característica de los años ochenta. Se trata por cierto de un regreso a lo local, pero un local tan diferente del

re, *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

18. Éstos son los médicos, abogados o terratenientes que tradicionalmente constituían la clase política en las zonas rurales francesas (N. de T.).

19. Véase J. Rondin, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

20. M. Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

21. Y. Mény, "Le maire nouveau est-il arrivé?", *Le Figaro, Études politiques*, élections municipales, 1989, p. 9.

22. Véase A. Mabilleau (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993.

de los notables de la Tercera República²³, como del de los neorurales posteriores a 1968. Como bien lo muestra la observación de la acción de los alcaldes empresarios, el territorio de los años ochenta, que es el de la descentralización, de las tecnópolis y de los planes de ordenamiento rural, es un territorio abstracto, "algo algoritmizado" para utilizar la fórmula de Yves Barel²⁴. Este espacio lo construye la acción de las elites locales intermediarias, que intentan poner en marcha políticas públicas departamentales y municipales. Lo local de hoy se apoya en unas formas diferentes de proximidad social que no se identifican con la proximidad profesional ni tampoco con la proximidad territorial, porque su principal característica es la de estar constituida por redes, que se las denominará *proximidades de redes (reticulares)*. En efecto, lo que da homogeneidad y solidez a este tipo de práctica reticular, es la aptitud de los actores locales (responsables de asociaciones, elegidos localmente, empresarios) para tejer una red de comunicación y de información original²⁵. El reverso de la medalla es que la proximidad reticular no es –todavía– generadora de sentido y, por consiguiente, de identidad. La coherencia de este espacio, constituido por múltiples redes económicas, institucionales, corporativistas, asociativas, es bastante problemática: es necesario construirla y mediatizarla.

Sólo entonces se puede ver mejor el reto político local: consiste en la construcción de un espacio de mediación que dé un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias (reticulares) de redes, que están actuando a nivel local. Este espacio de mediación podría organizarse a través de la puesta en marcha de políticas públicas locales, pero con la condición de que aparezcan efectivamente unos mediadores susceptibles de construir el código y el referencial que le dé sentido y coherencia a esas políticas públicas. Esos mediadores existen en potencia. Se trata del embrión de una tecnoestructura departamental o regional, de notables modernistas, de alcaldes emprendedores, de responsables económicos locales. Su referencial existe como un esbozo: es la noción de desarrollo local global, apoyada en los valores de civismo económico como nueva ética de la política local.

Las políticas públicas de la Unión Europea

Los años ochenta se caracterizan por la constitución progresiva, todavía frágil y parcial pero sin embargo muy real, de un espacio europeo de políticas públicas, elemento propio de un espacio público europeo en vía de formación. Este proceso de europeización de las políticas públicas²⁶ se traduce en la puesta en marcha progresiva de un haz de normas de acción comunes, cuyo mecanismo de elaboración escapa a un Estado considerado individualmente, y que, sin embargo, van a orientar de manera decisiva las percepciones y las conductas de los actores de las políticas públicas, incluyendo los del nivel nacional.

El surgimiento de una agenda política europea

Si hasta este momento las autoridades nacionales tenían en su mayoría el dominio de la inscripción de cuestiones nuevas en la agenda política, es claro que en numerosos campos esta inscripción se hace ahora en Bruselas²⁷, lo cual significa que es a nivel europeo que van a ser formulados los términos de referencia y las condiciones de la intervención pública.

Es el caso, por ejemplo, de la política pública agrícola, dado que durante los años ochenta el ritmo de surgimiento de nuevos problemas para inscribir en la agenda política (lucha contra los excedentes agropecuarios, toma en cuenta las consecuencias sobre el medio ambiente de las formas de agricultura moderna...) ha escapado progresivamente a los actores estrictamente nacionales. El caso del medio ambiente es todavía más demostrativo, porque las "normas europeas" se volvieron la referencia obligada de los decisores nacionales, al mismo tiempo que un recurso estratégico para los actores del sector del medio ambiente.

Hay otros sectores que son igualmente afectados por esta extensión de la agenda política comunitaria²⁸ (política pública de desarrollo regional, política pública

23. Corresponde al período donde estuvo vigente la Constitución de 1875, la tercera desde 1793 (N. de T.).

24. Y. Barel, *La société du vide*, París, Seuil, 1984.

25. P. Muller, F. Grebaux y A. Faure, *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, París, L'Harmattan, 1989.

26. Véase S. Andersen, K. Eliassen (dir.), *Making policy in Europe, the europeification of national policy-making*, London, Sage, 1993.

