

**Estudios de caso en políticas públicas**  
N° 3

#195416  
C.B. 2814759  
Pierre Muller

Traducción  
Jean-François Jolly  
Carlos Salazar Vargas



**AZCAPOTZALCO**  
COSEI BIBLIOTECA

# **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

2814759

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

H 11 9416

TF 1352  
M8.55

Título original *Les politiques publiques*, publicado en *Collection Quersais-je?*, N° 2354, 4ª ed. francesa, PUF, junio de 2000.

ISBN 958-616-609-0

- © PIERRE MULLER, 2002
  - © JEAN-FRANÇOIS JOLLY (traducción), 2002
  - CARLOS SALAZAR VARGAS (traducción), 2002
  - © PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 2000
  - © UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2002
- Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá-Colombia, fax 2843769

Primera edición: 12 de febrero de 2002

Ilustración de carátula: Disparate claro, grabado de Francisco José de Goya y Lucientes.

Diseño de carátula y composición: Departamento de Publicaciones  
Fotomecánica, impresión y encuadernación: XEROX, impresión digital  
con un tiraje de 300 ejemplares.

Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

## CONTENIDO

PREFACIO	11
PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL PARA AMÉRICA LATINA	13
AL LECTOR DE UNA TRADUCCIÓN LITERAL UN ENTENDIMIENTO INTEGRAL	15
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO LA GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
I. LAS NUEVAS REPRESENTACIONES DE LA ACCIÓN PÚBLICA	30
A. La burocracia: ¿arcaísmo o modernidad?	30
B. La teoría de las organizaciones: la dimensión estratégica	34
C. El <i>management</i> público: pensar la complejidad del mundo	35
II. TERRITORIALIDAD Y SECTORIALIDAD	38
A. El ocaso de las sociedades territoriales	38
B. Del territorio al sector	40
C. El crecimiento de la historicidad	45
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEDIACIÓN	47
A. Qué es una política pública?	47
B. La gestión de la relación global-sectorial	48
C. Un esquema de análisis de las políticas	50

CAPÍTULO SEGUNDO		
LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS		
I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SECUENCIA DE DECISIÓN	55	
A. La identificación de las políticas públicas	56	
B. Un marco secuencial	58	
C. Los límites del enfoque secuencial	59	
II. LA GESTIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA	63	
A. ¿Qué es un problema político?	64	
B. El acceso a la agenda política	66	
C. El concepto de campo cognitivo	69	
III. LO REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	73	
A. Una imagen de la relación global-sectorial	73	
B. La Unificación del campo cognitivo	76	
C. Referencial global, referencial sectorial	78	
CAPÍTULO TERCERO		
LOS MEDIADORES: ACTORES "CLAVE" EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS		85
I. LA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA: LA MEDIACIÓN POR UN GRUPO PROFESIONAL	86	
A. Un referencial de permanencia	86	
B. 1958: un cambio de referencial	88	
C. 1981: La mediación inconclusa	92	
II. LA POLÍTICA PÚBLICA DE AERONÁUTICA CIVIL: LA MEDIACIÓN POR UN GRUPO DECISIONAL	95	
A. Unas industrias de arsenales	95	
B. El surgimiento de un mediador industrial	96	
C. Del referencial del arsenal al referencial del mercado	99	
III. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO COGNITIVO Y DEL CAMPO DE PODER	101	
A. Una tipología de los mediadores:	102	
B. Una función intelectual	107	
CAPÍTULO CUARTO		
LOS CÍRCULOS DE DECISIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS		113
I. EL FUNCIONAMIENTO DEL MEDIO DECISIONAL CENTRAL	113	
A. Una estructura de red	114	
B. Un medio con geometría variable	116	
C. Los cuatro círculos de decisión	118	
II. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS MATRICES DE REFERENCIA	120	
A. La administración de Estado Mayor	121	
B. La negociación interministerial	123	
C. La gestión de la hiperelección	125	
D. Lo interministerial, lugar de elaboración de las matrices de referencia	127	
III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA	128	
A. Nuevas formas de transacción entre administración y política	128	
B. Nuevos recursos políticos	130	
C. Nuevas formas de legitimación de la acción política	132	
D. Las políticas públicas cambian la vida política	133	
CAPÍTULO QUINTO		
ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS		137
I. ¿QUÉ PREGUNTA FORMULAR?	139	
II. UN ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN EN DIEZ ETAPAS	139	
A. La puesta en marcha de un referencial de investigación	139	
B. La definición del campo de investigación	140	
C. El análisis de la literatura existente sobre el tema	140	
D. La definición de un cuestionamiento instrumental	141	
E. La definición de una puerta de entrada institucional	142	
F. La elaboración de un cuestionamiento de investigación	143	
G. La depuración sistemática de la literatura especializada	143	
H. La entrevista con los actores de la decisión	144	
I. La lectura de la literatura científica	145	
J. La redacción del documento final	146	
CAPÍTULO SEXTO		
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE SECTORES Y TERRITORIOS		149
I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CORPORATIVISMOS	149	

<b>A. El concepto de neocorporativismo</b>	150
<b>B. El corporativismo a la francesa</b>	151
<b>C. La búsqueda de nuevas proximidades</b>	153
II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES	153
<b>A. La crisis del enfoque sectorializado</b>	154
<b>B. Descentralización y políticas públicas</b>	156
<b>C. Unos nuevos empresarios políticos locales</b>	160
<b>D. Lo local como espacio de proximidad</b>	161
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA	162
<b>A. El surgimiento de una agenda política europea</b>	163
<b>B. La constitución de un espacio de representación comunitario</b>	164
<b>C. La transformación de los modos de decisión</b>	166
CAPÍTULO SÉPTIMO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BUSCA DE LEGITIMIDAD	171
I. LÓGICA JURÍDICA Y LÓGICA MANAGERIAL	171
<b>A. La administración pública seducida por el management</b>	172
<b>B. Un conflicto de legitimidad</b>	174
II. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	176
<b>A. Racionalizar la acción pública</b>	176
<b>B. Las diferentes formas de evaluación</b>	177
<b>C. La evaluación como reveladora de una crisis de legitimidad</b>	180
<b>D. El sistema francés de evaluación</b>	181
III. LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO FRANCÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	183
BIBLIOGRAFÍA	191
EL AUTOR Y LOS TRADUCTORES	199

## PREFACIO

*Las políticas públicas*, del profesor Pierre Muller, es uno de los textos de referencia obligada en esta disciplina y su autor es quizás su estudioso más reconocido en Francia. Como tal, constituye un importante aporte a la bibliografía disponible en castellano sobre la materia.

Su edición por la Universidad Externado de Colombia refleja una larga trayectoria de trabajo académico en torno a las políticas públicas. Ella se ha nutrido de la experiencia colombiana, pero también de ideas y prácticas de la tradición norteamericana (ejemplificada por los programas conjuntos en gobierno y políticas públicas con la Universidad de Columbia) y la de Europa Continental que se presenta al lector en este libro.

El esquema tradicional de análisis de la formulación y ejecución de políticas ha partido del supuesto de que su origen y concepción son de carácter puramente técnico. Como desprende de la obra del profesor Muller, esa visión es apenas parcial. Los procesos de negociación y la conciliación entre grupos de interés diversos juegan un papel muy importante en la toma de decisiones públicas y su instrumentación. Ello ocurre aún en el interior de las burocracias de la rama ejecutiva. Tenerlo en cuenta no sólo enriquece nuestro entendimiento de las políticas públicas; también ayuda a mejorar la calidad de las mismas.

El texto del profesor Muller examina las políticas públicas desde una perspectiva de proceso. Lo que debe evaluarse no se limita al documento o acto administrativo mediante el cual se plasma la política pública. Comprende también la interacción entre quienes la han diseñado y quienes, dentro del sector público, son responsables de llevarla a la práctica.

Por tal motivo, el profesor Muller comienza su análisis con una rigurosa conceptualización de las políticas públicas, para luego proceder a la descripción de cómo los distintos actores participan en su definición y articulación con otras políticas y con instituciones públicas y privadas. El libro incluye un valioso esquema metodológico para la investigación en políticas públicas y termina con una reflexión de carácter más general, que permite ubicarla en el contexto más amplio de las nuevas tendencias en las ciencias sociales y administrativas.

Para concluir, la Universidad Externado de Colombia expresa su agradecimiento tanto al profesor Muller como a los doctores Jean François Jolly y Carlos Salazar Vargas, que con gran generosidad cedieron los derechos del texto original y la versión española para hacer posible esta publicación.

*Mauricio Perez Salazar  
Bogotá, febrero de 2002*

#### PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL PARA AMÉRICA LATINA

Me agrada presentar al público latinoamericano la primera edición en lengua española de este pequeño libro dedicado al análisis de las políticas públicas del cual existen ya cuatro ediciones en lengua francesa.

En efecto, el análisis de las políticas públicas ha conocido un desarrollo muy importante durante estos últimos años tanto en el mundo anglosajón como en Europa. Por lo que concierne a América Latina, es posible escribir sin equivocarse mucho que, después de un arranque tardío, hay actualmente una verdadera explosión de los estudios e investigaciones dedicados a las políticas públicas. Esta explosión puede relacionarse con las profundas transformaciones que afectan de manera específica a cada una de las sociedades que la componen y los cambios en los modos de actuar en ellas.

Lo que propone este libro es precisamente una reflexión sobre los aportes de esta disciplina para entender mejor las transformaciones de la acción pública en nuestras sociedades. Más allá de una presentación de los enfoques clásicos del análisis de las políticas públicas (¿cómo aparecen los problemas públicos?, ¿cómo se toman las decisiones?), la obra propone una perspectiva original (el análisis cognitivo

de las políticas públicas) fundamentada en el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como los actores privados (grupos de intereses...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas.

La obra se dirige tanto a los docentes, investigadores y estudiantes deseosos de familiarizarse con los métodos de esta disciplina como a todos aquellos que desean y necesitan reflexionar sobre las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad. ¡Ojalá sus diversos lectores pudieran encontrar en ella algunos elementos de respuesta a sus ansiosos interrogantes o, lo que es propio de una obra de reflexión, plantear a su turno, gracias a ella, unas preguntas sobre la naturaleza y las características de la acción pública en su respectiva sociedad!

Sin duda alguna, el excelente ejercicio de traducción, y sobre todo de contextualización, que realizaron los profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas los ayudará en esta tarea.

*Pierre Muller*  
*París, 6 de enero de 2002*

AL LECTOR

DE UNA TRADUCCIÓN LITERAL A UN ENTENDIMIENTO INTEGRAL...

Tiene usted en sus manos –apreciado lector– la traducción de la obra más reciente del profesor Pierre Muller, destacado representante de lo que podríamos llamar “la escuela francesa de políticas públicas”. Esta traducción es el producto común –el vástago compartido–, el fruto largamente deseado, padecido y querido, resultado de meses de trabajo y –sobre todo– de interminables discusiones académicas entre dos profesores, uno francés, el otro colombiano, quienes a pesar de sus diferentes preparaciones, recorrido y experiencias supieron –siempre como buenos amigos– sortear las inevitables discrepancias en la forma como cada uno interpretaba el pensamiento del autor.

Como tal, el texto en castellano no debe considerarse como un trabajo realizado por “traductores oficiales”, expertos en el idioma francés. Por el contrario, es una traducción realizada por expertos interesados y –en algo– conocedores del tema.

De ahí que desde el inicio se tuvo como reto el de ofrecer siempre un “valor agregado” al pensamiento del autor, quien –más de una vez– se aleja del enfoque vigente en los

países de ancestros anglosajones, concretamente de aquellos bien llamados en inglés como de “*usanians*”<sup>1</sup> *profile*.

Dejando claro lo anterior, sea esta la oportunidad propicia para hacer énfasis en 8 puntos peculiares, distintivos y –en mucho– fundamentales, que propician y fomentan la necesaria discusión sobre el tema:

1. Los vocablos ingleses *politics* y *policy*, traducciones ambos de la palabra española *política*, hacen referencia a conceptos ampliamente distintos, aunque significativamente bien complementarios. Esta lamentable confusión (generalizada en todo idioma con ancestros latinos) ha dado origen a que se confundan, traslapen y trastoquen estos dos campos de intervención, estudio e interpretación de la realidad cotidiana<sup>2</sup>.

2. De otro lado está el hecho de que cada vez más –como muy bien lo dice el profesor Muller– “hacer política es hacer políticas”, es decir, formular e implementar políticas públicas<sup>3</sup>. No se puede, entonces, separar el juego político (*politics*) de la acción pública (*policies*), ya que se apoyan mutuamente. En esto sí están de acuerdo los académicos de todas partes, sin importar sus ancestros latinos o anglosajones.

---

1. “*Usanians*” como traducción inglesa del gentilicio estadounidense, modismo que se ha venido popularizando para designar a los ciudadanos de los Estados Unidos de América, ya que la palabra “*Americanos*” designa los habitantes de todo un continente conformado por 26 países. El vocablo “norteamericanos” no es válido, si se tiene en cuenta que en Norteamérica existen tres países. La expresión *greengo* es ofensiva, al provenir del sentimiento anti-estadounidense, reflejado en el color verde de los uniformes de los marins de ese país. Como tampoco es de recibo la expresión *yunky*, como despectivamente se designaba los sureños, a los habitantes del norte de los Estados Unidos en la guerra de secesión.

2. Carlos Salazar Vargas. *Las políticas públicas*, 1999.

3. Pierre Muller. *Las políticas públicas*, cap. sexto.

En efecto, hoy día, los ciudadanos votan más por lo que se les propone en el programa político (como intencionalidades de políticas públicas) que por otros factores tales como el mismo candidato, su posicionamiento, imagen, etc. Es decir, el valor agregado que puede ofrecer un candidato cualquiera, para competir con éxito en la arena política, se ofrece, estructura y personifica, –básicamente– en su particular programa de gobierno<sup>4</sup>. En él se ofrecen los elementos conceptuales para hacer de la diferenciación ese factor adicional que puede –y debe– observar todo elector. Este campo forma parte integral de lo que ya se conoce como el “marketing de políticas públicas” (llamado también como “marketing público”), para designar las estrategias y tácticas, no ya del candidato, sino del gobernante electo, quien debe implementar lo que previamente formuló y prometió como candidato.

3. Las insuficiencias que de manera frecuente se constatan en el tratamiento de la materia “política económica” se originan, fundamentalmente, en la relativa falta de precisión en los límites y supuestos metodológicos y teóricos con que se encara<sup>5</sup>. De ahí que –es de lamentar– para muy escasos economistas la *política económica* es una, y sólo una, del inmenso conjunto conformado por la “Ciencia de las políticas públicas” (*Policy Science*), como campo particular, propio y multidisciplinario de investigación, estudio y desarrollo.

Es bien claro que para muchos –dentro los cuales nos incluimos nosotros– la sociedad no es sólo la suma de individuos. Por ende, la coordinación de la actividad eco-

---

4. Carlos Salazar Vargas. *Marketing político*, 1994, cap. 2.

5. Samuel Lichtensztein. “Enfoques y categorías de la política económica”, mimeo.

nómica de una nación (léase la política económica) no puede limitarse a esta simple y nimia concepción, como bien lo demostraron hace ya más de medio siglo Kenneth Arrow y los seguidores del *public choice*. En palabras del mismo Arrow, hay necesidad de "juicios de valor sociales", queriendo significar con ello la inevitable existencia de "situaciones socialmente problemáticas"<sup>6</sup>, lo que implica –por parte del mismo Estado– su necesaria respuesta, precisamente, por medio de políticas públicas, económicas para este caso.

4. El referente global sectorial, o, según la definición del profesor Muller, "la imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir", cuando se lo considera como medio político, es decir, como manera de "hacer posible lo deseable", se circunscribe a la respuesta de cómo los líderes regionales exitosos deben tener la doble calidad o capacidad para "decodificar" los conceptos nacionales con el fin de poderlos adaptar al nivel periférico o regional y, a su vez, "codificar" aquellos regionales, para hacerlos legibles y entendibles por la administración central y el gobierno nacional. Estos líderes, "constructores de referentes", seres –por decirlo de alguna forma– "bífidos", son –según la definición de Pierre Muller<sup>7</sup>– importantes y necesarios *mediadores* y no simples defensores o voceros de intereses específicos.

5. La "prospectiva", como insumo fundamental sobre todo para la etapa de formulación de toda política pública, nos presenta la necesidad de trabajar –inevitablemente– con escenarios, si bien ideales y subjetivos, necesarios y factibles,

---

6. Ver Salazar Vargas. *Op. cit.*

7. *Ibid.*, cap. tercero.

con miras a tratar de cambiarlos por unos mejores (interviniendo la realidad) por medio de políticas públicas.

6. Tan fundamental y vasto es este campo que en Colombia se propone ya considerar la "política pública de descentralización" como tal como una situación socialmente problemática, que tiene que responder –de manera simultánea– a la necesidad de "reglamentar el territorio y de gobernar los territorios"<sup>8</sup>.

7. El fin último del análisis de las políticas públicas es ver al Estado en acción, haciendo o dejando de hacer cosas, pero siempre tratando de mantener la cohesión social (Muller y Jobert). Vale la pena analizar este concepto a la luz de lo que proponía Arrow acerca de un juicio de valor social, sirviendo a la vez de árbitro entre una serie de grupos con intereses, si no conflictivos sí al menos diferentes, distintos u opuestos entre sí.

8. En efecto, toda política pública trata de resolver conflictos. Su actividad y campo de acción se da, precisamente, cuando una serie de actores perciben que su situación no es conforme a lo que debería ser –o podría ser– (Muller y Salazar). Por esta razón, estos actores ejercen presión y el Estado responde, da una solución, ofrece sus propuestas, presenta alternativas... *por medio de políticas públicas*. Tarea nada fácil que justifica ampliamente lo que acertadamente el Profesor Muller propone, al considerar las políticas públicas como verdaderas y fundamentales "invenciones intelectuales".

---

8. Jean-François Jolly. *Disertación final para el Doctorado de Estudios latinoamericanos*.



Teniendo presentes estos ocho planteamientos, no resulta difícil entender cómo el campo de las políticas públicas aumenta, enriquece y engrandece cada uno de los ámbitos de las otras áreas del saber.

Sólo esperamos que disfrute, amigo lector, estas páginas, como las disfrutamos nosotros. Entre tanto, recuerde siempre que, según Michel Eyquem, *seigneur* de Montaigne –ex alcalde de Bordeaux– *chaque lecteur est le propre lecteur de soi-même...*

*Jean-François Jolly*  
*Carlos Salazar Vargas*

#### LAS IDEAS SON INTRADUCIBLES

*Mi experiencia en la escuela de la calle me ha enseñado que palabras son palabras en cualquier idioma. Pero las ideas y su esencia son intraducibles. Por ello sugiero que enfoquemos la traducción como creadores, porque los autores aspiran a que sus libros transmitan arte y emociones y no solo palabras canjeadas por otras. De manera que ¡adelante! Vamos pues, a re-crear.*

(Angel Cuadra, 2000)

## INTRODUCCIÓN

Como es el caso de muchas de las disciplinas científicas nuevas, el análisis de *políticas públicas* se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestados sus principales conceptos. Es así como algunas veces recurre al derecho, otras a la economía, otras a la sociología o a la psicología. Pero como ciencia del *Estado en acción*<sup>1</sup>, es también la rama más reciente de la ciencia política. De este doble estatuto es precisamente de donde provienen las dificultades para hacerse reconocer como una verdadera disciplina científica, por lo menos en Francia. Necesariamente pluridisciplinaria, tropieza de forma inevitable contra los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace. En realidad, la noción de "política pública" no evoca mucho para numerosos universitarios o altos funcionarios, quienes, sin embargo, tienen la oportunidad de estudiarla o practicarla. A veces, inclusive, esta traducción literal del inglés *public policy* suena como un pleonasma para los oídos franceses.

1 Ver Bruno Jobert y Pierre Muller. *L'Etat en action. Corporatismes et Politique Publiques*, Collection "Recherches politiques", Paris, PUF, 1987. Numerosos desarrollos presentados aquí encuentran su fuente en esta obra y, de una forma más general, en los trabajos que hemos realizado con Bruno Jobert.

De modo paralelo, como ciencia de la acción pública, toma a menudo la forma de sencillos métodos o de *check lists* para el uso de los decisores, más que la de una disciplina académica con un cuerpo de saber teórico bien constituido. Por eso, hoy todavía se discute sobre su integración en el seno de la ciencia política. De un lado, suscita el interés de los politólogos que ven en ella una apertura de su disciplina más allá de los estudios clásicos del comportamiento político; del otro, la preocupación por operacionalizar, a veces afirmada con demasiada velocidad, suscita la desconfianza frente al *management*<sup>2</sup> público. El verdadero problema, en realidad, consiste en saber si el análisis de políticas públicas genera para la realidad social una *cuestión nueva*, diferente de las que se hicieron hasta hoy. Para determinarlo, hay que regresar a las condiciones de su desarrollo.

Si bien es cierto que en Francia muchos autores<sup>3</sup> realizaron estudios de *políticas públicas* tal y como *Monsieur Jourdain* hacía prosa<sup>4</sup>, se puede decir que esta noción es esencialmente de origen anglosajón, ya que es en Inglaterra y Estados Unidos de Norte América en donde ha conocido un desarrollo fulgurante desde los años 50. De este nacimiento, las investigaciones de *políticas públicas* conservaron los estigmas en la medida en que quedan fuertemente marcadas por la tradición anglosajona, fundamentada en la noción de *Government*. En esta perspectiva, la pregunta objeto de investigación es esencialmente pragmática: ¿cómo

2. Los traductores juzgaron conveniente conservar la palabra en inglés, utilizada por el autor.
3. Hay que resaltar aquí el papel precursor del Centro de Sociología de las Organizaciones.
4. *Monsieur Jourdain* es un conocido personaje de Molière en la obra teatral *El Burgués Gentilhombre*, quien descubre que al hablar lo hace en prosa (nota de los traductores).

la formación de los intereses puede conducir a la puesta en marcha de "buenas" políticas, que éstas sean eficaces, que correspondan a las metas buscadas y que ahorren dinero a los ciudadanos?<sup>5</sup>.