27. Donde está ubicada la administración de la Unión Europea (N. de T.).

28. "Comunitario" se referirá en adelante a todo lo que tiene que ver con la Unión Europea (antigua Comunidad europea) (N. de T.).

de telecomunicaciones), pero el caso más espectacular es el de la política pública de libre competencia, que conoció un verdadero renacimiento durante los años ochenta. Los Estados miembros, que inicialmente eran escépticos, debieron rápidamente tomar en cuenta el activismo renovado de la Comisión²⁹, tanto en lo que tiene que ver con la vigilancia de las fusiones y alianzas entre empresas como en la intervención en el campo de las ayudas públicas a las empresas.

Finalmente, y más recientemente, con la entrada en vigor del tratado de Maastricht, algunas políticas públicas relacionadas con la cooperación política han sido afectadas: seguridad interior y justicia, inmigración...

Antes de ser el lugar de la decisión propiamente dicho, Europa aparece, entonces, cada vez más como *el lugar estratégico donde se formulan los problemas* y donde se define el abanico de las soluciones que constituyen el objeto mismo del debate político. Eso significa que Europa, cada vez más claramente, fija los marcos intelectuales y normativos que determinan las grandes orientaciones de las políticas públicas.

La constitución de un espacio de representación comunitario

En este caso también, los años ochenta constituyen un cambio. A partir de este momento, es evidente que el nivel de la Unión Europea se ha vuelto un escenario real de representación para los grupos de interés en los países miembros, como lo demuestra el crecimiento espectacular de las cifras que tiene que ver con los cabildeos (*lobbys*) que giran alrededor de las instituciones comunitarias. En 1992, el número de cabildeos presentes en Bruselas se podía estimar en varios millares. Esta evolución está, por cierto, directamente ligada a las transformaciones de la agenda política europea. Hoy es imposible, para los diferentes grupos de interés, ignorar las iniciativas y las decisiones comunitarias sin contar con la búsqueda de influencia.

De manera paradójica, todas las investigaciones que hacen énfasis en este crecimiento del nivel comunitario como lugar de representación de los intereses muestran también que esta evolución no termina en la constitución de poderosos grupos de interés que reúnan en su conjunto las organizaciones comprometidas con un sector³⁰. Incluso "eurogrupos" tradicionalmente

activos, como la COPA (organizaciones agrícolas) o la UNICE (organizaciones gremiales), de manera alguna sustituyeron la intervención ante las instancias europeas de grupos de interés nacionales. No se observa, hasta ahora, una puesta en marcha de formas de representaciones corporativistas que verían a estos eurogrupos beneficiarse de un monopolio de representación cerca de los servicios competentes de la Comisión. La forma dominante de representación a nivel comunitario es, entonces, la forma pluralista³¹ que ve entrar en competencia diferentes *lobbys* y grupos de interés, para influenciar el proceso de decisión comunitaria. La impresión que domina es la de una gran incertidumbre sobre las estrategias de los diferentes actores, ya sean de los representantes de gremios profesionales, de grupos de interés reunidos alrededor de una causa común (medio ambiente, derechos de las mujeres, consumo) o de administraciones nacionales; tomando en cuenta la diversidad de los actores y de los retos, un complejo juego de alianzas múltiples y de *bargaining* (negociaciones) hace que el juego sea más abierto y los resultados menos previsibles que a nivel nacional.

Sin embargo, la existencia de un lugar suplementario de decisión viene a perturbar el juego de los actores a nivel nacional, ya sea introduciendo restricciones que van a limitar las posibilidades de influencia a nivel nacional (y aun en algunos casos, quitándole cualquier pertinencia), ya sea introduciendo en el juego recursos inesperados que pueden modificar las relaciones de fuerza. Sin que hasta ahora se pueda hablar de un verdadero cuestionamiento de las formas de representación corporativistas nacionales, es claro que el desarrollo de formas de representación competitivas y más abiertas tiende –poco a poco– a cambiar las reglas de juego del diálogo entre el Estado y los grupos de interés, incluso en las negociaciones nacionales.

La transformación de los modos de decisión

Como bien lo muestran Jean-Louis Quermonne³² y Christian Lequesne³³, el sistema de decisión comunitario

29. Es decir, el órgano ejecutivo de la Unión Europea (N. de T.).

30. Véase S. Mazey y J. Richardson (dir.), *Lobbying in the European Community*, Oxford Press, 1993.

31. Véase la contribución de Ph. C. Schmitter en Y. Mény, P. Muller y J. L. Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

32. J. L. Quermonne, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, Coll. "Clefs", 1993.

33. C. Lequesne, Paris- Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

se caracteriza, primero, por su complejidad. Más allá de los aspectos institucionales ligados a las nuevas formas de cooperación entre los tres actores principales (la Comisión y su red de comités, el Consejo de ministros y el Parlamento), lo que constituye el elemento más impactante es la ausencia de liderazgo decisorial. El funcionamiento colegiado de la Comisión, el estatuto ambiguo del Consejo de ministros, que es a la vez un órgano de cooperación política y una instancia de integración comunitaria, el papel más de influencia que de decisión del Parlamento, hacen particularmente difícil establecer un mapa de los poderes comunitarios.