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

Es claro, en efecto, que las teorías del Estado, tan recursivas hasta el inicio del siglo xx para rendir cuentas del surgimiento y del desarrollo de la forma-Estado en el Occidente capitalista, enmudecen cuando se trata de explicar las profundas transformaciones que han afectado los modos de regulación de estas sociedades industriales durante la

5. Ver E. C. Edwards, Y. Sharkansky. *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*, Paris, Editions d'Organisation, 1981.

segunda mitad del siglo xx. Estas transformaciones se presentan, además, bajo la forma de una paradoja: de un lado, se asiste a una suerte de triunfo del Estado regulador, que se manifiesta por la prodigiosa multiplicación de las intervenciones públicas en todos los campos de la vida cotidiana. Pero, al mismo tiempo, este triunfo se acompaña de una profunda crisis de los modelos de acción que parecían haber sido la causa del éxito mismo del Estado, como bien lo muestra el desarrollo en los años 70 de las teorías neoliberales.

Tal es la perspectiva teórica de esta obra. Su ambición es ofrecer al lector una *introducción* al estudio de las políticas públicas. No se trata de proceder a una revisión general de la literatura existente sobre el asunto, ya que existen otras obras que presentan excelentes síntesis<sup>6</sup>. Es por eso que, si bien indicamos las referencias bibliográficas fundamentales, escogimos proponer más bien al lector una *estrategia para el estudio de las políticas públicas* a partir de nuestros propios trabajos de investigación. Esta perspectiva no cubre, por cierto, el conjunto de las preguntas que genera el análisis de políticas públicas, pero constituye una primera aproximación susceptible de ser luego completada por lecturas más especializadas. Tampoco encontrará aquí el lector un recetario para aplicar. El campo de las políticas públicas es demasiado complejo para eso. La ambición de este libro es especialmente sugerir las *preguntas* que deben hacerse a propósito de las políticas públicas, tanto el investigador como el hombre que las elabora y también el simple ciudadano.

---

6. Ver en particular Yves Mény y Jean-Claude Thoenig. *Politiques publiques*, París, PUF, Col. "Thémis", 1989.

#### EL TRADUCTOR EN LA METÁFORA DEL CUBITO DE HIELO

*Comencemos con el cubito, o sea el texto. Luego lo derretimos, proceso que se cumple en algún rincón del cerebro. Una vez derretido y en estado líquido, el cubito de hielo como tal no existe, aunque la materia que lo integraba, la sustancia que le da forma, sí existe, mas ahora está presente como líquido. Todas las moléculas del cubo se agitan en ese estado frenético de movimientos que nuestros amigos los científicos atribuyen a las moléculas. Lo que existe del cubito original en este estado es un flujo. Entonces nosotros, los "traductores, comenzamos a darle nuevo cuerpo y a reformarlo, o a volverlo a congelar si prefieren.*

*Esta es la parte del proceso que soy incapaz de describir, pero que implica elegir y escuchar, rechazar y desesperarse a medida que algo, que se supongo sea de carácter químico, tiene lugar en el cerebro. Y finalmente disponemos de otro cubito nuevo que, si la suerte nos acompaña, se parece al primero. Nada en él es exactamente igual, ha sido reconstruido de maneras infinitamente distintas, ninguna de sus moléculas están en la misma posición original, pero sin embargo, ha de parecerse al cubo original. Un cubito idéntico sería la traducción ideal, pero desde luego, esta no existe. Tal reforma es el acto vital del traductor; el único acto del traductor que el lector ve y absorbe de la obra hasta el punto que se lo permita su capacidad de atención; el crítico lo lee y probablemente "derrita" el texto, o sea que reduce la voz coherente del autor a sus partes fragmentadas. Mas ninguno de estos lectores ni reforma ni vuelve a crear. Esa tarea le corresponde solamente al traductor. Entonces ¿hacemos lo mismo exactamente que el autor? Para imaginarnos cómo lo hacemos, ¿tendríamos que considerarnos actores, ilusionistas, magos, prestidigitadores, charlatanes?*

(Margaret Sayers Peden. FIATA: Asociación Estadounidense de Traductores, Capítulo de La Florida, 2000)

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de exponer los conceptos y métodos de análisis, hay que recordar su origen, lo que es lo mismo que hacerse dos preguntas fundamentales:

– La primera es la del *origen intelectual del análisis de políticas públicas* como método para estudiar y entender la acción del Estado: ¿de cuáles corrientes de pensamiento, de cuáles interrogantes sociológicos o filosóficos es heredero?

– La segunda pregunta es la del *origen de las mismas políticas públicas*. Consiste en preguntarse cuáles son las transformaciones en la sociedad que han podido producir esta explosión de las regulaciones estatales de la cual busca rendir cuentas el análisis de *políticas públicas*. En efecto, el desarrollo de las intervenciones del Estado en la sociedad civil es, sin duda alguna, uno de los mayores fenómenos del siglo xx. No solamente los campos de acción de la administración se han ampliado y multiplicado, también las técnicas utilizadas por los decisores públicos se han diversificado y sofisticado. Basta, para convencerse de eso, comparar las reacciones de las economías occidentales a la crisis de 1973 frente a la de 1929. En aquella época, los dirigentes políticos y económicos parecían *sufrir* los eventos que, en realidad, muy poco entendían. Hoy en día, aun

si nuestro conocimiento de las fluctuaciones económicas está lejos de ser perfecto y el doloroso problema del desempleo deja graves incertidumbres para el porvenir, los dirigentes del mundo han sido finalmente capaces de controlar la crisis, pagando para eso, es cierto, el precio de desgarradoras revisiones sobre las cuales regresaremos: *las sociedades industriales contemporáneas son fundamentalmente sociedades reguladas*. Reconstruir la génesis de las *políticas públicas* es, entonces, entender a la vez cómo han sido elaboradas de manera progresiva *nuevas representaciones de la acción pública* que permiten pensar esta nueva relación con el mundo, y según cuáles procesos las sociedades industriales se han "inventado" estas herramientas que son, precisamente, las *políticas públicas*.

#### I. LAS NUEVAS REPRESENTACIONES DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Deben evocarse tres grandes corrientes de pensamiento, para precisar el plano de fondo intelectual de las *políticas públicas*: 1. Las reflexiones sobre la burocracia; 2. La teoría de las organizaciones, y 3. Los estudios de *management público*.

##### A. La burocracia: ¿arcaísmo o modernidad?

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

Sin embargo, el concepto de burocracia no siempre ha tenido esta connotación peyorativa que se hoy se le suele dar. Es así como Hegel, cuando evoca el desarrollo del Estado burocrático, ve en ella el cumplimiento de la razón en la Historia, en oposición a una sociedad civil que es el campo de lo irracional dominado por la "colisión" de los intereses gremiales. Para Hegel, sólo el Estado, depositario de una suerte de "previsión universal" que trasciende los intereses particulares, es capaz de elevarse a nivel del interés general<sup>8</sup>. El Estado, en su forma burocrática, es una figura de *la modernidad occidental que lo opone a las sociedades "arcaicas"*. Es precisamente esta concepción positiva del Estado la que va a criticar Marx. Si para Hegel es el Estado lo que da sentido a la sociedad civil, para Marx, es la sociedad —a través de la lucha de clases— la que da sentido al Estado. Este último no es el vector de racionalización del mundo, y la burocracia, lejos de ser el cumplimiento de la razón, no es nada más que una perversión. Además, el Estado es solo un instrumento utilizado por la clase dominante al servicio de sus propios intereses. La imagen marxista del Estado es fundamentalmente negativa<sup>9</sup>.

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

7. Sobre la burocracia, ver Arguments. *La bureaucratie*, París, UGE, 10/18, 1976.  
8. F. Hegel. *Principes de la philosophie du droit*, París, Gallimard, 1940.  
9. Ver, entre otros, a H. Lefebvre. *De l'Etat*, París, UGE 10/18, 1976.

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

“Para Max Weber”, escribe Jürgen Habermas, “la burocratización es un fenómeno esencial para entender las sociedades modernas [...] En razón de su eficacia, las formas de organización de la economía capitalista y de la administración moderna del Estado se imponen igualmente en otros sistemas de acción, a tal punto que las sociedades modernas ofrecen, aun al profano, la imagen de una ‘sociedad de organizaciones’”<sup>10</sup>. ¿Qué es, entonces, la burocracia según Weber? *Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines*<sup>11</sup>. Detrás de esta definición, de apariencia banal, se esconde una revolución conceptual que explica la eficacia de las sociedades industriales frente a las sociedades tradicionales. En efecto, lo propio de la burocracia es organizar las diferentes tareas con independencia de los agentes encargados de ejecutarlas. Al igual que en una factoría, el proletario está “separado” de los medios de producción, de los cuales no es propietario y cuyo ordenamiento general se le escapa, el burócrata ya no es dueño de su cargo como en el Antiguo Régimen<sup>12</sup>, porque dicho cargo está integrado dentro de

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

11. Max Weber. *Economía y sociedad*, París, Plon, 1971, en particular pp. 26 y s.

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

un universo regido únicamente por las leyes de la *división del trabajo*.

¿Por qué una administración fundamentada en semejantes principios es más eficaz? Porque hace crecer, en proporciones considerables, la *calculabilidad* de los resultados, ya que el sistema se define de manera independiente de las cualidades y los defectos de los ejecutantes. Así se vuelve posible pronosticar que una decisión tomada en la cúspide será aplicada por la base “sin odio ni pasión” y *sin que sea necesario negociar de nuevo, cada vez, el conjunto del sistema de decisión*. No es por azar que Max Weber es contemporáneo de Taylor: en ambos casos, está presente la idea según la cual el desempeño (*performance*) industrial o administrativo pasa por una voluntad de eliminar la incertidumbre ligada al comportamiento humano. Es el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia lo que explica su eficacia social, tanto para provecho del gobernante como del empresario<sup>13</sup>.

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

13. Ver sobre este punto Philippe Bernoux. *La sociologie des organisations*. París, Seuil, 1985.

## B. La teoría de las organizaciones: la dimensión estratégica

Con esta disciplina se entra en un universo intelectual muy cercano al que va a fundar el estudio de las *políticas públicas*. La teoría de las organizaciones nació en los Estados Unidos en los años 20 como resultado de una insatisfacción creciente frente a los efectos de la organización taylorista<sup>14</sup>. Se asiste, entonces, a un verdadero florecimiento de investigaciones, primero centradas en el estudio de pequeños grupos de personas trabajando, y que después amplían su campo de investigación hacia organizaciones cada vez más grandes. De esta multitud de investigaciones se pueden sacar algunos conceptos fundamentales.

### 1. El concepto de sistema organizado

Una organización es más que la suma de las acciones de sus miembros. Ella misma constituye un actor, cuya acción o cuyas relaciones con el entorno pueden analizarse. Como tal, define por su propia cuenta unas *reglas de funcionamiento*, que se imponen a los diferentes actores con independencia de sus propias preferencias.

### 2. El concepto de poder

Este se refiere a la capacidad de los agentes para utilizar mejor las fortalezas de que disponen (competencia<sup>15</sup>, informaciones, dominio de la interfaz entre la organización y su

14. Bernoux. *Op. cit.*

15. El texto original francés indica *expertise* que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje (nota de los traductores).

entorno) con el fin de maximizar sus recursos y fortalecer su puesto en la organización<sup>16</sup>.

### 3. El concepto de estrategia

La acción de los hombres en la organización no se fundamenta en unos criterios sencillos (interés, amor, odio) sino en una utilización, más o menos hábil según el caso, de las reglas *formales o informales* de la organización. Esta movilización de los recursos de los cuales puede disponer un actor se organiza alrededor de una *estrategia* orientada hacia la realización de las metas que se ha fijado.

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

## C. El *management* público: pensar la complejidad del mundo

Según Philippe Hussenot, el *management* público es "un conjunto de métodos racionales al servicio de los decisores

16. Ver los trabajos de Michel Croizier y, en especial, M. Croizier y M. Friedberg. *L'acteur et le système*, París, Seuil, 1978. Ver igualmente E. Friedberg. *Le pouvoir y la règle, dynamiques de l'action organisée*, París, Seuil, 1993.



públicos". "En esta acepción", prosigue el autor, "se trata de la puesta en marcha de métodos modernos de gestión en el sector público. La modernización de la gestión pública corresponde tanto a la utilización de herramientas de ayuda a la decisión como a la sistematización de algunas tareas o procedimientos administrativos o, aun, a la utilización de la publicidad para comunicarse con el público"<sup>17</sup>. El *management* público plantea el problema de la especificidad de las organizaciones públicas en relación con el sector privado. Recordemos en este momento que el surgimiento del *management* público, al fortalecer la imagen de racionalidad y de modernidad de la administración, es sinónimo de una nueva representación del papel del Estado en la sociedad.

Esto lo que expresa Romain Laufer, en sus fascinantes trabajos sobre el *management de los sistemas administrativos complejos*, que reubican la historia del *management* público en una historia de la división entre lo público y lo privado. Este autor distingue tres grandes fases, sobre la base de los clásicos períodos del derecho administrativo: la primera, de 1800 a 1880-1900, corresponde al período donde reina el criterio de la potestad pública; en la segunda, de 1880-1900 a 1945-1960, domina el criterio de servicio público; la tercera, que empieza en 1945, es la de la crisis del criterio del servicio público y —de manera más general— de la división entre lo público y lo privado.

A partir de esta partición, Laufer distingue para cada uno de estos períodos un *lenguaje administrativo diferente*. Durante el primer período, "la acción de la administración es estrictamente definida por el principio de la sumisión

17. Ph. Houssenot. *La gestion publique par objectifs*, París, Editions d'Organisation, 1983, p. 24.

jerárquica a la política y de respeto a la regla jurídica. El lenguaje administrativo es el derecho"<sup>18</sup>; durante el segundo, "la administración se ha desarrollado más allá de los atributos de la soberanía liberal clásica. Las nuevas administraciones se construyen sobre el modelo de la organización positivista. Para lograr las finalidades públicas definidas por la política, es necesario recurrir a cuerpos de funcionarios especialistas que saben cómo poner en marcha unos medios para lograr estas finalidades. El lenguaje administrativo se enriquece: para cada servicio público, el lenguaje técnico propio de sus especialistas se agrega al derecho. Desde ahora, puede considerarse que las organizaciones tienen un gobierno propio"<sup>19</sup>; el tercer período es el de "la crisis de la delimitación entre el sector privado y el sector público". "Se traduce, de un lado, en la multiplicación de entidades jurídicas nuevas, correspondientes a sistemas administrativos para los cuales los fundamentos de la legitimidad son mixtos o ambiguos [...] De otro lado, alimenta un debate cada vez más intenso sobre la ventaja que hay al hacer pasar algunos sistemas administrativos de una parte o de otra de este límite inencontrable". Es durante este período de discusión cuando surge el *lenguaje del managerial*.

En esta evolución encontramos de nuevo los tres grandes referentes de la acción pública ya evocados: el lenguaje administrativo corresponde a la plenitud de las formas burocráticas; el lenguaje del experto es contemporáneo con el nacimiento de las grandes organizaciones; finalmente, el lenguaje *managerial*, se refiere a la administración como lugar de gestión de la complejidad del mundo. Sin

18. R. Laufer. *Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes, Politique et Management public*, Vol. 3 N° 1, marzo de 1985, p. 32.

19. *Ibidem*, p. 33.

embargo, a lo largo de la Historia estas diferentes dimensiones del Estado no se sustituyen completamente, lo que quiere decir que, aun si la racionalidad managerial tiende hoy a ser dominante, tanto la lógica jurídica como la lógica del servicio público siguen produciendo sus efectos.

¿Cuál es el fundamento intelectual de esta lógica managerial? Es el *análisis en términos de sistema*, que Laufer propone definir como "el hecho de describir unas realidades complejas con la ayuda de círculos y flechas (entidades y flujos)"<sup>20</sup>. El análisis en términos de sistema y el *management* (público y privado) aparecen como herramientas para construir el lenguaje de la complejidad y así dominar, tanto como sea posible, esta complejidad del mundo: *el análisis en términos de sistema es el modo de pensamiento de una sociedad compleja; el management público es el lenguaje del Estado en una sociedad compleja*.

## II. TERRITORIALIDAD Y SECTORIALIDAD

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

### A. El ocaso de las sociedades territoriales

Las sociedades tradicionales, como es el caso de Francia en

20. *Ibidem*, p. 40.

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

Sin embargo, la impresión de conjunto es la de una prevalencia masiva de una lógica de la territorialidad en la organización de las relaciones sociales: débil división del trabajo y débil movilidad. Este cierre relativo se ha prolongado además, en forma degradada, en las campiñas francesas hasta el final del siglo XIX, como bien lo muestra la obra de Eugen Weber, titulada de manera significativa *El fin de los terruños*<sup>21</sup>. Desde el punto de vista de la regulación social global —que es la que aquí nos interesa—, esta prevalencia de la lógica de la territorialidad tiene una consecuencia fundamental: *las sociedades tradicionales siempre están amenazadas de reventarse*. En efecto, puesto que estas sociedades están constituidas por unidades territoriales autónomas y capaces de asumir su propia reproducción, no hay ninguna necesidad funcional para que los diferentes territorios conformen un conjunto social coherente. Este

21. Eugen Weber. *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1983.

rasgo característico de las sociedades tradicionales había sido descrito por Durkheim en sus desarrollos sobre la "solidaridad mecánica"<sup>22</sup>.

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

## B. Del territorio al sector

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

Es posible esquematizarlo en tres procesos fundamentales:

1. Un estallido de las estructuras tradicionales y en especial de la familia como *lugar de actividad económica*. Desde ahora la célula familiar va a limitarse más y más a la esfera de la reproducción y lo que está fuera del trabajo, pronto

identificada con la del ocio y del consumo. Por el contrario, las actividades de producción van a desarrollarse en el universo profesional.

2. Un movimiento de partición de las actividades económicas bajo la forma de *roles profesionales*, cada vez más numerosos, más especializados y cuyo acceso va a depender cada vez más de una formación específica.

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

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

*El primero corresponde al mundo rural*. En una sociedad tradicional, la agricultura no existe como actividad profesional propiamente dicha: el campesino<sup>23</sup> (es decir el que es de un país) trabaja para asegurar la reproducción de su propia familia. Hay muy poca distinción entre roles "profesionales" y el conjunto de los roles familiares, de sociabilidad o de vecindario: no hay distinción entre el trabajo y el no trabajo.

Con el proceso de modernización (en Francia, este último se desarrolla de manera tardía, lo que permite ver las cosas

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

23. "Paysan", en francés (nota de los traductores).

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

*El segundo ejemplo corresponde al sector social*. Aquí de nuevo se trata de una noción que propiamente no tiene sentido en una sociedad territorial. En este tipo de sociedad, el problema de los pobres y de los indigentes es tratado *localmente* por intermedio de la caridad o de la asistencia. Ahora bien, numerosos trabajos muestran que con el surgimiento de la forma social del asalariado y el debilitamiento de las solidaridades locales se desarrolla una nueva forma de solidaridad o de vínculo social: es el *Welfare State* que intenta aportar una respuesta a la terminación del orden territorial proporcionando a cada grupo social "no territorial" un lugar y una protección mínima en la sociedad. Es el paso de la asistencia, que pertenece al orden del territorio, hacia la técnica aseguradora, que tiene que ver con la sectorialidad: los seguros sociales, escribe Didier Renard, "marcan la transición de una protección social organizada sobre una base territorial, hacia una protección social organizada sobre una base profesional"<sup>24</sup>. A partir

24. D. Renard. "Une définition institutionnelle du lien social", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 38, N° 3, junio de 1988, p. 361.

de este momento, lo "social" va a desarrollarse como *sector* específico, y ser objeto de *políticas públicas* adaptadas.

En cada caso, el proceso es similar: el sector aparece como una estructuración vertical de roles sociales (por lo general profesionales) que definen sus reglas de funcionamiento, de selección de las elites, de elaboración de normas y de valores específicos, de fijación de sus fronteras, etc. La traducción sociológica de la noción de sector es, por cierto, la *corporación*<sup>25</sup>: cada sector construye una *identidad corporatista* propia, que dará unidad y sentido a lo que inicialmente no es más que una agregación abstracta de roles profesionales. De alguna manera, *cada sector va a jugar el papel de un territorio*, presentándose como principio de estructuración de las relaciones sociales. El problema es que a los sectores les falta un atributo esencial de los territorios: no se pueden autoreproducir. Más exactamente, su grado de autoreproducción como sistema social abstracto es mucho más débil porque dependen de la reproducción de otros sectores<sup>26</sup>.

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

25. En el sentido que se le asigna en Colombia a "gremio" (nota de los traductores).  
26. Yves Barcl. *La reproduction sociale*, Paris, Anthropos, 1973.

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

### 1. La transformación de los procedimientos de mediación social

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

### 2. La utilización, cada vez más generalizada, de nuevas herramientas intelectuales para pensar la regulación de las diferentes demandas sectoriales

Es el caso de la puesta en marcha de las cuentas nacionales y de las matrices de intercambios intersectoriales. De manera más general, todo el sistema de planificación francesa que se desarrolla en la posguerra es una puesta en escena del enfrentamiento de los diferentes sectores (ministerios, sindicatos, gremios de la producción): en Francia, el Plan es el gran teatro de la sectorialidad, donde se ve al mismo tiempo los *partenaires sociaux*<sup>27</sup> (interlocutores sociales)

27. Los *partenaires sociaux* (interlocutores) designan en Francia a los sindicatos y

expresar sus reivindicaciones sectoriales, y los tecnócratas afilar las herramientas de regulación macroeconómica de una sociedad desde ahora sectorializada<sup>28</sup>.

### C. El crecimiento de la historicidad

Este paso de la territorialidad a la sectorialidad se acompaña por el surgimiento de una nueva visión del mundo, la cual valoriza la acción de las sociedades sobre sí mismas. Desde ahora, las sociedades industriales disponen, gracias a su saber científico y a su aparato industrial, de una capacidad de modificar su ámbito sin ninguna comparación con la del pasado. Pero la contraparte de esta revolución es lo que Yves Barel llama "la autorreferencia social"<sup>29</sup>: desde ahora, las sociedades industrializadas deben encontrar en su seno el referencial que dará sentido a su acción.

Este nuevo referencial corresponde al concepto de *historicidad* propuesto por Alain Touraine, con el fin de pensar el aumento en la capacidad de acción de las sociedades modernas sobre sí mismas. Por el contrario, las sociedades tradicionales se caracterizan por su *historicidad débil*, lo que significa que son fuertemente dependientes de unos elementos exteriores a sí mismas en la orientación de su reproducción: climas, fenómenos naturales, etc. Desde el punto de vista que nos interesa aquí, este desarrollo de la capacidad de las sociedades industriales para controlar su ámbito natural y social tiene una consecuencia esencial:

---

los gremios de la producción, cuando negocian grandes acuerdos sociales interprofesionales como aquel sobre la formación profesional permanente, el seguro de desempleo, etc. (nota de los traductores).

28. Ver Lucien Nizard Informe introductorio al Coloquio *Planification et Société*, Grenoble, PUC, 1974. Ver igualmente las dos obras publicadas por el Instituto de Historia del tiempo presente: H. Rousso (dir.), *De Monnet à Mitterrand*, París, CNRS, 1986, y *La planification en crise*, París, CNRS, 1987.

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

viene a fortalecer más todavía la necesidad de poner en marcha procedimientos de regulación política. En efecto, este crecimiento del margen de acción sobre el mundo no puede hacerse "automáticamente". Supone que se pongan en marcha procedimientos de escogencia que arbitrarán entre las diferentes opciones posibles. En realidad, cada avance en el dominio de la reproducción social va a generar toda una completa serie de efectos, más o menos inesperados, que deben ser tenidos en cuenta.

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

– Las *manipulaciones genéticas*, en la medida en que las sociedades humanas están próximas a poder cambiar el fundamento mismo de su existencia, que es el código genético del hombre.

– El *medio ambiente*, porque, por primera vez en su historia, las sociedades humanas tienen la posibilidad de modificar radicalmente y de manera irreversible su ecosistema.

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

Es la *paradoja de la incertidumbre*: mientras las sociedades tradicionales, cuyo margen de acción sobre el mundo es débil, son muy dependientes de eventos que les son exteriores, las sociedades modernas, que dominan infinitamente mejor su acción sobre lo real, ven su dependencia crecer en relación con sus propias herramientas. La incertidumbre máxima no se genera hoy por eventos exteriores,

sino por la puesta en marcha de medios destinados a dominar el ámbito: debilidad del dólar, catástrofes aéreas o viales... Eso significa que numerosas políticas públicas no tendrán otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial, que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanente "problemas", "disfunciones" o "efectos perversos" que deberán, a su turno, ser objeto de políticas públicas.

Tal es el marco general dentro del cual se desarrollará nuestro estudio sobre las políticas públicas. Es posible ahora, pasar a definiciones más precisas.

### III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEDIACIÓN

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

#### A. Qué es una política pública?

Charles O. Jones insiste en la *polisemia* del término "política" que es utilizado en contextos muy diferentes: la política estadounidense en el Extremo Oriente, la política de tráfico en una gran ciudad, la política de una empresa etc.<sup>30</sup>

Por esta razón, a menudo los autores proponen una definición mínima de política pública que permita abordar el asunto, sin fijar previamente demasiado los límites. Es el caso de la definición que dan Yves Mény y Jean-Claude Thoening de políticas públicas en su obra, que constituye

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

una buena síntesis de la abundante literatura, en especial anglosajona: "una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico"<sup>31</sup>. Este enfoque está de acuerdo con el planteamiento pragmático que es a menudo el de los analistas de políticas públicas. Numerosos autores, además, identifican a la política pública con el programa de acción gubernamental. La ventaja de estas definiciones es permitir delimitar un objeto de investigación relativamente concreto (la política agrícola, la política urbana o la política de transporte) como el conjunto de los programas gubernamentales en los campos respectivos (de la agricultura, del urbanismo o de los transportes).

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

## B. La gestión de la relación global-sectorial

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

Es así como el desarrollo de los transportes aéreos tiene consecuencias diplomáticas (negociación de los derechos

31. Yves Mény y Jean-Claude Thoenig. *Politiques publiques*, París, PUF, Col. "Thémis", 1989, p. 130.

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

La RGS es a la vez el *objeto* de las políticas públicas (el problema que se busca resolver poniendo en marcha unas políticas), así como la *variable clave* que determinará las condiciones de elaboración de una política. Es así como es *en función de la ubicación del sector automotor en la sociedad francesa que será elaborada una política, cuyo propósito precisamente es modificar las relaciones que mantienen este sector con los otros*.

Lo propio de una sociedad sectorial es manejar de manera permanente una infinidad de desfases y desajustes entre

los sectores cuyos modos de reproducción chocan entre sí constantemente. De ahí la obsesión del "cambio", de la "modernización" o de la "adaptación", típica de estas sociedades. En efecto, de una manera o de otra, el objeto de las *políticas públicas* consiste siempre en frenar o acelerar la transformación del sector que tienen a su cargo. Al hacer eso es inevitable que provoquen otros desfases que, a su vez, es necesario manejar, y así sucesivamente.

### C. Un esquema de análisis de las políticas

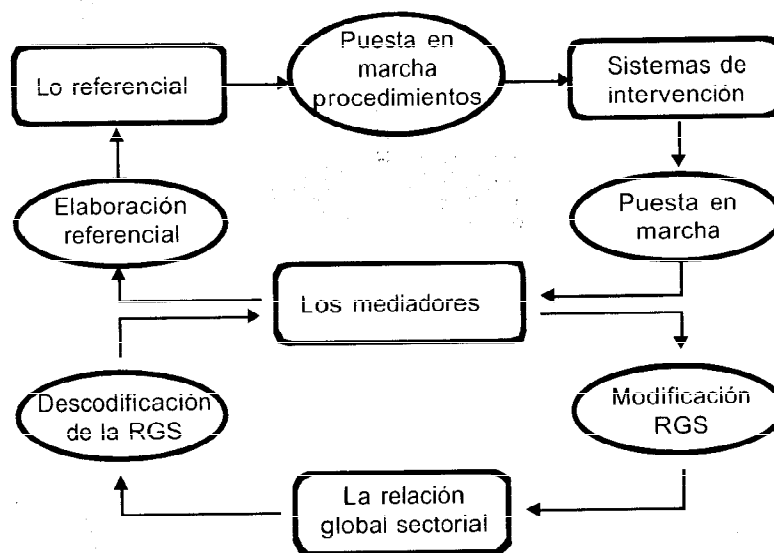
*Hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial. A partir de ahí, cualquier política puede descomponerse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

1. Se trata, en primer lugar, de una tentativa (lo que significa a la vez que hay una acción voluntaria y que aquella no logra siempre el resultado esperado) para manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación con la sociedad global o con otros sectores.
2. Esta relación global-sectorial no puede transformarse en objeto de intervención pública si no es en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS, llamada *referencial de una política pública*, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la *política pública* considerada.
3. En estas condiciones, una etapa fundamental de la investigación consistirá en determinar cuál es el actor (o

grupo de actores) que se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En efecto, este actor, que llamaremos *mediador*, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado.

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

Figura 1  
Funcionamiento de una política pública



Intentaremos reconsiderar estos elementos de manera más profunda en las próximas páginas.



SOY TRADUCTOR

*No escribo ni poesía ni narrativa,  
escribo traducciones*

(Margaret Peden FLATA:  
Asociación Estadounidense de traductores,  
Capítulo de La Florida, 2000)

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la literatura dedicada al estudio de las políticas públicas, generalmente se trata de responder dos preguntas:

- ¿Cómo se toman las decisiones que constituyen un programa de acción gubernamental? Es el problema de la elaboración de las políticas públicas y de la toma de decisión (*decision making*).
- ¿Cómo se aplican las decisiones por parte de los organismos encargados de ejecutarlas? Es el problema de la puesta en marcha (*implementation*) de la política pública.

A partir de allí, es tentador presentar el proceso de fabricación y aplicación de los programas políticos bajo la forma de una serie de *secuencias* que se encadenan hasta formar un ciclo completo de decisión política. Esta presentación secuencial es clásica para el análisis de políticas públicas y, por esa razón, se reproduce, con algunas variaciones, en todos los manuales. Es por eso que trataremos primero de captar sus ventajas y sus limitaciones. Después haremos énfasis en una de estas secuencias, la de la *puesta en agenda*, porque corresponde al momento culminante del ciclo político, aquel donde una política pública *desvela su sentido*. Lo que nos permitirá introducir el concepto central de *referencial*.

## I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SECUENCIA DE DECISIÓN

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

### A. La identificación de las políticas públicas

Yves Mény y Jean-Claude Thoenig identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública<sup>32</sup>:

– Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “substancia” de una política pública.

– Comprende unas decisiones o una formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. Ya sea explícita o tan solo *latente*, la coerción siempre está presente.

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

– Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organiza-

ciones cuya situación está afectada por esa política. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, con varios grados, el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.

– Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país.

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

– *Política explícita-política implícita*: el sentido de una política no es siempre el afirmado por el decisor. Algunas políticas tienen un sentido explícito (por ejemplo, mejorar el habitat) y un sentido latente (por ejemplo, modificar la composición social de un barrio).

– *Decisión-no decisión*: una política puede consistir en no hacer nada. Por ejemplo: no intervenir sobre la cotización de una moneda. Se trata aquí de un problema temible, porque cualquier abstención no puede considerarse como una política. Se estimará generalmente que la abstención debe ser premeditada.

– *Política pública y gasto público*: es a veces fácil identificar la existencia y medir el impacto de una política en función de

32. Y. Mény y J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, Cit., pp. 130 y ss.

la amplitud de los partidas que le han sido asignadas. Ello es a menudo verdad, pero algunas políticas no cuestan nada o su costo no está en relación con su impacto. Es, en particular, el caso de las políticas públicas reglamentarias (pensemos en el impacto de una reforma de la legislación sobre las sociedades comerciales) o de las políticas institucionales.

## B. Un marco secuencial

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

– *La identificación del problema (programme identification)*. Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de *percepción* del problema, de *definición*, de *agregación* de los diferentes eventos o problemas, de *organización* de estructuras, de *representación de los intereses* y de *definición de la agenda*.

– *El desarrollo del programa (programme development)*. Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política).

– *La puesta en marcha del programa (programme implementation)*. Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la *interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha.

– *La evaluación del programa (programme evaluation)*. Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la *especificación* de criterios de juicio, la *medición* de los datos, su *análisis* y la formulación de *recomendaciones*.

– *La terminación del programa (programme termination)*. Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción<sup>33</sup>.

Este tipo de marco permite abarcar, de manera particularmente coherente, los múltiples aspectos de la acción política. Con la condición, sin embargo, de no aplicarlo de manera demasiado sistemática, como, además, lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, y en primer lugar el propio Jones.

## C. Los límites del enfoque secuencial

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

### 1. El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado

Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el "problema" que pretende resolver. En este caso, la formulación del problema *a posteriori* viene sencillamente a fortalecer una elección ya hecha. Edwards y Sharkansky dan numerosos ejemplos de esta situación, en particular a propósito de la guerra de Vietnam, iniciando por la decisión de comprometer las tropas estadounidenses.

33. Jones. *An introduction...*, Cit., pp. 230-231.

ses en el conflicto. La decisión de acelerar el equipamiento electronuclear de Francia en 1973 seguramente corresponde al mismo fenómeno<sup>34</sup>. Algunas etapas pueden ser sencillamente omitidas (de manera voluntaria o no). Se podrían multiplicar así los ejemplos de decisiones tomadas sin ninguna fase de definición del problema. A veces, inclusive, la puesta en marcha ya está iniciada aún antes de que la decisión sea formalmente tomada. Es lo que se llama de manera coloquial los *coups partis* (los tiros ya salidos).

## 2. Algunas etapas a veces son muy difíciles de identificar

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

La fase de aplicación, sin embargo, no siempre es más fácil de delimitar. Si se admite que el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos pueden tener de ello y, entonces, sus conductas sociales, tomar una

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

decisión es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios) van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión. Es lo que se podría llamar de manera peyorativa, *el efecto de anuncio*<sup>35</sup>.

Finalmente, la terminación de la política pública es con frecuencia un puro ejercicio escolar. Como bien lo recuerda Jones, los problemas políticos nunca son realmente resueltos<sup>36</sup>. Es por eso que la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces, a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

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

La representación secuencial de las políticas públicas no debe, entonces, utilizarse de manera mecánica; más bien estas se deben representar como un *flujo continuo de decisiones*

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

36. Jones. *Op. cit.*, p. 211.

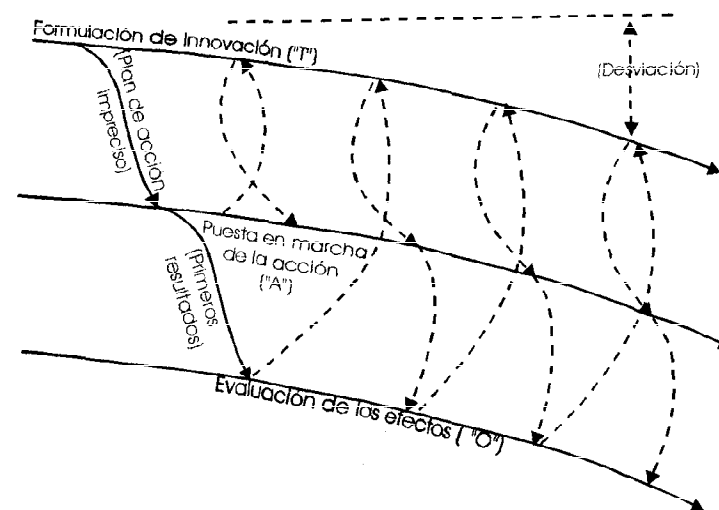
y procedimientos al cual hay que tratar de recontrarle el sentido. Además, con frecuencia será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente.

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

- La formulación de la acción, es decir un "esbozo de solución del problema". El autor lo llama "teoría de la acción".
- La puesta en marcha de la acción, llamada "conducta de la acción". Obliga a los actores, de manera permanente, a "reformular la innovación en función de los recursos disponibles y de las reacciones de los actores".
- "La observación de los efectos", es decir las evaluaciones más o menos implícitas que conducen "a reconsiderar las hipótesis a menudo implícitas de la teoría de acción inicial o a modificar las modalidades de la puesta en marcha de los medios"<sup>37</sup>.

37. Eric Monnier. *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, París, *Económica*, 1992, p. 87.

Figura 2  
Proceso de puesta en marcha de un programa



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

Un esquema de este tipo pone muy bien en evidencia la desviación siempre presente en la puesta en marcha de una política. Y conduce a los actores de la decisión a reformular de manera permanente los objetivos y los métodos de la acción en función de los resultados que ellos perciben, bajo la forma de una modificación de su entorno.

## II. LA GESTIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA

Se trata, probablemente, del problema más fascinante con el cual se confronta el análisis de políticas públicas. Se puede resumir con la siguiente pregunta: ¿por qué un asunto o cuestión se vuelve objeto de una política pública? Ante una pregunta al parecer tan banal se tiene la tentación de responder con una evidencia: hay una política pública porque hay "un problema para resolver". Es por lo menos

la respuesta que dará el alto funcionario o el político que tienen precisamente la ambición de "resolver problemas". Es así como se afirmará que la política de lucha contra la inseguridad vial encuentra su origen en el número excesivo de accidentes de tránsito, o que la política de puesta en marcha del ingreso mínimo se justifica por el aumento de la pobreza. Estas son explicaciones llenas de sentido común, de las cuales es imperativo desconfiar cuidadosamente, porque descansan frecuentemente sobre *falsas evidencias*. En efecto, se encuentra que:

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

#### A. ¿Qué es un problema político?

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

determinar a partir de qué umbral de intensidad deberá arrancar la acción pública.

He aquí un ejemplo al respecto, citado por Edwards y Sharkansky: "Cuando Lyndon Johnson declaró la guerra a la pobreza, sus colaboradores tenían solamente una muy borrosa idea del número y de la identidad de los pobres que existían en la población. El 'umbral de pobreza', fijado inicialmente en tres mil dólares, había sido establecido confiando en una encuesta del Ministerio de Agricultura, la cual, en 1955, había mostrado que en promedio una familia dedicaba la tercera parte de sus ingresos a la alimentación, y confiando también en un estudio elaborado en 1961 sobre el monto de un 'presupuesto alimentario mínimo' que debía asegurar una alimentación adecuada. La cifra obtenida multiplicando por tres la suma dedicada a la alimentación no tenía en cuenta factores tales como el número de miembros de la familia, sus recursos, la 'pobreza temporal' (por ejemplo, en el caso del nivel de vida de un estudiante), los gastos excepcionales (tales como los gastos médicos), la localización geográfica o la inflación"<sup>38</sup>.

Es una consideración muy similar a la conclusión lapidaria de Charles Lindblom que hace suya Jones: "Los decisores (*policy makers*) no se confrontan con un problema *dado*"<sup>39</sup>. Eso significa que un problema político es necesariamente un *constructor social*, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado. La cuestión no es saber si tal problema es "en sí" político, sino demostrar los *mecanismos* concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor.

38. G. C. Edwards e Y. Sharkansky. *Les politiques publiques*, Cit., pp. 76 a 78.

39. Jones. *Op. cit.*, p. 48.

## B. El acceso a la agenda política

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

– "Unas elites (sindicales, administrativas, políticas), unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados, definen una situación como *problemática* [porque] perciben unas desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser".

– "Este descubrimiento de un problema se acompaña de procedimientos de etiquetaje que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas".

– "Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada"<sup>40</sup>.

El ejemplo en el cual se apoya Padioleau es el del aborto en Francia, que después de un período de intensa movilización terminó, en 1974, siendo objeto de una política pública, con la Ley Veil sobre la interrupción voluntaria del embarazo.

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

Se trata de un verdadero caso de escuela, porque son muy identificables los procesos y los actores en un espacio de tiempo bien determinado: en una decena de años, una cuestión que hacía parte de lo *no dicho* de la sociedad francesa se plantea a la luz pública y es objeto de una política pública.

Padioleau distingue cuatro fases en este proceso: "La fase inicial corresponde al *surgimiento* de un problema: este es reconocido como tal, pero su formulación sigue general. Eventos más o menos inesperados, como es el caso de procesos judiciales o de viajes organizados en clínicas suizas y británicas, acentúan la evidencia del problema del aborto [...] Desde ahora, el debate que sigue genera un movimiento de *especificación* del problema: unos proyectos más o menos rivales [...] definen el acto de abortar [...] Esas primeras secuencias anteceden o acompañan la *difusión* del problema en los públicos [...] La última fase de la carrera de un problema es la entrada en el *sistema formal de decisión política*"<sup>41</sup>.

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

– El acceso a la agenda política nada tiene de "natural" o de automático. Por el contrario, la inscripción es un *objeto de controversia social y política*. Ese es el sentido del término inglés "issue", que designa este tipo de problemas controvertidos (¿es necesario expulsar a los inmigrantes, nacionalizar los bancos, modificar el modo de escrutinio o crear un archivo de los enfermos de SIDA?). La puesta en la

41. *Ibid.*, p. 31.



agenda es el producto, cada vez contingente, del *campo de fuerzas* que va a construirse alrededor del problema.

– La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos: a veces, estas elites provendrán del sindicalismo (el problema de la pensión a los sesenta años) o del mundo de la política (los problemas de inmigración); otras veces, se tratará de grupos creados para las circunstancias: comités de acción o “comités de ciudadanos”; también se podrá asistir a una “coagulación” de actores provenientes de medios diferentes (por ejemplo, los “comités Larzac”<sup>42</sup> que agrupaban “ciudadanos no organizados” al lado de militantes profesionales, provenientes del sindicalismo o de la política). Desde este punto de vista, el florecimiento reciente de las “coordinaciones” muestra la inestabilidad de estos procesos de movilización social<sup>43</sup>.

– Pero en todos los casos el rol fundamental de estos actores (Padioleau habla de “empresarios políticos”) consiste en *traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas*. “Cualquier país”, escribe Jean-Claude Toennig, “está lleno de problemas sociales, desde el consumo de drogas hasta la violencia contra los niños. Para que un problema societal se vuelva un problema político se debe plantear en términos que sean los del juego político oficial”<sup>44</sup>.

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

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

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

### C. El concepto de campo cognitivo

“La naturaleza de la agenda política es, entonces, cognitiva”, escribe Jean-Gustave Padioleau<sup>45</sup>. Eso significa que hay que preguntarse sobre los mecanismos a través de los cuales los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas que proporcionan. Si se les pregunta, los decisores (tanto los públicos como los privados) tienen la tendencia a sobrevalorar su autonomía en la formulación de las soluciones que se proporcionan. ¿Quién no ha escuchado a un ministro afirmar perentoriamente que él “ha decidido” proceder en tal o cual reforma a la cual, claro está, espera dejar su nombre? En realidad, las cosas son menos sencillas, y dos factores vienen a atenuar esta autonomía de decisión: de una parte, la elección está afectada por la *estructura del sistema de decisión*; de otra, el *campo cognitivo* de los decisores es por definición limitado.