Este sistema se caracteriza también, de manera paradójica, a la vez por su apertura y su carácter opaco. La apertura viene del funcionamiento de la Comisión que, pese a no ser exactamente una administración de misión³⁴, tampoco se ha transformado en una burocracia de tipo tradicional. El punto importante aquí tiene que ver con la búsqueda y expresión de la *expertise*³⁵. Cuando las administraciones nacionales tienden hacia el monopolio de la *expertise* legítima con el fin de imponer sus formas de acción (aun si fuera para compartir este monopolio con un medio profesional corporatizado), la Comisión va a buscar esta *expertise* multiplicando los contactos, formales o informales, con los varios actores que gravitan alrededor de ella.

La elaboración de las políticas públicas comunitarias es, en efecto, infinitamente más difícil que el proceso de decisión a nivel nacional, en especial en lo que concierne al problema crucial de la aceptación de las normas comunitarias por parte de 15 sistemas políticos con sus culturas y sus tradiciones específicas. Definir una *expertise* propia, es decir, posicionar una *expertise* europea, es, entonces, inimaginable, sin tener que asumir riesgos considerables de rechazo o simplemente de no aplicación. Por el contrario, el funcionamiento en comités permite integrar a todas las etapas de decisión una multitud de actores públicos y privados, incluidos los que después serán encargados de la puesta en marcha de las políticas públicas en los diferentes estados miembros.

El proceso de búsqueda y confrontación de *expertises* diferenciadas constituye, en definitiva, un poderoso mecanismo de selección, más o menos formalizado, de una elite a la vez política-administrativa y ligada a la "sociedad civil" (representantes de diferentes *lobbys* gremiales o no gremiales), que va a tejer todo un conjunto de *redes más o menos estabilizadas* y que mantiene relaciones de conflictos o de alianzas. Este conjunto de redes ha terminado por elaborar su propio lenguaje, sus propios códigos y sus propios modos operacionales, creando, *de facto*, una separación que va a opacar el funcionamiento del sistema para los *outsiders*³⁶ tanto más si las reglas de acceso son mucho más borrosas que para los sistemas nacionales.

Bibliografía

- Abélès, Marc. *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- Andersen, S. y Eliassen, K. (dir.): *Making policy in Europe, the europeanization of national policy-making*. London, Sage, 1993.
- Barel, Yves. *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984.
- Bariez, S. *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1990.
- Dreyfus, François y d'Arcy, François. *Les institutions politique et administratives de la France*, Paris, Economica, 1985.
- Faure, Alain. "Le trousseau des politiques locales", *Politix*, No. 7-8, octubre-diciembre de 1989.
- Faure, Alain. *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, Paris L'Harmattan, 1992.
- Gerbaux, Françoise. *La montagne en politique*, L'Harmattan, 1994.
- Jobert, Bruno y Muller, Pierre. *L'État en action*, Paris, PUF, 1987 (Colección "Recherches Politiques").
- Jolly, Jean-François. "Comparación de las políticas públicas de descentralización en Francia y Colombia" en Carlos Salazar Vargas *Las políticas públicas*, 1a. edición, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, 1995.
- Le Galès, Patrick. *Politique urbaine et développement local*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Lequesne, Christian. *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.
- Mabileau, Albert. (dir.): *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Mabileau, Albert. *Le système local*, Paris, Montchrestien, Coll. "Clefs", 1992.
- Marcou, J. "Le pacha et le chef d'entreprise", en F.d'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985.

34. Es decir, a la cual se le ha confiado una misión específica, en oposición a la administración dedicada únicamente a la gestión (N. de T.).

35. La palabra francesa *expertise* se refiere a una capacidad de experiencia y peritazgo científico y técnico, lejos de cualquier concepción jurídica como en castellano (N. de T.).

36. Es decir, aquellos actores que se ubican fuera de la carrera hipica (N. de T.).

- Martin, G. *Politiques sociales et société*, Grenoble, IEP, 1987.
- Mazey, S. y Richardson J. (dir.): *Lobbying in the European Community*, Oxford Press, 1993.
- Mény, Yves. "Le maire nouveau est-il arrivé?" en *Le Figaro, Études politiques*, élections municipales, 1989.
- Muller, Pierre; Grebaux Françoise y Faure, Alain. *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Quermonne, Jean-Louis. *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, Coll "Clefs", 1993.
- Rondin, J. *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.
- Schmitter, Philipp C. "Still the century of corporatism", en Philipp C. Schmitter y Gerard Lehbruch (dir.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979.
- Schmitter, Philipp C. Contribution en Yves Mény, Pierre Muller y Jean-Louis Quermonne. *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Thoening, Jean-Claude. "Does local politic matter", debate entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoening y Philippe Urfalino, *Politix*, No. 7-8, octobre-diciembre de 1989.