#### 1. La libertad de elección del decisor es, a menudo, ficticia

En realidad, la solución elegida finalmente resulta, en parte, predeterminada por el modo de formulación de las diferentes opciones. Ahora bien, el decisor político solo controla parcialmente este proceso, el cual en una medida muy amplia queda en manos de las burocracias encargadas de preparar el programa.

44. J. C. Toennig. *Op. cit.*, p. 22.

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

Edwards y Sharkansky citan al respecto un ejemplo particularmente significativo y que tiene que ver con la decisión de comprometer las fuerzas militares estadounidenses en conflictos exteriores: "Durante el verano de 1964, el Presidente encargó a sus principales consejeros estudiar el mayor número posible de opciones para el problema de Vietnam, y sometérselas para ser examinadas y adoptar las decisiones respectivas después de los comicios. Él había solicitado expresamente que todas las posibilidades fueran formuladas. En realidad, sus colaboradores convergieron tan hábilmente hacia una opción única, oponiéndola a otras dos posibilidades de pura ficción (hacer estallar el planeta o "abandonar todo"), que el Presidente encontró que sus fieles consejeros eran unánimes sobre la necesidad de bombardear Vietnam del Norte"<sup>46</sup>.

En efecto, cada servicio, cada oficina encargada de preparar el documento sobre el asunto, va a construir una representación del problema y a formular soluciones en función de la visión que le es propia y también en función de sus intereses corporativistas. Cualquier administración (y de hecho cualquier organización) define unos *modos operacionales*, más o menos estandarizados, que le ofrecerán unas respuestas automáticas para todos los casos.

He aquí otro ejemplo tomado de la crisis de Cuba: "El presidente Kennedy temía muy especialmente que el hecho de apresar el primer barco soviético por parte de los estadounidenses afectaría el equilibrio de las fuerzas entre las dos naciones. Robert McNamara lo mandó donde George Anderson, el comandante en jefe de las operaciones navales, a informarse sobre las reglas aplicadas por la armada para la primera intercepción. McNamara insistió

46. G. C. Edwards e I. Sharkansky. *Op. cit.*, p. 109.

sobre el hecho de que el Presidente no quería que fueran aplicados los procedimientos habituales, porque existía el riesgo de que un barco fuera hundido, si se negaba a ser abordado e inspeccionado. Kennedy no quería provocar a Krushchev a emprender retaliaciones. Sin embargo, el almirante Anderson se mostró poco comprensivo, y cuando McNamara insistió en interrogarlo al respecto echó mano del manual de procedimientos de la Armada y se lo esgrimió bajo la nariz gritando: 'todo está aquí escrito'<sup>47</sup>.

## 2. Llegamos aquí a un problema fundamental para entender cómo se formula y pone en marcha un programa

Es el problema de la *percepción* que tienen los actores del sistema para regular. En efecto, el problema de cualquier decisor es hacer frente a la incoherencia y a la complejidad del mundo que debe afrontar. Por definición, el entorno es turbulento, aleatorio, imprevisible, inestable. El problema del actor de una decisión (tratándose tanto de un individuo como de una organización) es reducir, tanto como sea posible, la incertidumbre, estabilizando lo más posible el campo de la decisión. Para eso, cada actor, *construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes*. Y es a través de este campo de conocimiento como el actor percibe el mundo. El campo cognitivo funciona, entonces, como un filtro que selecciona algunas informaciones y bloquea otras, con el fin de simplificar y estructurar el campo de la decisión para hacerlo dominable por el decisor. El problema es, evidentemente, obtener un marco lo suficientemente operativo para que la decisión sea posible, y lo suficientemente completo como para no bloquear la información indispensable.

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

El desembarco angloamericano en Normandía es un ejemplo perfecto de disfunción del campo cognitivo. Tomando en cuenta reglas de conducta de la guerra vigentes en el seno del estado mayor alemán, los aliados "no podían" desembarcar en otro lugar que en el sitio más estrecho, esto es en las costas del Paso de Calais, porque es allí donde los generales alemanes hubieran desembarcado si los roles hubieran sido inversos. Esto explica la exclusión de las informaciones que les habrían dejado creer en una operación en Normandía. A partir de este momento, los aliados se dedicarían a confirmar a los alemanes en su error, gracias a una acción sistemática de desinformación y de intoxicación:

– Primero, *aumentando la complejidad del sistema de información*, gracias a una serie de operaciones destinadas a hacer creer en la posibilidad de desembarcos fuera de Francia (por ejemplo, en los Balcanes).

– Después, *fortaleciendo a los alemanes en su convicción* gracias a un bombardeo del Paso de Calais.

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

### III. LO REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

Otro ejemplo: la definición de una política de defensa nacional depende estrechamente de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejército en la nación. Según se trate de defender

el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol del ejército variará, lo mismo que el referencial de la política pública de defensa.

En el campo de la política industrial son muy diferentes las escogencias políticas según se represente la industria como un medio de lucha contra el desempleo o como una herramienta de competitividad exterior. En el primer caso, se buscará salvar el máximo de empleos, eventualmente ayudando a los "cojos"; en el otro, se incitará a las reestructuraciones a pesar de su costo social.

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

– Una operación de *decodificación de lo real*, gracias a la invención de operadores intelectuales que permitan disminuir el carácter opaco del mundo, definiendo *nuevos puntos de apoyo para actuar*.

– Una operación de *recodificación de lo real*, a través de la definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política.

La historia de la puesta en marcha de la fuerza de disuasión nuclear en Francia es un ejemplo típico del cambio de referencial. Al elaborar la doctrina francesa de la disuasión nuclear, llamada "del débil al fuerte", los teóricos de la guerra nuclear (en especial los generales Gallois y Ailleret)

han efectuado un verdadero cambio de paradigma, cuyos efectos tendrán un alcance incalculable. Esta revolución conceptual en el seno de la institución militar descansa sobre tres pilares:

– Una reflexión original sobre los cambios llevados por el arma nuclear en el manejo de la guerra, y especialmente sobre la igualación del poder que resulta de poseer el arma atómica y la anulación consiguiente de las ventajas ofrecidas por la importancia de la población, la profundidad del territorio o las capacidades de movilización económica a largo plazo. Por eso, la guerra nuclear permite a una nación de tamaño medio, como Francia, resistir a una nación mucho más poderosa, siempre y cuando sea capaz de infligir al agresor daños superiores al provecho que ese puede prever<sup>48</sup>.

– Una reflexión sobre el puesto de Francia en el mundo, sus ambiciones y sus límites, con un cuestionamiento completo de dos dogmas hasta aquel momento admitidos por la casi totalidad de los militares: renuncia a la presencia en ultramar, porque se estima obsoleta la posesión de amplios imperios coloniales en la época de la estrategia nuclear; definición de un puesto más autónomo en el seno de la OTAN, que conduciría a Francia a retirarse de la organización militar integrada.

– Finalmente, una reflexión sobre la propia institución militar, con la definición de nuevas prioridades que llevan a una reorganización completa del cuerpo de batalla: prioridad absoluta a las fuerzas nucleares estratégicas (con sus componentes marítimos y aerotransportados), reduc-

48. Ver los artículos del general Gallois y en especial "Politique générale et manœuvre d'armement", en *L'Armement*, N° 9, abril de 1970.

ción de los efectivos del Ejército, cuyo papel consiste solamente en dar al agresor "la última advertencia" antes de poner en acción las armas nucleares.

En suma, la definición de una nueva doctrina militar corresponde claramente a una nueva lectura del rol y del puesto de la defensa en el país a partir de una toma de conciencia de las transformaciones de la relación global-sectorial. Es un *nuevo marco intelectual* que permite captar y entender los cambios. Al mismo tiempo, se ven surgir *nuevas imágenes de referencia* que modifican la percepción que los actores tienen de la situación. Algunas de estas imágenes tienen que ver con el puesto de Francia en el mundo (imagen de una Francia independiente de los bloques y amiga del Tercer Mundo) y otras con la propia institución militar (imagen de un ejército utilizando las armas más sofisticadas).

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

## B. La Unificación del campo cognitivo

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

### 1. Una operación de clasificación de las informaciones en función de un marco de perfección de la realidad

Se construye un modelo de explicación de los cambios que afectan la RGS, lo que permite que sus cambios se vuelvan no solamente comprensibles sino también *deseables*. Es así como, si tomamos el caso del aborto, se explicará que, dado que el puesto de las mujeres en la sociedad ha cambiado,

las actitudes frente al nacimiento también deben cambiar. A partir de allí, manifestaciones en favor de la libertad del aborto ya no aparecen como un disturbio del orden público, sino como una reivindicación justa.

### 2. Una operación de construcción de algoritmos operacionales

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

Estos algoritmos toman la forma de preceptos que definen a la vez la necesidad y las modalidades de la acción: "los agricultores son demasiado numerosos y, entonces, hay que disminuir el número de explotaciones"<sup>49</sup>; "la apertura de las fronteras favorece el crecimiento económico"; "en la época del arma atómica, los grandes batallones de infantería se volvieron inútiles"; "la disminución de las cargas sociales que pesan sobre las empresas favorece el empleo"; "los gastos sociales se volvieron demasiado elevados". Cada vez se podría, además, definir el algoritmo inverso, que llevaría a otra imagen de la RGS.

### 3. Finalmente, una operación de integración de estos algoritmos con unos valores que van a darles la fuerza y la deseabilidad necesarias

No hay que representar el proceso de elaboración de un referencial como si fuera un proceso racional o técnico. En

49. En Francia, la "explotación" agrícola designa a la unidad de producción agropecuaria (nota de los traductores).

realidad, se trata de un proceso esencialmente cultural, que puede cuestionar los valores más fundamentales de los individuos, lo que, además, explica la violencia que a veces acompaña esta fase de cambio de la matriz de referencia de una política pública.

El ejemplo de la política de defensa desarrollado con anterioridad, muestra que el cambio de referencial no siempre se hace sin dificultades ni dolor; en efecto, en realidad, el ejército francés se ha encontrado dividido: de un lado, entre los partidarios de una integración más fuerte de Francia en la OTAN (los atlantistas), que en estas circunstancias se aliaron con los partidarios del mantenimiento de una presencia militar en Argelia, y del otro, los oficiales gaullistas, partidarios a la vez de un distanciamiento frente a la OTAN, de un retiro de Argelia y del viraje nuclear. Los partidarios del cambio, pues, eran ultraminoritarios, lo que no les impidió triunfar, gracias a la voluntad política del Presidente y de su gobierno. Después, se necesitó una decena de años más para que la mayoría de los directivos del ejército acepte el nuevo sistema de referencia<sup>50</sup>.

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

### C. Referencial global, referencial sectorial

Si se lo considera como representación del puesto y del rol de un sector en una sociedad dada y en una época dada, el referencial de una política pública puede descomponerse

50. Sobre este punto, ver J. Planchais. "L'Armée et le tournant de 1958", *Pouvoirs* N° 38, 1986, así como P. Buffetot. "L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française", *ibidem*.

en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción.

1. *El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales*

Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo. En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos (por ejemplo, hoy en día, el puesto de lo social, o de la función pública). El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales.

El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforma un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. Por ejemplo, los años 50 ven la puesta en marcha, en Francia, de una nueva jerarquía de las normas de la acción pública: después del doble traumatismo de la derrota de 1940 y de la Liberación<sup>51</sup>, las normas que privilegian el equilibrio y el mantenimiento de las relaciones sociales se identifican con el pasado y dejan el paso en favor de las normas que privilegian la apertura y la transformación de la sociedad: los nuevos lemas son movilidad,

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

cambio y modernización. A partir de ese momento, el conjunto de las políticas públicas que estaban construidas en función del referencial de equilibrio van a estar en falso frente al cambio de referencial global. De ahí una sucesión de reformas políticas cuyo objeto es, en cada caso, readecuar el referencial de las políticas sectoriales con el nuevo referencial de modernidad: reforma hospitalaria, reforma de la política escolar, del urbanismo y de la vivienda, de la agricultura, de la cultura: ningún sector escapa a esta nueva puesta en coherencia.

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

- Una rearticulación de lo social con lo económico, con la afirmación de una norma de limitación del gasto social, la puesta en marcha de nuevos medios de intervención, como el ingreso mínimo de inserción<sup>52</sup>, y un nuevo interés por la empresa.
- Una redefinición de la frontera entre lo público y lo privado, con una disminución del rol motor del Estado y la adopción de políticas económicas neoliberales.
- Una nueva transacción entre el centro y la periferia con la política de descentralización.

---

52. Se trata de un ingreso mínimo, asignado a algunas personas en dificultades para facilitarles su inserción profesional 1945 (nota de los traductores).

## 2. El referencial sectorial es una imagen del sector o de la profesión

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

## 3. Los operadores de transacción corresponden a los algoritmos definidos anteriormente

Son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una política pública. Por ejemplo:

- "Teniendo en cuenta nuevas orientaciones económicas globales, el número de campesinos se volvió demasiado importante y debe reducirse"; inversamente: "para enfrentar las necesidades globales del ordenamiento del territorio, hay que frenar el éxodo rural".

- "En razón de las restricciones debidas a la competencia exterior, las cargas de las empresas deben ser reducidas y el gasto social frenado".

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

EL TRADUCTOR COMO PERSONIFICADOR

*...El traductor es un personificador, alguien que pretende presentar al autor como cree que este hubiese escrito en el idioma al que se está traduciendo*

(Thom Satterlee, 2000)



### CAPÍTULO TERCERO

#### LOS MEDIADORES: ACTORES "CLAVE" EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender mejor las diferentes dimensiones del juego de los mediadores se ofrecen dos ejemplos franceses extraídos de nuestras propias investigaciones. Uno tiene que ver con la política pública agrícola y el otro con la *política pública* aeronáutica. Estos ejemplos permiten presentar de manera concreta nuestro enfoque de investigación que puede ser así contrastado con otros o simplemente servir de propuesta para futuras investigaciones sobre políticas públicas, en particular en los campos de las ciencias jurídicas, políticas, comunicacionales y otros afines.

Una política pública existe en realidad solo a través de los *actores concretos* que entran en relación (eventualmente enfrentándose) con ocasión de su elaboración o de su puesta en marcha. Se llaman *mediadores* los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas. De acuerdo con lo anterior, no hay duda de que los mediadores ocupan una posición *estratégica* en el sistema de decisión, en la medida en que son quienes formulan el *marco intelectual* dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión.

Se puede recordar aquí el papel determinante jugado por el pequeño grupo que puso en marcha lo que podría llamarse el *referencial nuclear*. Este grupo estaba conformado por investigadores en el campo nuclear, quienes ya en la época de la IV República<sup>53</sup> permitieron la entrada de Francia a la era nuclear y prepararon la creación de la Dirección de las aplicaciones militares en la Comisaría de la Energía Atómica-CEA. Incluía también algunos oficiales generales quienes conceptualizaron la doctrina de la disuasión nuclear, y un pequeño número de políticos que los apoyaron e incentivaron financiera y políticamente. Toda la política nuclear de Francia (en especial la estrecha conexión entre el área nuclear civil y el área nuclear militar vía la CEA) tiene la huella de la acción de estos hombres<sup>54</sup>. Veamos ahora los dos ejemplos concretos.

#### I. LA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA: LA MEDIACIÓN POR UN GRUPO PROFESIONAL

Para estudiar la política pública agrícola francesa<sup>54</sup> hay que contextualizarla cronológicamente, porque solo así se pueden entender la configuración actual del sistema de decisión y los problemas que este genera.

##### A. Un referencial de permanencia

Lo que caracteriza la acción de los poderes públicos en la agricultura hasta 1940 es una voluntad —extraña en el contexto actual— de mantener sin evolución el mundo

53. La "Cuarta República" corresponde al período 1946-1958, este es el período de vigencia de la Constitución de 1958, o cuarta constitución republicana de Francia (nota de los traductores).

54. Verse Institut Charles de Gaulle. *L'aventure de la bombe*. De Gaulle et la dissuasion nucléaire, París, Plon, 1985.

55. Verse P. Muller. *Le technocrate et le paysan*, París, Economie et Humanisme-Les Éditions ouvrières, 1984.

rural, especialmente por querer frenar el éxodo agrícola: la política pública de la III República<sup>56</sup>, simbolizada por el ministro Jules Méline, es ante todo una *política pública de permanencia*. Esta voluntad de frenar el cambio se traducían en una política pública de protección del mercado interno (gracias a aranceles elevados) y en una negativa a incentivar la modernización de la agricultura, lo que hubiera acelerado el éxodo.

Vista actualmente, esta política pública parece absurda. En realidad, semejante apreciación es un anacronismo, porque constituye un juicio sobre el referencial<sup>57</sup> de esta *política pública* a través de algoritmos creados más tarde. Al contrario, todo muestra que la *política pública agrícola* de la III República era perfectamente coherente con el puesto y el papel de la agricultura en la sociedad francesa de la época. Primero, en el *ámbito económico*, el modelo de desarrollo "escogido" por la sociedad francesa del fin del siglo XIX no exigía una profunda transformación del campesinado; al fundamentarse ante todo en la expansión de una burguesía bancaria, ponía en segundo plano el desarrollo industrial propiamente dicho (a diferencia de Inglaterra)<sup>58</sup>; la necesidad de liberar la mano de obra de origen agrícola era débil. Segundo, en el *ámbito político*, la gran cuestión de la III República era —por lo menos hasta 1914— el debate sobre la forma del régimen político que oponía a los republicanos en el poder contra las fuerzas conservadoras hostiles a la República. Es así como las elites conservadoras y monar-

56. La III República corresponde al período 1875 al 1940 o período de vigencia de la Constitución de 1875, la tercera constitución republicana de Francia (nota de los traductores).

57. Sobre los conceptos de referencial y relación global-sectorial —RCS—, verse el capítulo segundo de este libro (nota de los traductores).

58. Este aspecto está bien evidenciado por M. Gervais, M. Jollivet, Y. Tavernier. *Histoire de la France rurale*, T. IV, París, Seuil, 1976.

quistas intentaron organizar el campesinado bajo la bandera de las organizaciones profesionales que ellas controlaban, y como los republicanos respondieron con la creación de organizaciones competidoras y, sobre todo, con la creación en 1881 del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, la política pública agrícola de los gobiernos de la III República está en perfecta sintonía con la relación global-sectorial que caracteriza a la agricultura en esa época: la actividad agrícola como actividad económica está ampliamente inmersa en un mundo rural todavía poco afectado por la modernidad y la división del trabajo. Hay perfecta correspondencia entre el referencial global de la época, que es ante todo un referencial de equilibrio (el lema es limitar los cambios de la sociedad francesa para preservar este "equilibrio" que se cree inamovible) y el referencial sectorial, fundamentado en la idea de permanencia de un campesinado numeroso.

Este *referencial de permanencia* era objeto de un consenso casi general de las elites políticas y sociales de la época: delimitaba el campo de su enfrentamiento por la conquista de los votos campesinos y el fortalecimiento de su autoridad social. Se sintonizaba también con la preeminencia, todavía importante en la época, de las elites territoriales, que fundamentaban su poder en la representación de un lugar, sobre las elites profesionales o sectoriales, cuya importancia sólo se hará sentir después de 1945.

## B. 1958: un cambio de referencial

Este equilibrio fundamentado en la permanencia de las relaciones sociales y la estabilidad de las elites se quiebra bruscamente. Después del doble traumatismo de la derrota de 1940 y de la Liberación<sup>59</sup>, la sociedad francesa escoge

la expansión y la modernización. De ser un refugio de los valores tradicionales y un baluarte contra los "rojos", la agricultura se transforma en un *sector económico* al cual los planificadores le asignan objetivos de productividad ambiciosos con el fin de recuperar lo que desde ahora va a percibirse como un *retraso* dramático. Pero los cambios afectan también al propio mundo rural: descalificación (provisional) de una parte de la elite agraria y ascenso paralelo de nuevas generaciones de agricultores que ya no se definen como "gente del país"<sup>60</sup> sino como empresarios agrícolas (*exploitants agricoles*), es decir, como verdaderos profesionales.

Se observa, entonces, un cambio completo de la relación *global-sectorial -RGS-* porque el lugar y la función "asignados" a la agricultura se transforman por completo. Cuando el general De Gaulle regresa al poder en 1958, la agricultura francesa se enfrenta a una profunda crisis de modernización. Esta crisis es tanto más grave al observar que hay un desfase casi total entre la evolución de la RGS, que tiende a la modernización de la agricultura, y el referencial al cual adhieren todavía la mayoría de los dirigentes gremiales o políticos, quienes hacen énfasis en la necesidad de un campesinado fuerte y numeroso. *La crisis agrícola desemboca en una crisis política porque el referencial de la política pública agrícola se torna incoherente frente a la evolución de la RGS que se supone que este expresa.*

Es entonces cuando hace irrupción en la escena política un nuevo actor cuyo papel va a consistir en actualizar a todos,

59. La "Liberación" corresponde en Francia al inmediato periodo de postguerra (1944-1946) (nota de los traductores).

60. *Gent du pays* en el texto original francés, es decir *paysan* o campesinos (nota de los traductores).

quistas intentaron organizar el campesinado bajo la bandera de las organizaciones profesionales que ellas controlaban, y como los republicanos respondieron con la creación de organizaciones competidoras y, sobre todo, con la creación en 1881 del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, la política pública agrícola de los gobiernos de la III República está en perfecta sintonía con la relación global-sectorial que caracteriza a la agricultura en esa época: la actividad agrícola como actividad económica está ampliamente inmersa en un mundo rural todavía poco afectado por la modernidad y la división del trabajo. Hay perfecta correspondencia entre el referencial global de la época, que es ante todo un referencial de equilibrio (el lema es limitar los cambios de la sociedad francesa para preservar este "equilibrio" que se cree inamovible) y el referencial sectorial, fundamentado en la idea de permanencia de un campesinado numeroso.

Este *referencial de permanencia* era objeto de un consenso casi general de las elites políticas y sociales de la época: delimitaba el campo de su enfrentamiento por la conquista de los votos campesinos y el fortalecimiento de su autoridad social. Se sintonizaba también con la preeminencia, todavía importante en la época, de las elites territoriales, que fundamentaban su poder en la representación de un lugar, sobre las elites profesionales o sectoriales, cuya importancia sólo se hará sentir después de 1945.

### B. 1958: un cambio de referencial

Este equilibrio fundamentado en la permanencia de las relaciones sociales y la estabilidad de las elites se quiebra bruscamente. Después del doble traumatismo de la derrota de 1940 y de la Liberación<sup>59</sup>, la sociedad francesa escoge

la expansión y la modernización. De ser un refugio de los valores tradicionales y un baluarte contra los "rojos", la agricultura se transforma en un *sector económico* al cual los planificadores le asignan objetivos de productividad ambiciosos con el fin de recuperar lo que desde ahora va a percibirse como un *retraso* dramático. Pero los cambios afectan también al propio mundo rural: descalificación (provisional) de una parte de la elite agraria y ascenso paralelo de nuevas generaciones de agricultores que ya no se definen como "gente del país"<sup>60</sup> sino como empresarios agrícolas (*exploitants agricoles*), es decir, como verdaderos profesionales.

Se observa, entonces, un cambio completo de la relación global-sectorial—RGS— porque el lugar y la función "asignados" a la agricultura se transforman por completo. Cuando el general De Gaulle regresa al poder en 1958, la agricultura francesa se enfrenta a una profunda crisis de modernización. Esta crisis es tanto más grave al observar que hay un desfase casi total entre la evolución de la RGS, que tiende a la modernización de la agricultura, y el referencial al cual adhieren todavía la mayoría de los dirigentes gremiales o políticos, quienes hacen énfasis en la necesidad de un campesinado fuerte y numeroso. *La crisis agrícola desemboca en una crisis política porque el referencial de la política pública agrícola se torna incoherente frente a la evolución de la RGS que se supone que este expresa.*

Es entonces cuando hace irrupción en la escena política un nuevo actor cuyo papel va a consistir en actualizar a todos,

59. La "Liberación" corresponde en Francia al inmediato periodo de postguerra (1944-1946) (nota de los traductores).

60. *Gent du pays* en el texto original francés, es decir *paysan* o campesinos (nota de los traductores).

es decir en poner de nuevo en acuerdo al referencial de la política agrícola con la RGS. Este nuevo *mediador*, es el Centro nacional de los jóvenes agricultores (CNJA). Sus directivos provienen, en su gran mayoría, de los equipos de la Juventud agrícola católica (JAC) donde aprendieron a combinar la reflexión con la acción. En poco años (de 1956 a 1960), transforman lo que inicialmente era una organización de juventudes del gremio agrícola en una temible máquina de guerra contra las elites profesionales establecidas. Los jóvenes directivos del CNJA, al afirmar la ineluctabilidad de las transformaciones de la agricultura, cuestionan los dogmas a los cuales se apegaban las elites agrarias.

Dicho de otra manera, los representantes del CNJA *construyen una nueva representación del oficio de agricultor y una nueva concepción del papel de la agricultura*. Al hacerlo, contribuyen a la producción de conocimiento porque elaboran las herramientas intelectuales que permiten al campesinado entender los cambios que afectan su puesto en la sociedad. Pero estas directivas no se limitan a decodificar la nueva RGS para hacerla entendible, sino que van a recodificarla, al construir un programa de acción susceptible de acelerar las transformaciones en curso gracias a la constitución de "explotaciones agrícolas viables"<sup>61</sup>, el aumento del tamaño de las explotaciones y el incentivo a la salida de los agricultores veteranos con el fin de ayudar a los jóvenes a ampliar la propiedad agrícola. Ello equivale a proponer una política pública completamente nueva. Ahora bien, este programa corresponde exactamente a los deseos del gobierno de Michel Debré, que busca precisamente desenclavar la agricultura, sin saber muy bien cómo hacerlo. Por eso, en apenas algunos meses los asesores del

Primer Ministro se apropian del programa del CNJA para transformarlo en una ley de orientación agropecuaria (Ley del 5 de agosto de 1960), adicionada dos años más tarde por una "ley complementaria", preparada por Edgar Pisani, nombrado en este período como ministro de Agricultura.

Estas dos leyes marcan una transformación completa del referencial de la política pública agrícola. A partir de este momento, la norma de adaptación orienta y jerarquiza el conjunto de la acción pública. En este proceso, el CNJA, por cierto, ha jugado un papel central, hasta tal punto que en los primeros tiempos el Ministerio de Agricultura está totalmente fuera de las discusiones entre el gobierno y el gremio agrícola. *Es el CNJA el que representa el papel de mediador de la nueva política pública agrícola*. Pero esta reformulación del referencial de la política pública agrícola no representa sólo un proceso meramente ideológico: también es la oportunidad para un cambio de liderazgo dentro del sector agrícola. En efecto, el CNJA representaba ante todo a una franja de agricultores de tamaño mediano, quienes trabajaban, ellos mismos, su tierra (al contrario de las grandes explotaciones), y que buscaban modernizar su maquinaria y ampliar su área de trabajo de tal manera que pudieran obtener un mejor ingreso. Gracias al cambio de referencial, esta franja va a tomar la dirección del sector agrícola, lo que está confirmado por el acceso de la mayoría de los dirigentes del CNJA a los mandos del gremio agrícola (FNSEA<sup>62</sup>). Además, esta franja va a fortalecer su hegemonía sobre el sector, negociando con el Estado un sistema de gestión de la política pública agrícola<sup>63</sup>, lo cual permite

61. En Francia la "explotation (explotación) agrícola" corresponde a la unidad básica de producción agropecuaria (nota de los traductores).

62. Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, gremio francés de los agricultores y ganaderos (nota de los traductores).

63. Verse J. Keeler. *The politics of neo corporatism in France*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1987. Sobre la cogestión, verse P. Coulomb. "La cogestion: una nouvelle tentative corporatiste", en P. Coulomb, H. Delorme, B.

asociar estrechamente el gremio agrícola con las decisiones políticas, transfiriéndole recursos financieros muy importantes. Hay una relación directa y recíproca entre la creación del nuevo referencial de una *política pública* y el acceso de un nuevo grupo a la dirección del sector implicado, porque el nuevo referencial *expresa la visión del mundo de este grupo hegemónico*, a través de su visión de la relación global-sectorial.

### C. 1981: La mediación inconclusa

El período de inicio de los años 60 corresponde al caso típico de una *alternancia exitosa*<sup>64</sup>: un nuevo poder se encuentra con un actor gremial; proceden a cambiar conjuntamente el referencial, lo que facilita así el acceso al poder de los representantes de este grupo gremial. Al contrario, 1981 marca el fracaso de un intento de cambiar el referencial de la política pública agrícola, lo que no impide mover las cosas, pero no en el sentido previsto inicialmente. Cuando el nuevo ministro de Agricultura Edith Cresson se posesiona, su objetivo es aplicar estrictamente las propuestas de la comisión agrícola del Partido Socialista<sup>65</sup>. Este programa propone introducir más justicia social en el sector agrícola, gracias a un sistema de precios diferenciados, frenar el éxodo rural que se percibe como un factor de desempleo y cuestionar el monopolio de representación de la FNSEA, herencia del período anterior.

---

Hervieu, M. Jollivet, Ph. Lacombe. *Les agriculteurs et la politique*, París, Presses de la ENSF, 1990.

64. Sobre el concepto de alternancia, ver J.-L. Quermone. *L'alternance au pouvoir*, París, RUF, coll. "Que sais-je?", 1989.

65. P. Müller. *Les obstacles au changement. Peut-on changer de politique agricole?*, *Economie rurale*, N° 171, janv.-févr. 1986.

Semejante programa corresponde a un revolcón total de la jerarquía normativa del referencial de la *política pública* agrícola, en la medida en que la norma de adaptación está jerarquizada en él mediante una norma de solidaridad. Para ponerlo en marcha, el ministro busca apoyarse en el gremio agrícola de izquierda, reconociéndole, de una vez, la representatividad de todos los gremios minoritarios excluidos, hasta ese momento, del juego de la cogestión. Pero la situación de 1981 difiere de la de 1960. A nivel del sector, el gremio de izquierda está lejos de tener la influencia de que gozaban los voceros del CNJA. El discurso de los Campesinos-Trabajadores<sup>66</sup>, empapado de una visión de lucha de clases, está en total desfase con el vivir cotidiano de la mayoría de los agricultores, quienes más bien se consideran y viven como si fueran artesanos independientes. Globalmente considerado, el problema es la adecuación de la política pública de Edith Cresson con los objetivos maroeconómicos del gobierno. Cuando a nivel global prevalecía lo que se puede llamar un *referencial de solidaridad*, se podía admitir la idea de fortalecer la justicia social y frenar el éxodo agrícola. Pero a partir de 1983, la norma de solidaridad cede el paso a la norma de competitividad: al admitir el carácter inevitable de la restricción exterior, el gobierno resuelve adaptar su voluntad de reforma al ritmo de la máquina económica. Es el triunfo del referencial de mercado. El referencial de la política pública agrícola es completamente en falso frente a la RGS y, por eso mismo, es declarado ilegítimo, como bien lo muestra el reemplazo de Edith Cresson por Michel Rocard, quien tiene la misión de calmar los ánimos. *La operación de mediación ha fracasado.*

Sigue vigente, aunque no en el sentido que imaginaban los responsables socialistas, que el lugar de la agricultura en la

---

66. Así se llamaba el gremio agrícola izquierdista (nota de los traductores)

sociedad francesa se ha transformado desde 1960 y los responsables gremiales empiezan también a encontrarse en la cuerda floja. Cuando fueron votadas y aprobadas las leyes de orientación agrícola y puesto en marcha el Mercado Común Europeo, apenas se estaba iniciando la apertura de las fronteras: era una perspectiva lejana. Era posible que entre el Estado y los gremios agrícolas se negociara un convenio parcial que permitiera, gracias a la protección del Estado, ajustar las transformaciones agrícolas de manera de no desestabilizar el sistema y, al mismo tiempo, mantener el liderazgo de la franja dominante. Pero a partir de los años 80, este sistema, que Claude Servolin califica con mucha pertinencia de "Estado-providencia agrícola", ya no funciona tan bien<sup>67</sup>. Primero, genera excedentes cuyo costo es insoportable; segundo, está cada vez más en contradicción con las necesidades, siempre más agudas, de la competencia exterior: ampliamente abierta hacia Europa, Francia debe, desde ahora, alinear sus políticas públicas económicas con las de sus socios en el Mercado Común Europeo. Es por eso que, cuando la Comisión Europea<sup>68</sup> propone una reforma a la política pública agrícola común, el gremio agrícola no tiene otra elección que resignarse a ella. Esta vez, la operación de mediación se desarrolla *por fuera del gremio agrícola*. Mientras este último, en 1960, logra promover de entre sus filas un mediador que pudo hablar de igual a igual con el gobierno, hoy en día el mismo gremio está obligado a aceptar pasivamente los remedios que le impone un mediador de otro tipo, cuyo poder crece de modo vertiginoso: la Comisión de las Comunidades Europeas.

67. C. Servolin. *L'agriculture moderne*, París, Seuil, coll. "Points", 1989, pp. 105 y ss.

68. Órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas (nota de los traductores).

## II. LA POLÍTICA PÚBLICA DE AERONÁUTICA CIVIL: LA MEDIACIÓN POR UN GRUPO DECISIONAL

En el ejemplo de la política pública agrícola, la operación de mediación es realizada por los representantes de un grupo gremial y consiste, ante todo, en definir un nuevo referencial para el oficio agrícola que fundamente nuevas estrategias gremiales. Por eso, la acción de los mediadores es un componente de un amplio movimiento de transformación social que implica grupos sociales importantes. En el caso de la política pública de la aeronáutica civil<sup>69</sup>, la mediación desemboca también, al final, en la redefinición de un oficio: el de los ingenieros de la Aeronáutica. Pero a diferencia del caso anterior, no se identifica con un movimiento social, sino más bien con un proceso de recomposición del sistema de decisión por parte de uno de los actores presentes.

### A. Unas industrias de arsenales<sup>70</sup>

Hasta el fin de los años 60, la industria aeronáutica francesa es esencialmente una industria de arsenales, en el sentido de que su modo de reproducción, la selección de los productos puestos en fabricación y el nombramiento de los directivos, estaban ampliamente en manos del gobierno. En la mente de los responsables políticos, los programas de aviones civiles eran, primero, un medio de "vigilancia tecnológica" destinado a mantener la capacidad de investigación y de producción de la industria en tiempo de paz. Es esto lo que permite entender por qué en Francia el

69. Para más detalles, P. Muller. *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, París, L'Harmattan, 1989.

70. En Francia, los arsenales corresponden a las industrias de fabricación de armas y componentes para la actividad militar (nota de los traductores).

control de la industria aeronáutica está ejercido por el Ministerio de Defensa<sup>71</sup>. Esta situación se explica muy bien por el modo de repartición de la competencia<sup>72</sup> técnica en el sector aeronáutico en Francia. En el corazón del sistema, se encuentra el cuerpo<sup>73</sup> de los Ingenieros del Aire, creado en 1928 e integrado en 1968 en el cuerpo de los Ingenieros de Armamento. Su papel consiste en hacer el seguimiento de los programas de control de la aeronáutica civil o militar, pero, como en todos los grandes cuerpos del Estado francés, tiende a formar enjambres, en particular en las empresas del sector aeroespacial. Eso conduce a una situación donde la competencia estratégica está en manos, si no de un actor único, por lo menos de un grupo socialmente homogéneo y que domina la mayoría de los puestos de responsabilidad administrativos e industriales. El modelo del arsenal "a la francesa" se explica, en gran parte, como producto del estilo de relaciones y de la visión del mundo propia del cuerpo de los Ingenieros del Aire, quienes por eso moldearon las formas y los objetivos de la política pública francesa en el campo de la aeronáutica.

## B. El surgimiento de un mediador industrial

Al iniciar los años 60, el fuerte crecimiento del transporte aéreo pone en evidencia la necesidad de una renovación de

71. E. Chadeau. *L'industrie aéronautique en France, 1900-1950*, París, Fayard, 1987.

72. El texto original francés indica *expertise* que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje (nota de los traductores).

73. Se habla en Francia de "cuerpos de funcionarios" para designar a funcionarios que comparten la misma formación especializada (a través de las mismas escuelas) y el mismo estatuto dentro de la Función Pública. Por ejemplo, los ingenieros de Armamento (Ministerio de Defensa), los ingenieros de Puentes y Caminos (Ministerio de Obras públicas), los ingenieros de Minas (Ministerio de Industria), etc. (nota de los traductores).

la flota de las empresas aéreas. Es así como en 1966 concertan los ministros francés y británico y, en relación con su administración respectiva, definen una especificación para un avión de corto y mediano alcance capaz de transportar 250 pasajeros sobre una distancia de 1.500 km.: es el "Airbus". Dos grupos de industrias responden a la licitación: Hawker Siddeley, Nord Aviation y Bréguet de una parte; Sud Aviation y British Aircraft Corporation-BAC, de la otra. En 1967, los gobiernos escogen sus industrias respectivas: Hawker Siddeley del lado británico y Sud Aviation del lado francés. Dicho de otra manera, la elección de los gobiernos disloca los equipos industriales a nombre de estrategias de arsenal que apuntan a repartir los programas (British Aircraft Corporation tenía el programa de Concorde y Sud Aviation era el constructor "oficial" para los aviones civiles en Francia). En la misma época, fuertemente incitados por su gobierno, los alemanes se unen al proyecto, de tal manera que el acuerdo intergubernamental de 1967 está firmado por tres socios.

Como suele ocurrir en cualquier empresa de cooperación, lo más difícil de arreglar es el liderazgo. En el más puro estilo de la lógica de arsenales, se decide dar a Sud Aviation la responsabilidad del casco y a Rolls Royce la responsabilidad de los motores. Pero las cosas van a salir mal para el Airbus. Las empresas aéreas, muy escépticas en cuanto a la credibilidad del programa, se niegan a comprometerse. A ello se agregan importantes divergencias entre el motorista y los constructores del casco. A mediados de 1968, el proyecto A300 es virtualmente abandonado. Es entonces cuando los responsables del programa, el francés Roger Béteille y el alemán Félix Kracht, hacen una elección decisiva. Frente a la deriva política, tecnológica e industrial del proyecto, deciden estudiar *clandestinamente* una nueva versión del avión, más pequeña, mejor adaptada a las necesidades de los usuarios, y susceptible de ser equipada



con un motor al gusto de los mismos. Este episodio es importante porque constituye una ruptura decisiva respecto al referencial del arsenal: de una parte se busca "acoplarse" a las necesidades del mercado mundial sin tener las manos atadas con las exigencias específicas del transportador nacional; de otra, se cuestiona el compromiso de arsenal entre Francia y Gran Bretaña, que paraliza la configuración del avión a nombre de imperativos diplomáticos, al escoger la motorización en función de una estrategia comercial e industrial. En otros términos, cuando se revela al público el nuevo proyecto llamado A300B, se ve que se autonomizan las secuencias de la decisión industrial y comercial frente a la secuencia de la decisión política. Dos fenómenos contradictorios van a cambiar, totalmente, el desarrollo del programa. De un lado, el gobierno británico, al ver el proyecto alejarse de las especificaciones originales y cuestionar el papel de la Rolls Royce, se retira del programa, dejando a Hawker Siddeley sin apoyo político. A la inversa, el gobierno alemán ejerce una fuerte presión sobre Francia para que el programa sea continuado por los dos gobiernos (España vendrá a unirse más tarde).

Es en estas condiciones que en mayo de 1969 se lanza oficialmente el programa. En diciembre de 1970, después de una año de difíciles negociaciones francoalemanas, se define la forma jurídica de la entidad encargada de dirigir el programa: esta será el GIE<sup>74</sup> Airbus Industrie. Aérospatiale (que desde ahora es el único constructor nacionalizado en Francia) no obtiene, en contra de la esperanza de sus dirigentes, la responsabilidad técnica de la operación. La industria alemana, consciente del riesgo de verse sometida a la industria francesa, logra que las funciones de

coordinación de los estudios y de la producción sean aseguradas por Airbus Industrie y no por uno de sus socios industriales. Esta decisión es fundamental, porque va a dar al GIE una autonomía de decisión suficiente para permitirle tomar el liderazgo del programa. *Este liderazgo, lo van a fortalecer los dirigentes de Airbus a partir del ejercicio de la competencia comercial.* Con el fin de valorizar al máximo su recurso principal, los directivos de Airbus Industrie van a poner en marcha nuevas técnicas de comercialización, poco utilizadas en Europa, al visitar sistemáticamente a cada cliente, al organizar giras de demostración con el prototipo del A 300B y prospectar nuevos mercados en fuerte expansión, como por ejemplo el mercado del Extremo Oriente. De esta manera, el GIE se vuelve progresivamente un verdadero constructor en el mercado mundial.

En otros términos, Airbus Industrie se ha impuesto como el actor clave del sistema de decisión (especialmente en cuanto al lanzamiento de nuevas versiones o de nuevos modelos) porque era dueña de la *competencia más estratégica*, la competencia comercial. *Pero, recíprocamente, esta competencia se volvió estratégica solamente a partir del momento en que se impuso un nuevo referencial en detrimento del referencial del arsenal: el referencial del mercado.* Se trata aquí de una nueva imagen del oficio de constructor de aviones: con la ayuda de los sinsabores del Concorde, se admite ahora que un avión debe ser concebido en función de las necesidades del mercado y no solamente en función de las exigencias del ingeniero. En las discusiones con los industriales sobre la elección de equipamientos o sobre las características del avión, los responsables de Airbus Industrie hacen aceptar sistemáticamente su punto de vista porque este refleja las necesidades del mercado.

74. Groupement d'Interêt Economique (consorcio) (nota de los traductores).

### C. Del referencial del arsenal al referencial del mercado

Hoy en día, Airbus Industrie se ha impuesto de manera progresiva como el principal mediador entre los diferentes sistemas de competencia y como el actor que construye la coherencia entre las varias secuencias de decisión, asegurándose que los políticos financiarán el avión que corresponde al mercado, e inversamente. Eso le da al GIE un poder de influencia muy importante sobre el programa, aun si este, formalmente, solo asegura un papel de coordinación. Por eso el hecho por destacar de la historia de Airbus es, en realidad, la sustitución de un referencial comercial a lo que llamamos el referencial del arsenal. Es así como las elecciones tecnológicas están cada vez más sometidas al estricto criterio de la eficacia comercial, y como la decisión pública de financiar un programa depende ahora únicamente de la evaluación de las posibilidades de éxito del producto en el mercado. Hay entonces una relación circular entre el crecimiento del papel de Airbus Industrie en el sistema y la prevaencia del referencial comercial sobre el referencial del arsenal: entre más crece el papel de Airbus Industrie, más toma peso la lógica de mercado; entre más se impone aquella, más el GIE fortalece su papel de mediación decisional.

Como mediador, el equipo directivo de Airbus Industrie, ha jugado, entonces, un papel de transacción o de intermediación, entre los diferentes universos conceptuales que se enfrentaban inicialmente en el sistema de decisiones: de un lado, los administradores, quienes enfatizaban la exigencia de una regulación general, y del otro, los ingenieros, quienes hacían prevalecer las decisiones técnicas. Este equipo ha construido puentes semánticos entre estos universos diferentes. A partir del análisis de los

cambios que afectaron la industria de los transportes aéreos, este equipo ha construido una representación del mundo aceptable por el conjunto de los actores, porque integraba sus propias competencias al mismo tiempo que cambiaba su percepción del entorno. Progresivamente (más o menos entre 1968 y 1978), el sistema de referencia en función del cual los actores perciben su mundo y orientan su acción se ha modificado. Es así como se ven unas lógicas, que parecían irreconciliables y cuya colisión casi provoca el fracaso prematuro del programa, encajarse y organizarse en un sistema relativamente coherente. Esto se debe al hecho de que cada actor, desde ahora, reconoce como dominante una norma fundamental, la norma de mercado, que va a jerarquizar todas las otras normas específicas de cada secuencia de decisión.

### III. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO COGNITIVO Y DEL CAMPO DE PODER

Los dos ejemplos presentados ofrecen una idea general de la inmensa importancia y la complejidad de las funciones ejercidas por los mediadores en el proceso de elaboración y de puesta en marcha o implementación de una *política pública*, puesto que son ellos quienes combinan las dos dimensiones fundamentales siempre presentes:

– La dimensión intelectual, es decir, el proceso de construcción de una *visión del mundo* que va a determinar la *percepción* de los actores que intervienen en el sistema de decisión.

– La dimensión del poder, es decir, el proceso por el cual se va a establecer una nueva jerarquía entre los actores, donde uno de los grupos presentes hace aceptar su *liderazgo* en el sistema y su lugar central en el proceso político.

Los ejemplos muestran también hasta dónde las dos dimensiones están realmente ligadas entre sí: porque solo al ser aceptada su propia visión de las cosas es como un actor puede ejercer su liderazgo en el sector. Inversamente, sólo cuando un grupo se vuelve hegemónico dentro de un sector puede, poco a poco, hacer reconocer como *verdaderas* sus concepciones sobre la regulación de este sector. El papel de los mediadores es, entonces, articular el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante.

### A. Una tipología de los mediadores

Claro está que esta función de articulación del campo del poder y del campo del conocimiento no se ejerce exactamente de la misma manera en todos los sectores. Entre otras, es posible distinguir tres categorías de mediadores en función *del recurso social que dominan* y, entonces, en función de su legitimidad principal: los profesionales, las elites administrativas y los políticos elegidos popularmente.

#### 1. Los profesionales

Son los representantes de los grupos sociales estructurados alrededor de una función o de un oficio: médicos, ingenieros de Puentes y Caminos, agricultores, trabajadores sociales, pilotos. Su recurso fundamental es su capacidad para definir las condiciones de ejercicio de una profesión: modos operativos, reglas de excelencia y sistemas de competencia. Su legitimidad está relacionada con su capacidad de inscribir las reivindicaciones propias de su profesión en un espacio político e intelectual más amplio. Como lo vimos anteriormente, es así como las directivas del CNJA construyeron una nueva definición del oficio de agricultor

(fundamentada en el dominio del progreso técnico) y ubicaron esta concepción en el movimiento general de modernización que afectaba a Francia en los años 60. Así mismo, el grupo de los oficiales modernistas, aliados con los científicos de la ciencia atómica, reformuló las reglas para el ejercicio del oficio de las armas, al mismo tiempo que definió un nuevo puesto del Ejército en la nación. Buscando ser más precisos, podemos decir que la acción de los mediadores profesionales se ubica en tres niveles: definen las reglas de acceso a la profesión, fijan las fronteras del sector y legitiman la posición hegemónica de las elites sectoriales.

La definición de las reglas de acceso a la profesión es una función eminentemente estratégica, puesto que determina las reglas del juego. Este proceso implica la fijación de las normas de excelencia profesional. Es así como los representantes del CNJA definieron nuevas reglas de ejercicio para el oficio de agricultor que, de hecho, tendían a excluir a los campesinos demasiado viejos (prioridad para los jóvenes), a los demasiado pequeños (prioridad para los más eficientes) o pluriactivos (prioridad a la agricultura especializada)<sup>75</sup>. En el caso de los cuerpos<sup>76</sup> de funcionarios del Estado, este proceso implica la definición del campo de competencia principal del cuerpo y la fijación de *numerus clausus*<sup>77</sup> para la entrada a estos cuerpos.

Este anuncio de las normas de acceso al grupo profesional tiene por efecto fijar las fronteras del sector, que tienden a identificarse con el campo de acción del grupo profesional

75. Verse de J. Rémy. *La crise de la professionnalisation en agriculture: les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur*, en *Sociologie du travail*, N° 4, 1987.

76. Verse nota N° 73 (nota de los traductores).

77. Locución latina que se traduce como "cupo limitado" (nota de los traductores).

dominante. Hay una relación directa entre la naturaleza del liderazgo sectorial (¿quién dirige el sector y por cuáles medios se hace aceptar esta dirección?) y las fronteras del sector. Cuando el CNJA define nuevas normas profesionales pone fin a la identificación de la agricultura con el mundo rural y define el sector agrícola como el conjunto del campesinado modernizado o en vía de modernización.

A través de estas operaciones de definición de los marcos de la actividad profesional, los mediadores justifican, de manera evidente, el papel privilegiado de las elites que ellos representan: los campesinos modernizados, los médicos hospitalarios, los ingenieros de Puentes y Caminos o los ingenieros de Minas ocupan un lugar central, respectivamente, en los sectores agrícola, de la salud, del urbanismo o de la energía, porque ellos mismos definieron la estructura y las fronteras de estos sectores. Estamos aquí frente a un proceso circular: es porque tal grupo es dominante dentro de un sector que hace aceptar su visión del mundo como la dominante; y al revés, es porque un grupo es capaz de hacer aceptar su visión del mundo como "verdadera" que puede acceder a la dirección de este sector. Por lo tanto, esa circularidad no es automática y por eso la función principal de los mediadores es hacer funcionar y mantener esta relación causal, activar el círculo virtuoso que va a confortar el liderazgo del grupo dominante. En este papel, los mediadores disponen de un recurso esencial: el dominio de la relación global-sectorial. En efecto, tomando en cuenta lo que hemos dicho sobre el funcionamiento de las sociedades sectoriales<sup>78</sup>, la capacidad de decodificar y de actuar sobre la RGS es una ventaja estratégica para hacerse reconocer como líder. Es así como los

78. Ver el capítulo primero (nota de los traductores).

jóvenes agricultores modernistas del CNJA, pudieron invocar la ineluctabilidad de los cambios venideros para hacer aceptar masivamente su nueva visión del mundo y el puesto eminente que ellos ocupaban en ella. Eso sin considerar que este control de la RGS se traducía, en la realidad cotidiana, en un acceso privilegiado a los créditos públicos puesto que ellos mismos estaban encargados de poner en marcha la *política pública*.

## *2. Las elites administrativas se definen por su capacidad de dominar la coherencia de los sistemas de decisión*

Es cierto que, a veces, algunos actores pueden combinar estrategia profesional y estrategia gerencial, como es el caso de los grandes cuerpos de funcionarios técnicos del Estado. Pero cuando el espacio del referencial de los mediadores realmente es el sector (aun si su fuerza es ser capaz de elevarse hasta la relación global-sectorial), el espacio de referencia de las elites administrativas es el sistema de decisión global: incluso si ellas son capaces de comprometerse con un sector, su espacio de predilección es lo intersectorial y su recurso principal es precisamente esta capacidad de ubicar su acción más allá de los clivajes<sup>79</sup> sectoriales. Es entre estas elites donde se pueden encontrar más fácilmente los productores del referencial global, donde se expresan las normas que tienen que ver con el sistema social en su conjunto. Así, las elites administrativas son un eslabón fundamental de la elite dirigente. Por esta razón también, en Francia los planificadores son el arquetipo de estos mediadores decisionales, por lo menos en el período que va de 1950 a 1970. En efecto, es principalmente en el marco de la Comisaría General para el Plan de Desarrollo,

79. Galicismo comúnmente utilizado en sociología para designar las diferentes separaciones entre sectores, clases o grupos sociales (nota de los traductores).

y a través del trabajo de las comisiones de modernización, que se ha construido el referencial de modernidad, que ha estructurado todo el sistema de las políticas públicas en Francia durante este período. Al mismo tiempo, los planificadores estaban ubicados en la intersección de múltiples redes de decisión públicas y privadas, lo que les ha permitido presionar eficazmente la definición de numerosas políticas públicas, empezando por las políticas públicas económicas y las políticas públicas industriales.

Sorprende además constatar que la pérdida de influencia de la Comisaría para el Plan es exactamente concomitante con la crisis de este referencial de modernidad cuyos efectos se hicieron sentir plenamente durante los años 70. Con la Comisaría para el Plan, en realidad, entra en crisis toda la élite administrativa, que tanto había caracterizado el modelo francés de *políticas públicas*.

3. Con esta crisis se asiste, entonces, a un sorprendente regreso al primer plano de la mediación por los políticos elegidos

No hay que imaginarse, sin embargo, que profesionales y tecnócratas habían movilizad o totalmente las funciones de mediación. Hombres como Michel Debré, Edgar Pisani o, claro está, Charles de Gaulle, se revelaron como destacados mediadores y jugaron un papel fundamental en la puesta en marcha de *políticas públicas* nuevas. Pero su papel –salvo algunas excepciones– era más articular entres sí los referenciales producidos por la elite administrativa que producir imágenes cognitivas verdaderamente nuevas. Hoy en día, este regreso del político elegido acompaña la crisis de legitimidad de la elite administrativa y el surgimiento de nuevos voceros provenientes de la “sociedad civil”, quienes ya no se identifican con estrategias profesionales. Más que a nivel central, donde la clase política parece sufrir de una degradación duradera de su imagen

es en el ámbito de las políticas públicas locales, donde se ve la multiplicación de estos nuevos mediadores cuya característica es combinar la lógica gerencial (ellos se definen como productores de políticas pública) con la legitimidad política.

## B. Una función intelectual

Los mediadores son fundamentalmente unos *intelectuales*, en el sentido que Gramsci le da a este término. En el pensamiento de Gramsci la palabra no se opone a “manual” sino que designa el actor que define y construye la visión del mundo propio del estrato social: “cada grupo social”, escribe Gramsci, “[...] crea al mismo tiempo que él, orgánicamente, una o varias capas de intelectuales que le dan su homogeneidad o la conciencia de su propia función, no solamente en el campo económico sino también en el campo político y social”<sup>80</sup>. Tal como Gramsci la define, la función de estos intelectuales es doble:

– Construyen las imágenes de referencia que van a constituir la visión del mundo del grupo social (por ejemplo, una nueva representación del oficio de agricultor o de la acción social, o del oficio de las armas, o del oficio de político local elegido).

– Pero también tienen como función *hacer aceptar*, y aun *hacer reconocer como verdadera*, esta visión del mundo por la mayoría de los actores del sector. El acceso de un grupo social a la dirección de un sector implica, en efecto, el reconocimiento de la legitimidad de su liderazgo por parte del conjunto de los grupos que intervienen en este sector.

80. A. Gramsci. *Les intellectuels et l'organisation de la culture in Gramsci dans le texte (textes choisis)*, Paris, Sociales, 1977, p. 597.

Gramsci diferencia acá entre *dominación* (que tiene que ver con la fuerza) y *hegemonía* (que tiene que ver con el consentimiento). Es así como la concepción de los oficiales modernistas, quienes propugnaban por el tránsito hacia la era nuclear, ha sido reconocida como verdadera por el conjunto de la institución militar. Por cierto, este reconocimiento no se hizo sin dificultades, sino a través de conflictos muy fuertes, como en el caso también del sector agrícola. Eso muestra que el proceso de mediación que corresponde al acceso al poder de nuevos actores sociales a través de la difusión de nuevas imágenes cognitivas no es un mero proceso ideológico o científico. Al contrario, está en el corazón de las luchas sociales cuya forma puede ser más o menos fuerte.

¿Por qué las nuevas concepciones son "verdaderas"? Porque expresan, en un momento dado, el estado de la relación global-sectorial que los intelectuales-mediadores han sabido decodificar y formular en los términos que se usan en la acción política. El referencial de una *política pública* no puede ser arbitrario (cfr. en 1981 el caso de la *política pública agrícola*): debe ser coherente con la RGS, debe "expresar" la RGS. Al mismo tiempo, esta RGS existe realmente para los actores en presencia sólo a partir del momento cuando está conceptualizada por parte de los mediadores bajo la forma de imágenes cognitivas. Entonces, es solamente después cuando es viable decir que tal o cual política pública se sintoniza o no con la evolución de la RGS. No hay ni determinismo ni voluntarismo absoluto: una política pública nunca es el producto directo de una situación socioeconómica, dado que esta situación existe solo cuando está formulada y recodificada en función del esquema de análisis cognitivo de los actores de la decisión. Y al contrario, una política pública no puede desconocer, más allá de ciertos límites, la configuración de las relaciones de fuerza en un

momento dado. *El margen de maniobra de las políticas públicas se ubica, entonces, exactamente, en la intersección entre el estado de las relaciones sociales y las representaciones que de aquellas se hacen los actores.*

En conclusión, se puede decir que los mediadores construyen las imágenes a través de las cuales una sociedad dada representa su relación con el mundo. A través de su papel en la elaboración de los programas políticos, ellos participan en la construcción de las herramientas que esta sociedad se da para actuar sobre el mundo y sobre sí misma: *los mediadores construyen y gerencian la historicidad.*

#### DESENREDANDO LOS NUDOS DE LA TRADUCCIÓN

*Tal y como sucede en la política y en la sociedad, en la traducción existe la posición de centro; de un lado está la transliteración y, del otro, la versión o la imitación. Esta es una opción que depende obviamente de la filosofía del traductor: ¿Me ciño estrechamente al texto? ¿Me distancio notablemente del texto? ¿O trato de mantenerme en pleno centro? Parte de esta decisión nos la imponen la cultura y el idioma. Con mayor frecuencia nos transamos por una traducción estrecha si trabajamos en una cultura y un idioma que comparte antecedentes con los propios (por ejemplo, las traducciones de Neruda al italiano). Pero, ¿nos cabe decir que traducimos cuando convertimos al inglés una idioma que, por ejemplo, carece de tiempos en los verbos, otro que no comparte nuestro concepto del sistema judicial, o un tercero procedente de culturas antiguas cuyas costumbres, creencias y vida cotidiana apenas podemos conjeturar.*

(Margaret Sayers Peden, FLATA: Asociación Estadounidense de Traductores, Capítulo de La Florida, 2000)

#### CAPITULO CUARTO

#### LOS CÍRCULOS DE DECISIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se trata ahora de entender mejor 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"<sup>81</sup>. El problema es que esencialmente es 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.

#### I. EL FUNCIONAMIENTO DEL MEDIO DECISIONAL CENTRAL

La imagen de una administración dividida en ministerios, servicios, direcciones y oficinas es engañosa. Es cierto que las discusiones ponen en presencia alrededor de la mesa a unos individuos, donde cada uno representa a su admi-

---

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



nistración, 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 una 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 cuerpo<sup>82</sup>.

### A. 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 observadores<sup>83</sup>. Esta estructuración de la administración bajo la forma de cuerpos, tiene dos consecuencias—en parte contradictorias—en cuanto al medio decisonal central.

#### 1. La primera es una tendencia a la fragmentación

En efecto, 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 —IGREF—, todavía el funcionamiento de algunas direcciones del ministerio esta marcado por el "espíritu de la Ingeniería rural".

82. "Cuerpo" designa en Francia, un conjunto de funcionarios públicos formados en la misma escuela y quienes comparten un mismo estatuto. Ver *infra* (nota de los traductores).

83. Ver de M.-C. Kessler. *Les grands corps de l'Etat*, París, Presse de la FNSP, 1986.

2. 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 a los miembros del cuerpo fuera de sus funciones iniciales, por vía de comisión o por vía del "pantuflaje"<sup>84</sup>. "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"<sup>85</sup>. Este sistema de los grandes cuerpos, que por serlo forman unas redes de interconocimiento interministeriales, puede ser un potente factor para logra la coherencia entre 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 Politécnica<sup>86</sup>. Esta formación común se podría definir como una capacidad para abordar de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos.

84. 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).

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

86. Una para cuerpos administrativos y la otra para cuerpos técnicos (nota de los traductores).

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. Esto 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 clivajes<sup>87</sup> corporativos. Los altos funcionarios pueden también agruparse en función de un común juramento de fidelidad a un personaje líder, por ejemplo a 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 elite administrativa, que no se superpone exactamente con la lógica corporativa<sup>88</sup>.

### B. Un medio con geometría variable

Todos los estudios muestran la extrema variabilidad del medio decisional según el campo considerado. En algunos

87. "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).

88. Esta cuestión está desarrollada en *L'Etat en action*, Cit., pp. 218-220.

casos, en los más sencillos, los actores que intervienen en la decisión hacen todos 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 60 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*. 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 lo que tiene que ver con sus niveles más elevados.

Se podrían 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. En general, 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 nivel<sup>89</sup>. Sin embargo, también existe el caso inverso, cuando algunos actores que al arrancar el proceso juegan un papel importante son, después, marginalizados por la intervención de otros actores, más

89. Ver de C. Grémion. *Profession décideur*, Cit.

poderosos o mejor organizados. Aquí el papel del Presidente de la República y del Primer Ministro es importante, porque es en función de su acción que el juego de los otros actores podrá desplegarse más o menos libremente.

### C. 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 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*<sup>90</sup>.

1. *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 Secretaría general del Gobierno) y el ministro de Hacienda (el ministro, su gabinete y el estado mayor<sup>91</sup> 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 chocan contra las exigencias de la regulación, y

90. Para una visión completa, ver de J. L. Quermonne. *L'appareil administratif de l'Etat*, París, Seuil, coll. "Point", 1991.

91. Ver *infra* el sentido del vocablo "estado mayor" (nota de los traductores).

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.

2. *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. Estas 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 a las exigencias globales. En este punto 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 competencia<sup>92</sup> global.

3. *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 Michel Bauer muestra de manera significativa, 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 telecomunicaciones<sup>93</sup>.

92. El texto original francés indica aquí (lo mismo que en el resto de este capítulo) *expertise* que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje (nota de los traductores).

93. E. Cohen y M. Bauer. *Les grandes manoeuvres industrielles*, París, Belfond, 1985.

#### 4. 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, con mucha frecuencia, interviene únicamente 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 oportunidad tendrá a moldear de nuevo 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, aun 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 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? Esto es lo mismo que determinar cómo se elabora en un momento dado el *referencial global*<sup>93</sup> que permite jerarquizar las diferentes elecciones. Como es

evidente resulta difícil contestar de manera detallada esta pregunta, y por eso se hará énfasis en un mecanismo de regulación típicamente francés: la administración de Estado Mayor, y en un caso de particular interés: la *hiperelección*.

### A. La administración de Estado Mayor

Fue Jean-Louis Quermonne quien introdujo este concepto para describir un tema que ha tomado mucha importancia desde 1958. Llega este a las mismas conclusiones que otros autores que también subrayaron el papel fundamental de los gabinetes ministeriales en la acción gubernamental. Quermonne define la 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 elite más politizada de la función pública"<sup>94</sup>. 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 República<sup>95</sup> los gabinetes los conformaban, al igual que hoy, una treintena de personas<sup>96</sup>.

93. Ver la definición de este concepto en el capítulo segundo de este libro (nota de los traductores).

94. 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*, París, Presses de la FNSP, 1982, pp. 335-336.

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

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

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. Es 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*<sup>97</sup>, paso obligado de cualquier decisión y de cualquier *política pública* con alguna importancia.

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

---

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

entiende que su elaboración necesita la **puesta en marcha de procedimientos interministeriales.**

## **B. La negociación interministerial**

Formalmente, hay que distinguir tres niveles de coordinación interministerial:

– *El consejo interministerial*, presidido por el Presidente de la República. Existen 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 que el anterior 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 cuanta 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 Quermonne y Chagnollaud presentan las siguientes cifras<sup>98</sup>:

---

98. Jean-Louis Quermonne y Dominique Chagnollaud. *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, 4<sup>a</sup> ed., Paris, Daloz, 1991, p. 511.

AÑO										
1961	1965	1971	1975	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989
NÚMERO DE REUNIONES INTERMINISTERIALES										
142	356	592	778	1836	1356	1307	981	1008	851	1066

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

Es en el marco de las negociaciones interministeriales donde se elabora y se modifica de forma permanente 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 estrate-

gias. En realidad, esos actores son los pivotes de lo interministerial ya que ocupan este puesto central.

### C. 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 reemplazadas por la explosión de la función decisional. Esto no quiere decir que la administración ya no tiene que gestionar, ni tampoco significa que antes no existía la función de decisión. 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, aun 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 una decisión 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 la 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 incluso 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 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, si 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, aun, 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 ser competitivo en los mercados exteriores se vuelve la norma central el gobierno, aun siendo socialista, puede bloquear los salarios. Otro ejemplo: cuando en la lucha antiterrorista es la supervivencia de la democracia lo que parece estar en juego, incluso una exigencia tan fundamental como el respeto a la vida es relativizada. Hoy en día, casi todos los gobiernos están dispuestos a autorizar el asalto en caso de secuestro 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, y 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 de tomar, son las decisiones que tienen que ver con las políticas públicas económicas, financieras y tecnológicas, o las de la gestión de lo social.

#### **D. Lo interministerial, lugar de elaboración de las matrices de referencia**

El papel de los gabinetes ministeriales, y más en general de la administración de Estado Mayor, consiste entonces en construir de forma permanente 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 privada<sup>99</sup> 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 que 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

99. 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).

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 se deben 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.

### III. 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.

#### A. 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.

— El primero es el de la "funcionarización" de la política, es decir el aumento del número de hombres políticos (mi-

nistros 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.

— Acaso esta sea 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"<sup>100</sup>. ¿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

100. Es decir un Estado dominado respectivamente por el Partido Reunión para la República-RPR, el partido del expresidente Giscard y el Partido Socialista-P.S. (nota de los traductores).



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 tener cuidado de no caricaturizar demasiado la realidad. La composición de un gabinete ministerial no se hace siempre con criterios exclusivamente políticos. No es imprescindible que los candidatos tengan la tarjeta del partido gobernante. A 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.

## B. 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), y ni siquiera 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 en 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 lo que ha jugado este papel de aprendizaje institucional<sup>101</sup>. Las organizaciones agrícolas, por su lado, han fortalecido considerablemente su competencia 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 cogestión<sup>102</sup>. A la inversa, es claro que el movimiento ecológico debe todavía estructurar su capacidad de competencia, 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 competencia perdida desde los inicios de la V 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

---

101. L. Nizard. *Rapport introductif au colloque Planification et société*, Cit.

102. Ver en el capítulo tercero, detalles sobre la política pública agrícola francesa (nota de los traductores).

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 de la competencia del *management* podrá reequilibrarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero en este camino, el Parlamento choca contra la severa competencia de *las autoridades administrativas independientes*<sup>103</sup>, cuya reciente proliferación es la manifestación de esta exigencia normativa del *management* político. Más próxima en el tiempo 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 local<sup>104</sup>.

### C. Nuevas formas de legitimación de la acción política

Es evidente que semejante redistribución de la competencia 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 aptitud 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

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

104. Verse de A. Mabileau y C. Sorbers (dirs.). *Gouverner les villes moyennes*, París, Pédone, 1989.

de las esperanzas de algunos, no han hecho que la acción política sea más racional<sup>105</sup>. Lo que queda 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 reemplazar el debate ideológico, siendo el objetivo principal el aportar la prueba de la incompetencia del adversario.

### D. 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 de un dilema, del cual tienen mucha dificultad para salir: si adoptan un "bajo perfil" fundamentado en el estricto respeto de las restricciones del *management*, corren el riesgo de aumentar la ruptura con sus electores por falta

105. Verse de A. Pizzomo. "Sur la rationalité du choix démocratique", in P. Birnbaum y J. Leca (dir.), *Sur l'individualisme*, París, Presses de la ENSF, 1986.

de "grandeza"; 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 del 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.

#### INTERROGANTES DEL TRADUCTOR

*¿Hasta qué punto debo desviarme del texto original para complacer a los nuevos lectores? Estos son los interrogantes que hacen de la traducción un arte pleno de desafíos y complejidades.*

(Thom Satterlee, 2000)

## CAPÍTULO QUINTO

### ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACION SOBRE POLITICAS PÚBLICAS

No existe un marco metodológico “estándar” para el análisis de las políticas públicas. El objetivo de este documento es esencialmente invitar al lector a preguntarse sobre la adecuación entre el método escogido y el resultado que se desea obtener. En efecto, existe una relación directa entre el objeto de una investigación y el método utilizado. Por eso, *todo va a depender de la manera como se formule la pregunta.*

#### I. ¿QUÉ PREGUNTA FORMULAR?

En relación con las políticas públicas se pueden distinguir tres objetos de investigación, es decir, maneras de construir un cuestionamiento a propósito de las políticas públicas. Claro está que estos tres modos de aproximación no son del todo independientes los unos de los otros, pero es necesario ser conscientes de que –según la elección que se haga– *el centro de gravedad no será el mismo.*

– La primera aproximación hace énfasis en la génesis de las políticas públicas y busca responder a la siguiente pregunta: *¿a través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?*

Dicho de otra manera, ¿cómo “nacen” y se transforman las políticas públicas?

– La segunda aproximación se focaliza hacia el estudio de la “caja negra” del Estado a través de unos interrogantes sobre el funcionamiento de la administración: *¿cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública?* La cuestión es, entonces, saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de una política pública.

– Finalmente, el tercer cuestionamiento se pregunta por los efectos de las políticas públicas en la sociedad: *¿cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico?* Se trata pues de determinar en qué medida la política pública estudiada ha modificado el tejido social que ella buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos son conformes con las expectativas de los decisores.

En cada caso, estamos en presencia de una aproximación diferente a la realidad, lo que quiere decir que se utilizarán herramientas conceptuales y metodológicas diferentes. El primer cuestionamiento tiene que ver principalmente con la ciencia política, al mismo tiempo que hace intervenir otras disciplinas como la sociología de los grupos de interés, la sociología de las organizaciones y la historia. En el segundo caso, el centro de gravedad está más bien del lado de la ciencia administrativa (derecho público, sociología de las organizaciones y de la función pública). Finalmente, el último caso tiene que ver más bien con la sociología administrativa y la economía. Son tres disciplinas principales, pero, sobre todo, son tres maneras de construir

el objeto “políticas públicas”. En estas condiciones, es fácil entender que las herramientas metodológicas no serán las mismas según el tipo de aproximación escogido: no se puede estudiar el impacto de una política pública sin haber recurrido a cohortes de larga duración que permitan medir la evolución del medio implicado, lo que supone la puesta en marcha de métodos de encuesta muy detallados; a la inversa, un estudio de decisión podrá privilegiar la entrevista cualitativa con los actores de la decisión.

Poco importa la opción escogida. La única regla es respetar un mínimo de coherencia entre la manera como se construye el objeto de investigación y los métodos utilizados. El azar hizo que las investigaciones que tuvimos la oportunidad de realizar hasta hoy se ubicaran más bien del lado del primer tipo de cuestionamiento. Es por eso que los elementos del método propuesto aquí corresponderán a una investigación centrada en el estudio de la génesis de una política pública, lo que no implica ningún juicio de valor sobre esta aproximación.

## II. UN ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN EN DIEZ ETAPAS

Como pasa con las políticas públicas mismas, ¡la investigación no es un proceso perfectamente lineal! Sin embargo, algunas de estas etapas son *pasos obligados* en una estrategia de investigación. Por ello, es posible resaltar diez etapas:

### A. La puesta en marcha de un referencial de investigación

¿De qué se trata? Del conjunto de los conceptos y de las representaciones del mundo en función de las cuales el investigador va a construir el cuestionamiento de su investigación. En efecto, según la imagen que se tenga de lo que

debe ser una *política pública*, no se seleccionarán los mismos hechos como aquellos que "generan problemas" y no se harán las mismas preguntas. Es entonces a partir del referencial de investigación que se hará la selección entre las tres grandes aproximaciones anteriormente indicadas. Más que una verdadera elección, se trata en realidad de definir bien el tipo de aproximación donde uno se ubica, y de evaluar sus consecuencias de manera que no se arranque con pistas falsas.

### B. La definición del campo de investigación

A este nivel no se trata todavía de un objeto de investigación en el sentido estricto de la palabra, sino de la puesta en forma de las intuiciones del investigador. El campo de investigación aparece como un entrecruzamiento de actores, de procedimientos, de leyes y decretos, de tomas de posición, todavía muy mal estructuradas. Es en este momento que los *a priori* metodológicos o ideológicos van a jugar un papel más protagónico. Y ello en la medida en que el investigador va a seleccionar, de manera más o menos consciente, las informaciones sin tratamiento de las cuales dispone en función de su referencial de investigación, es decir, en función de su formación o en función de sus presupuestos ideológicos. Así es como se va a decidir el hecho de trabajar sobre "lo social", sobre las *políticas públicas* de inmigración o sobre las relaciones internacionales. La elección podrá igualmente hacerse en función de las posibilidades de financiamiento de la investigación.

### C. El análisis de la literatura existente sobre el tema

Esta tercera etapa tiene por objeto puntualizar el estado del conocimiento científico relativo al campo escogido. La literatura respectiva puede ser de dos tipos:

– La literatura científica, constituida por obras y artículos en revistas científicas.

– La literatura especializada, dedicada al campo que se quiere estudiar: prensa profesional o sindical, boletines de asociaciones profesionales, etc.

No se trata en este momento de leer todo, sino de hacer una primera evaluación de las investigaciones realizadas y del *stock* de las informaciones disponibles. Es precisamente durante esta fase que se averiguará si el tema contemplado ya está total o parcialmente tratado y si las fuentes escritas existen en número suficiente.

### D. La definición de un cuestionamiento instrumental

Se trata acá de formular una pregunta y definir un problema que tenga sentido, tanto para los actores de las *políticas públicas* que se van a interrogar (decisiones, altos funcionarios, sindicalistas o representantes de gremios profesionales) como para el investigador frente a su referencial. *Es esta la puerta de entrada intelectual al objeto de investigación*. Por ejemplo: ¿por qué se ha puesto en marcha el ingreso mínimo de inserción?<sup>106</sup> ¿Cuál es la acción de los departamentos en relación con el medio ambiente? ¿Por qué se ha procedido a la reforma de la política pública agrícola? El interés de este tipo de cuestionamiento es el de poder ser formulado directamente a los primeros responsables que se van a encontrar, ubicándose en el campo de estos. Al mismo tiempo, sirve de guía para la primera mirada a la literatura especializada, pero no es, todavía, el objeto de

106. El ingreso mínimo de inserción es un subsidio dado por el Estado francés a un grupo de personas para facilitar su inserción profesional (nota de los traductores).

investigación porque no está articulado alrededor de una verdadera pregunta científica.

### **E. La definición de una puerta de entrada institucional**

Es inútil precisar el carácter decisorio de este momento que va a determinar el rumbo de todo el resto de la encuesta. Hay que escoger lo más cuidadosamente posible los primeros interlocutores: de la calidad de esos contactos dependerá la facilidad con la cual se podrá, posteriormente, extender la propia red de relaciones. Según el tipo de cuestionamiento escogido, se podrá decidir entrar en contacto con los funcionarios responsables del programa estudiado, o con los hombres políticos que participan en la elaboración de la política pública, o con los actores sociales que intervienen en el campo escogido. Hay que ser consciente de la importancia de esta puerta de entrada para el desarrollo de la investigación y, entonces, para los primeros resultados de la misma: una investigación sobre el ingreso mínimo de inserción no se va a iniciar de la misma manera si se empieza por entrevistar a los altos responsables del Estado, a los funcionarios rasos, a los hombres políticos o a los trabajadores sociales. Si es positivo este primer contacto, es entonces posible poner en marcha una *encuesta exploratoria* con una decena de interlocutores, con el fin de comprobar sus primeras intuiciones. Esta encuesta debe permitirnos averiguar la concordancia entre las preguntas hechas y el campo seleccionado: ¿es suficiente el acceso a las personas responsables y a la documentación (es decir, no hay bloqueos) y, sobre todo, ¿el campo y el método escogidos son pertinentes en relación con el cuestionamiento?

Tomando como base esta encuesta exploratoria, es entonces posible delimitar el campo definitivo de la encuesta: ¿cuántos actores se deberán encuestar y con qué plazo? Es

el momento ideal para proponer, si es el caso, un proyecto de investigación a un organismo de financiación, aunque también es cierto que estas condiciones ideales no siempre se reúnen. Durante la realización de la encuesta exploratoria y con la lectura de la literatura, el cuestionamiento debe empezar a evolucionar: se empieza a tomar distancia frente a la vivencia de los actores. Las intuiciones se transforman, poco a poco, en hipótesis.

### **F. La elaboración de un cuestionamiento de investigación**

En esta etapa, ya no se trata de formular simplemente preguntas instrumentales, sino de construir una malla de explicación de la realidad bajo la forma de hipótesis susceptibles de ser verificadas por la encuesta definitiva. *Es aquí donde se construye verdaderamente el objeto de investigación*, gracias al cruce de los primeros resultados de la encuesta exploratoria con unas preguntas de naturaleza teórica. En esta etapa de la reflexión es particularmente útil redactar un texto que permita esbozar por escrito las ideas y precisar esta difícil articulación entre el referencial de investigación y las preguntas empíricas que la preencuesta ha generado.

### **G. La depuración sistemática de la literatura especializada**

Cualquier política pública genera de manera directa o indirecta un sinnúmero de documentos escritos que es necesario conocer. Notas y documentos internos de la administración, discursos y tomas de posición de los ministros o de los responsables políticos, circulares, proyectos de ley, decretos, transcripciones de los debates parlamentarios, informes de las comisiones del Parlamento, es una lista sin fin. Es en esta etapa cuando se puede empezar

a depurar de manera sistemática la prensa especializada. Trátese de la prensa ministerial (boletines de información), la prensa profesional (periódicos sindicales o gremiales), la prensa cuasiprofesional (periódicos especializados en un campo), o la prensa asociativa. Es cierto que es un trabajo bastante dispensioso, sobre todo si el período de estudio es relativamente largo y se busca la exhaustividad, pero que vale la pena. Al contrario de lo que se podría creer, pocas informaciones —en cuanto a políticas públicas se refiere— quedan en efecto realmente secretas, salvo, claro está, el caso de algunas políticas públicas como las de defensa. Como regla general, los actores, ya sean hombres políticos o responsables profesionales, dicen y escriben casi todo lo que el investigador necesita saber. El problema es, más bien, seleccionar lo pertinente entre la gran masa de informaciones —más o menos contradictorias— difundidas por todas partes y que forman “un ruido de fondo” considerable.

#### H. La entrevista con los actores de la decisión

Se trata acá de interpelar a los individuos que han participado en la puesta en marcha y en la aplicación de la política pública estudiada: políticos, funcionarios públicos, representantes de grupos profesionales o de asociaciones, trabajadores sociales, militantes políticos. Una vez más, la lista es infinita. Solamente, digamos que, considerando los límites de tiempo y de dinero disponibles para la investigación, es mejor excederse en el número de entrevistados que pecar por defecto.

A la inversa de la técnica anterior, la entrevista da menos información de lo que se podría imaginar, aunque haya excepciones: a menudo, la memoria de los interlocutores falla y, peor aún, se confunden las fechas y se tiene la tendencia a reconstruir *a posteriori* el papel que han tenido

en la decisión, en caso de fracaso para minimizarlo, y en caso de éxito para valorizarlo. Más grave que lo anterior es que el entrevistado tiende a modificar su discurso en función de los deseos supuestos del investigador. Así mismo, un funcionario que ha cambiado de puesto desde los eventos por los cuales se le interroga tendrá la tendencia a reconstruir la historia de la decisión en función de sus nuevas funciones.

Se entiende, entonces, que las dos técnicas (la depuración de la prensa y las entrevistas) deben ser utilizadas de modo paralelo. La entrevista permite decodificar la acción de los decisores y jerarquizar la masa de información recolectada durante la depuración de la prensa y de los varios tipos de texto. Al contrario, la lectura de la prensa permite dar una fecha precisa y averiguar las afirmaciones de los actores de la decisión.

#### I. La lectura de la literatura científica

Es un poco arbitrario hablar a este respecto de una “etapa”, pues en realidad, esta lectura acompaña todo el trabajo de investigación. Pero no es inútil recordar la necesidad de un barrido —lo más amplio posible— del campo de estudio propiamente dicho, porque es la forma para el investigador de escapar al encerramiento en el discurso de su objeto de estudio que lo amenaza en este momento. En efecto, en la medida en que el conocimiento del campo aumenta y crece la familiaridad del investigador con los actores se vuelve mayor el riesgo de adoptar el lenguaje de los actores y de perder la distancia crítica frente al objeto (eso no impide al investigador tomar posición frente a tal o cual política pública, pero esto es otro problema). Por las mismas razones, en esta etapa es bienvenido el hecho de recurrir a una *perspectiva histórica*.



## J. La redacción del documento final

Bien sea que se trate de un informe, una tesis o una memoria, es siempre la ocasión para proceder a una nueva evaluación de las hipótesis iniciales, para volver a centrar el cuestionamiento, a la luz de los conocimientos adquiridos en cuanto al funcionamiento efectivo de las políticas públicas estudiadas y, finalmente, para definir de nuevo su referencial de investigación, antes de lanzarse a nuevas aventuras.

Una vez más, es necesario precisar que este desarrollo no debe seguirse al pie de la letra. Por el contrario, hay que tener conciencia de que el momento estratégico de la investigación sobre políticas públicas es aquel donde va a realizarse la articulación entre, de una parte, un *cuestionamiento de investigación* articulado alrededor de un enfoque teórico (y, por consiguiente, de conceptos), que sólo permite superar el discurso de los actores que intervienen en el campo de estudio, y, de otra parte, la puesta en marcha de una *encuesta metódica* coherente frente al cuestionamiento (es decir, frente al objeto de investigación). Ahora bien, este proceso es necesariamente largo y difícil. Hay que insistir, como conclusión, en la inevitable distorsión entre el tiempo de la decisión política, que es corto, y el tiempo de la investigación, que tiene una temporalidad mucho más larga. Este desfase es fuente de numerosos malentendidos entre actores y investigadores que sólo un mejor conocimiento recíproco puede atenuar.

EL TRADUCTOR COMO LA DIVA QUE INTERPRETA A VERDI

*El problema del traductor consiste en ser un actor sin escenario, un artista cuya representación es igual a la original: tan solo tinta sobre papel.*

*Como el músico, el traductor toma la composición de otro y la representa —o sea, la interpreta— a su manera especial. Así como el cantante interpreta las notas de otro al mover su garganta o su cuerpo, el traductor transmite los pensamientos y el estilo del autor al escribirlos en otro idioma.*

Robert Weschler, FLATA:  
Asociación Estadounidense de traductores  
(Capítulo de La Florida, 2000)

## CAPÍTULO SEXTO

### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE SECTORES Y TERRITORIOS

En el capítulo primero se demostró que el concepto de políticas públicas es inseparable del concepto de sectorización –aunque no todas las políticas 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 hoy ser 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.

#### I. 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.

## A. El concepto de neocorporativismo

La cuestión del corporativismo se ha vuelto de nuevo una cuestión de alta controversia científica, a partir de la publicación en 1979 de un artículo de Phillip Schmitter. Constata este 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 les garantiza un monopolio de representación en sus categorías respectivas, en cambio de algunos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de las demandas y de los intereses”<sup>107</sup>.

La principal utilidad de esta concepción es el hecho de hacer énfasis en el papel creciente del Estado—y, entonces, en los procesos de elaboración de las políticas públicas—en la génesis y la definición de actores sociales<sup>108</sup>. 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:

107. Ph. C. Schmitter. “Still the century of corporatism”, in Ph. C. Schmitter y G. Lehmbruch (dirs.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979, p. 13.

108. Ver B. Jobert y P. Muller. *L'Etat en action*, p. 45.

– 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.*

– 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 con mayor frecuencia, el *continuum que relaciona los individuos con la sociedad pasa por el ejercicio de una política pública.*

## B. El corporativismo a la francesa

Los autores que desarrollaron el concepto de neocorporativismo tenían en mente un *tipo ideal* que corresponde a las formas de representación corporativistas, desarrolladas después de 1945 por los países de Europa del Norte, bajo la influencia de la social democracia. Frente a este modelo, el caso francés presenta tres especificidades:

– La importancia de los grupos tradicionales. En Francia, las categorías sociales no asalariadas, como son las profesiones liberales, los comerciantes y los artesanos y los agricultores, juegan un papel político que no corresponde a su peso económico.

– La fragmentación de los grupos de interés. En Francia, los asalariados no están agrupados en una organización única o dominante que los represente en las negociaciones globales, como es el caso en los países del Norte de Europa.

– 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 por excepción 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 con frecuencia 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 lo que muestra hoy sus límites.

## C. 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 los barrios suburbanos, problemas del sector rural...) se constata una crisis de la legitimidad de los corporativismos sectoriales para "indicar la buena dirección" y representar a los ciudadanos. Es, entonces, la existencia del *continuum* indispensable entre los ciudadanos y el Estado la que se ve afectada por el debilitamiento de los gremios profesionales sectoriales, que juegan cada vez menos su papel de mediación.

Es en este contexto que hay que ubicar *el resurgir de lo local*. En efecto, el espacio local aparece hoy, al mismo tiempo, como un lugar potencial para darle 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.

## II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES<sup>109</sup>

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 autores<sup>110</sup>. Semejante situación ofrecía

109. Esta sección le debe mucho la colaboración con Françoise Gerbaux y Alain Faure.

110. Ver sobre este asunto S. Bariez. *Le pouvoir local*, París, Económica, 1990; A. Mabileau. *Le système local*, París, Montchrestien, Coll. "Clefs", 1992.

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 influenciada por la tradición centralista francesa y por el paradigma de la nacionalización del voto. Desde la puesta en marcha de las leyes de descentralización<sup>111</sup>, tanto la actitud de los investigadores como la de los practicantes han comenzado a evolucionar hacia lo que se suele llamar un *regreso a lo local*.

### A. La crisis del enfoque sectorializado

¿Por qué este redescubrimiento, si bien, como lo subraya Yves Mény, los estudios franceses de políticas públicas locales no son todavía numerosos? *Este resulta, quizás, de una toma de conciencia de los límites de un enfoque sectorializado de los problemas sociales cuyas performances, o resultados, son cuestionadas, en varios campos importantes como la lucha contra 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. Estas 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 presta-

111. Entre 1982 y 1986 se han publicado más de 30 textos relativos al proceso de descentralización en Francia. Para una presentación de este proceso, ver de Jean-François Jolly. "Comparación de las políticas públicas de descentralización en Francia y Colombia", en *Las políticas públicas* de Carlos Salazar Vargas, 1ª ed., 1995, pp. 293-316. Francia se divide desde esta fecha en Municipios, Departamentos y Regiones (nota de los traductores).

ciones sociales deben ser reconsideradas, a raíz de las considerables sumas de dinero que representan, teniendo en cuenta el conjunto de sus efectos sociales"<sup>112</sup>.

Este mismo tema lo evidencian muy bien 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 dentro de 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 en especial mediante 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 locales"<sup>113</sup>.

La cuestión que aparece, entonces, es la de saber cuál forma podría tomar esta *relocalización de las políticas públicas* en respuesta a una crisis de la sectorialidad.

112. F. Dreyfus y F. d'Arcy. *Las instituciones política et administratives de la France*, París, Económica, 1985, p. 333.

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

## B. 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 80”, escribe Jean-Claude Toening, “la política de descentralización se consideraba como un reequilibrio voluntarista entre un Estado demasiado potente y una Francia básica marginalizada para beneficio de la iniciativa de esta última. Al fin de los años 80, uno se da cuenta de que el péndulo ha ido mucho más lejos: bajo 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 acción”<sup>114</sup>. Esta irrupción de lo local en el *management* público, es tanto más impactante cuanto que no se han confirmado las inquietudes que se habían hecho en cuanto a la capacidad de los políticos elegidos localmente para poner en marcha políticas públicas. Al 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 sociales<sup>115</sup>.

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

114. J. C. Thoening en “Does local politica matter”, debate entre D. Lorrain, J. C. Thoening y Ph. Urfalino, *Politix*, n° 7-8, octubre-diciembre de 1989, p. 116.

115. Ver de G. Martin. *Politiques sociales et société*, Grenoble, IEP, 1987.

claves, como el director general de los servicios administrativos del Departamento— el embrión de un “medio decisional local”<sup>116</sup>. Pero las situaciones diversificadas y los actores cuyos orígenes son variados no han construido todavía un lenguaje común que permita borrar su heterogeneidad. Sobre todo, el departamento no parece ser aún capaz de construir un referencial global local<sup>117</sup> como condición de una verdadera integración de las diferentes políticas públicas sectoriales departamentales. En ausencia de este, los microcorporativismos, que por 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 complementamente separados, que reflejan la heterogeneidad de las microelites responsables 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 capaz 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

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

117. Sobre el concepto de referencial global local ver el capítulo segundo (nota de los traductores).

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 Plan<sup>118</sup> 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?

Es del lado del municipio<sup>119</sup> que se puede observar un comienzo de realización de este objetivo que se parece a la cuadratura del círculo: porque dispone de una reserva de legitimidad considerable, el alcalde está en capacidad, si lo desea, de desarrollar una acción de tipo *managerial*<sup>120</sup> manteniéndose relativamente próximo a sus conciudadanos. En otros términos, puede combinar la legitimidad *managerial* (la que le autoriza a gestionar su municipio como si fuera una empresa) y la legitimidad tradicional (la

118. Sobre los contratos de Plan, ver J. F. Jolly. *Op. cit.* (nota de los traductores).

119. Sobre las políticas públicas urbanas, ver la obra de P. Le Galés. *Politique urbaine et développement local*, París L'Harmattan, 1993.

120. Se conservó el original francés, sacado del inglés *management* (nota de los traductores).

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 *micro management*, 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*<sup>121</sup> 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

121. Galicismo utilizado por los ingleses para designar a la persona que es emprendedora, empresaria, “echada para adelante” y generadora de oportunidades (nota de los traductores).

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<sup>122</sup>.

### C. Unos nuevos empresarios políticos locales

Es precisamente su capacidad para jugar esta sorprendente carta del "management de la proximidad" la que permite este regreso de los notables<sup>123</sup> que tanto ha decepcionado a los partidarios de una descentralización más cercana a los ciudadanos<sup>124</sup>. El resurgimiento de lo local da pie a los *notables managers* que no vacilan –y esa es su fortaleza– en combinar el recurso 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. Mientras el "notable tradicional" fundamentaba su *elegibilidad* en su terruño y su participación en múltiples redes de notables<sup>125</sup>, 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.

122. A. Faure. Le trousseau des politiques locales, *Politix*, N° 7-8, octubre-diciembre de 1989, p. 75. Ver también de A. Faure. *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, París L'Harmattan, 1992.

123. Estos son los médicos, abogados, terratenientes quienes tradicionalmente constituían la clase política en las zonas rurales francesas (nota de los traductores).

124. Ver de J. Rondin. *Le sacre des notables*, París, Fayard, 1985.

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

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*"<sup>126</sup>.

### D. Lo local como espacio de proximidad

En esas condiciones, se entiende mejor la ambigüedad de este "regreso a lo local"<sup>127</sup>, que parece ser la característica de los años 80. Se trata por cierto de un regreso a lo local, pero a un local tan diferente del que conocieron los notables de la Tercera República<sup>128</sup> como del que conocieron los neorurales posteriores al 1968. Como bien lo muestra la observación de la acción de los alcaldes empresarios, el territorio de los años 80, que es el de la descentralización, de la tecnópolis y de los planes de ordenamiento rural, es un territorio abstracto, "algo algoritmizado" para utilizar la fórmula de Yves Barel<sup>129</sup>. 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 ser constituida por redes, se las llamará *proximidades de redes* (*reticulares*). En efecto, lo que da su homogeneidad y su

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

127. Ver de A. Mabileau (dir), *A la recherche du local*, París, L'Harmattan, 1993.

128. Corresponde al período donde estuvo vigente la Constitución de 1875, la tercera desde 1793 (nota de los traductores).

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



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 original<sup>130</sup>. 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: se trata de la construcción de un espacio de mediación que dé un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias reticulares, 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 potencialmente. 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.

### III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los años 80 se caracterizan por la constitución progresiva, todavía frágil y parcial pero sin embargo muy real, de un espacio europeo de políticas públicas, elemento más bien de un espacio público europeo en vía de formación. Este proceso

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

de europeización de las políticas públicas<sup>131</sup> 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.

#### A. 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 desde ahora en Bruselas<sup>132</sup>. Eso significa que es a nivel europeo donde 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 80 el ritmo de surgimiento de nuevos problemas para inscribir en la agenda política (lucha contra los excedentes agropecuarios, toma en cuenta de 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

131. Ver de S. Andersen, K. Eliassen (dirs.), *Making policy in Europe, the europeification of national policy-making*, London, Sage, 1993.

132. Sede de la administración de la Unión Europea (nota de los traductores).

extensión de la agenda política comunitaria<sup>133</sup> (política pública de desarrollo regional, política pública de telecomunicaciones), pero el caso más espectacular es el de la política pública de libre competencia, que conoció un verdadero renacimiento durante los años 80. Los Estados miembros, que inicialmente eran escépticos, debieron rápidamente tomar en cuenta el activismo renovado de la Comisión<sup>134</sup>, tanto en lo que tiene que ver con la vigilancia de las fusiones y alianzas entre empresas como con la intervención en el campo de las ayudas públicas a las empresas.

Finalmente, en época más reciente, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, algunas políticas públicas que tienen que ver 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, de forma cada vez más clara, fija los marcos intelectuales y normativos que determinan las grandes orientaciones de las políticas públicas.

## **B. La constitución de un espacio de representación comunitario**

En este caso también, los años 80 constituyen un cambio. A partir de este momento es claro que el nivel de la Unión Europea se ha vuelto un escenario real de representación

133. "Comunitario" se referirá en adelante a todo lo que tiene que ver con la Unión Europea (ex Comunidad Europea) (nota de los traductores).

134. Es decir, el órgano ejecutivo de la Unión Europea (nota de los traductores).

para los grupos de interés de los países miembros, como bien lo muestra el crecimiento espectacular de las cifras que tienen que ver con los cabilderos (*lobbys*) que giran alrededor de las instituciones comunitarias. En 1992, el número de cabilderos 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 sector<sup>135</sup>. Aun "eurogrupos" tradicionalmente activos, como la COPA (organizaciones agrícolas) o la UNICE (organizaciones gremiales), de ninguna manera sustituyeron la intervención ante las instancias europeas de grupos de interés nacionales. No se observa, hasta ahora, una puesta en marcha de formas de representación 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 pluralista<sup>136</sup> 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

135. Ver de S. Mazey y J. Richardson (dirs.). *Lobbying in the European Community*, Oxford Press, 1993.

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

sobre las estrategias de los diferentes actores, ya sean representantes de gremios profesionales, grupos de interés reunidos alrededor de una causa común (medio ambiente, derechos de las mujeres, consumo) o 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 (inclusive 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, inclusive en las negociaciones nacionales.

### C. La transformación de los modos de decisión

Como bien lo muestran Quermonne<sup>137</sup> y Lequesne<sup>138</sup>, el sistema de decisión comunitario 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

137. J. L. Quermonne. *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993.

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

elemento más impactante es la ausencia de liderazgo decisonal. 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 por su carácter opaco. La apertura viene del funcionamiento de la Comisión que, aun si no es ya exactamente una administración de misión<sup>139</sup>, tampoco se ha transformado en una burocracia de tipo tradicional. El punto importante aquí tiene que ver con la búsqueda y expresión de la *competencia*<sup>140</sup>. Mientras las administraciones nacionales tienden hacia el monopolio de la competencia legítima con el fin de imponer sus formas de acción (así sea fuera para compartir este monopolio con un medio profesional corporatizado), la Comisión va a buscar esta competencia 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, especialmente en lo que concierne al problema crucial de la aceptabilidad de las normas comunitarias por parte de 15 sistemas políticos con sus culturas y sus tradiciones específicas. Definir una competencia

139. Es decir, a la cual se le ha confiado una misión específica, en oposición a una administración dedicada únicamente a la gestión (nota de los traductores).

140. El texto original francés indica aquí (lo mismo que en el resto de este capítulo) *expertise* que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje (nota de los traductores).

propia, es decir, posicionar una competencia europea, es, entonces, inimaginable sin tener que asumir riesgos considerables de rechazo o simplemente de no aplicación. Al contrario, el funcionamiento en comités permite integrar a todas las etapas de decisión una multitud de actores públicos y privados, incluyendo a 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 competencias diferenciadas constituye, en definitiva, un poderoso mecanismo de selección, más o menos formalizado, de una elite a la vez político-administrativa y ligada a la "sociedad civil" (representantes de diferentes *lobbys*, gremiales o no) que va a tejer todo un conjunto de *redes más o menos estabilizadas* y que mantienen relaciones de conflicto y/o de alianza. 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 al funcionamiento del sistema para los *outsiders*<sup>141</sup>; tanto más que las reglas de acceso son mucho más borrosas que para los sistemas nacionales.

EL TRADUCTOR ES UN OTRO

*Debía yo dominar su texto, sondear su pensamiento  
contenido en sus escritos; hacerlos míos, escribir sus textos  
como yo mismo, en mi propia voz, en mi propio idioma.  
'Yo soy otro', escribo en efecto en todas mis traducciones.  
De manera que este es mi Rimbaud, aunque yo no sea  
Rimbaud ni él sea yo. Ambos somos 'un otro'.*

(Paul Schmidt en la introducción  
de sus admirables traducciones de Rimbaud)

---

141. Es decir, aquellos actores que se ubican fuera de una carrera (notas de los traductores).

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BUSCA DE LEGITIMIDAD

En los años 80, 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, considerada hasta hoy con desconfianza, se ve actualmente revestida de todas las virtudes. Frente a este cambio, los especialistas se preguntan sobre el papel de Estado y su diagnóstico es bien claro: el problema que tiene la administración pública es la difícil transición de un funcionamiento fundamentado principalmente sobre una *competencia*<sup>142</sup> jurídica, al ejercicio de una *competencia magenerial*<sup>143</sup>.

#### I. LÓGICA JURIDICA Y LÓGICA MANAGERIAL

En Francia este tema de reflexión ya tiene más de 20 años<sup>144</sup>. Pero su formulación ha evolucionado sensiblemente se-

---

142. El texto original francés indica aquí (lo mismo que en el resto de este capítulo) *expertise* que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje (nota de los traductores).

143. Conservamos el original francés para *management* y *managerial*. En este caso, el texto original francés indica *compétence* (competencia) (nota de los traductores).

144. Sobre este asunto ver el número especial "Droit et management public" de *Politiques et management public*, vol. 11, N° 4, diciembre de 1993.

gún las épocas: inicialmente el problema era fortalecer el papel motor del Estado y de la elite administrativa (refiriéndose a esta como los grandes cuerpos de funcionarios públicos<sup>145</sup>); actualmente 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.

### A. 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>146</sup>. Pero todos están de acuerdo en considerar que el *management* público tal y como hoy se practica tiene su auge en Francia al finalizar los años 60 con el concepto de "racionalización de las elecciones presupuestales" (RCB) proveniente del *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS), implementado por Mac Namara en el ministerio estadounidense de defensa. 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>147</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 plani-

145. Sobre el concepto de cuerpos de funcionarios públicos en Francia, ver el capítulo cuarto (nota de los traductores).

146. Ver de J. P. Nioche. "Science administrative, management public et analyse de politiques publiques", *Revue française d'administratoin publique*, N° 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, N° 23, enero-mayo de 1997).

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

ficación 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>148</sup>.

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 lo anterior, es a partir de este crisol intelectual que a lo largo de los años 70 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, aunque es claro que el desarrollo de esta disciplina ha contribuido mucho a la evolución de 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 al poder político, sistema jurídico particular, dominación del concepto de servicio público, financiamiento sobre reglas específicas, etc.<sup>149</sup>.

Pero, como bien lo subraya Patrick Gibert, ninguno de esos criterios basta para distinguir claramente lo público de lo

148. *Op. cit.*, p. 13.

149. *Ibid.*, p. 14.

privado. Es por eso que el autor cuestiona la ecuación *management* público = *management* de servicio público, y propone analizar el *management* público como el *management* del poder público, con el fin de olvidarse definitivamente de la "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>150</sup>.

## B. 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 considerar 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 Chevallier y 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, este 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

---

150. P. Gilbert. "Management public, management de la puissance publique", *Politique et management public*, vol. 4, N° 2, junio de 1986.

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 el lugar a la primacía de las metas en un sistema que valoriza la innovación, el cambio y la movilidad. Al modo de razonamiento analítico, lineal y deductivo, característico de la lógica jurídica, se le opone un razonamiento sintético, sistémico y teleológico, que permite entender mejor la complejidad de lo real y, entonces, favorece la eficacia de la acción"<sup>151</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 esta es mítica, la palabra *managerial* dándole al Estado unas señales de una gestión racional"<sup>152</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

---

151. Jaques Chevallier y Danièle Lochak. "Rationalité juridique et rationalité managériale", *Revue française d'administration publique*, N° 24, octubre-diciembre de 1982, p. 57.

152. Hussenot, *Op. cit.*, p. 33. Ver igualmente, R. Laufer y C. Paradeise. *Le premier bureaucratique*, París, Flammarion, 1982.

de un nuevo referencial<sup>153</sup> para la administración francesa, que constituiría 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*.

## II. 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.

### A. Racionalizar la acción pública

Según Jean Leca, la evaluación es "la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tienen que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, y con la preparación de nuevas decisiones"<sup>154</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 implementados) 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,

---

153. Sobre el concepto de referencial, ver el capítulo segundo (nota de los traductores).

154. J. Leca. "L'évaluation dans la modernisation de l'Etat", *Politiques et management public*, vol. 11, N° 2, junio de 1993, p. 165.

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 programas de evaluación, en extremo ambiciosos por la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados buscados.

### B. Las diferentes formas de evaluación

Hay que reconocer, sin embargo, que los resultados no siempre fueron proporcionales a las expectativas que generó 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, con frecuencia en reacción contra al sesgo introducido por otro método.

– 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 puesto que la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados pertenece, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.



- Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta entonces la de 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.

- Es así como 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 hará intervenir las "necesidades fundamentales" de la población, lo que evidentemente es lo mismo que introducir otros sesgos por parte del investigador.

- En el enfoque de los procesos de 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 lo que hace que la puesta en marcha del programa se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influenciado 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.

- Finalmente, se tiene 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 sis-

tema de valores "se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación, en donde los objetivos de esta última evolucionan también a medida que se desarrollan"<sup>155</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 el capítulo segundo: 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 aquellos a quienes están destinadas?"<sup>156</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 necesariamente se les asigna 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.

155. E. Monnier. *Evaluations de l'action publique*, París, Economica, 1992, p. 106.

156. Ver de Philippe Warin. *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, París, L'Harmattan, 1993.

### C. 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 una herramienta de emancipación de los ciudadanos frente al peso de 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 que 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 públicas<sup>157</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 ese 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 competencias que compiten con las de estos grandes cuerpos de funcionarios públicos.

---

157. L. Rouhan. "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel", *Revue française d'administration publique*, N° 66, abril-junio de 1993.

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 *competencia* 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.

### D. El sistema francés de evaluación

En Francia, el tema de la evaluación de las políticas públicas surge en los años 80 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 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 competencia técnica.

En la época del gobierno del primer ministro Rocard<sup>158</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 periodo: 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

---

158. Inicio de los años 90 (nota de los traductores).

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 les han sido asignados", el sistema francés es presentado por el Primer 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>159-160</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>161</sup>.

---

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

160. Ver Jean-Pierre Nioche. "L'évaluation des politiques publiques en France: 'fast food', recettes du terroir ou cuisine internationale?", *Revue française d'administration publique*, N° 66, abril-junio de 1993.

161. 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., ver de Jaime Córdoba Triviño. *El Defensor del Pueblo*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1991, pp. 191 y ss. (nota de los traductores).

– 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 publicadas).

– 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>162</sup>. Concebida 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 competencia en cuanto a la acción pública. Existe, entonces, el riesgo que la evaluación se desvíe hacia formas de control administrativo tradicional, con mucha más razón si se considera que el Parlamento, mantenido aparte del dispositivo, no ha desarrollado de manera real una competencia en cuanto a evaluación. Adicional a lo anterior, el interés mismo de la elite administrativa en la evaluación, es la señal de un cambio real de la cultura de la administración pública francesa.

### III. 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

---

162. Ver de P. Duran. "Les ambiguïtés politiques de l'évaluation", *Pouvoirs*, N° 67, 1993.

para reconstruir nuevos modelos de referencia susceptible 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 toma 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 quedaran, en el modelo clásico, controladas por el Estado central<sup>163</sup>.

Este modelo de desarrollo con *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

---

163. Ver de Pierre Muller. “Entre le local et l’Europe, La crise du modèle français de politiques publiques”, *Revue française de science politique*, vol. 42, N° 2, abril de 1992.

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). De manera aún más fundamental, esta *lógica del arsenal*<sup>164</sup> no tenía sentido sino en el marco del sistema económico relativamente abierto sobre el exterior: en el fracaso del “Plan Cable”<sup>165</sup> Edith Brénac, subraya “la inadecuación del modelo clásico del gran proyecto en un ámbito abierto y complejo”<sup>166</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 70, este modelo de acción colapsa por completo, 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 camillero*<sup>167</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 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*

---

164. Sobre la lógica de arsenal, ver el capítulo tercero (nota de los traductores).

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

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

167. Elie Cohen. *L’Etat brancardier*, París, Calman-Lévy, 1989.

*determinante de la "economía social de mercado" como norma dominante en Europa occidental.*

Es como si se hubiera venido a tierra el reino de las elites político-administrativas proviniendo de la Resistencia<sup>168</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 competencia administrativa de la sociedad y sobre el pluralismo de las políticas públicas. El porvenir dirá si la elite politico-administrativa será capaz 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>169</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:

– Primero, 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.

– Segundo, un desarrollo del *management* político local, lo que supone tomar conciencia del revolcón que tal evalua-

---

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

169. Alain Duhamel. "La sclérose de las instituciones", *Le Monde*, 29 y 30 octubre de 1989.

ción va a provocar en los equilibrios políticos económicos locales.

– Finalmente, una verdadera reflexión sobre la integración de organizaciones políticas –diferentes a los partidos políticos– en el proceso de definición de las escogencias políticas.

INVISIBILIDAD DEL TRADUCTOR

*...Pero es difícil vislumbrar la representación del traductor.  
Al traductor se le aprecia por ser invisible, destino que ningún  
otro artista representativo tiene que sufrir.*

(Robert Weschler, FLATA: Asociación Estadounidense  
de traductores, Capítulo de La Florida, 2000)

## BIBLIOGRAFÍA

- A. Gramsci. "Les intellectuels et l'organisation de la culture", in *Gramsci dans le texte (textes choisis)*, París, Ed. Sociales, 1977.
- A. Pizzorno. "Sur la rationalité du choix démocratique", in P. Birnbaum y J. Leca (dirs.), *Sur l'individualisme*, París, Presses de la FNSP, 1986.
- Alain Duhamel. "La sclérose de las instituciones", *Le Monde*, 29 y 30 octubre de 1989.
- Alain Faure. "Le trousseau des politiques locales", *Politix*, N° 7-8, octobre-diciembre de 1989.
- Alain Faure. *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, París, L'Harmattan, 1992.
- Albert Mabileau (dir.). *A la recherche du local*, París, L'Harmattan, 1993.
- Albert Mabileau. *Le système local*, París, Montchrestien, Coll. "Clefs", 1992.
- Albert Mabileau, C. Sorbers (dirs.), *Gouverner les villes moyennes*, París, Pédone, 1989.
- Arguments. La bureaucratie*, París, UGE, 10/18, 1976.
- Bruno Jobert y Pierre Muller. *L'Etat en action. Corporatismes et Politique*, París, PUF, coll. "Recherches politiques", 1987.

- C. Grémion. *Profession, décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier- Villars, 1979.
- C. Servolin. *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1989.
- C. Thuillier. *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je?", 1982.
- Ch. Jones. *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Dusbury Press, 1970.
- Christian Lequesne. *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.
- D. Finon. *L'échec des surgénérateurs, autopsie d'un grand programme*, Grenoble, PUG, 1989.
- D. Renard. "Une définition institutionnelle du lien social", *Revue française de science politique*, vol. 38, N° 3, junio de 1988.
- E. Cohen y M. Bauer. *Les grandes manoeuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985.
- E. Chadeau. *L'industrie aéronautique en France, 1900-1950*, Paris, Fayard, 1987.
- E. Friedberg. *Le pouvoir y la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.
- E. Weber. *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1983.
- E. G. Edwards e I. Sharkansky. *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*, Paris, Editions d'Organisation, 1981.
- Edith Brénac. "Les limites du modèle français à la lumière du plan câble", *Colloque Information, culture et société. La montée des réseaux*, Grenoble, 9 y 10 de mayo de 1989.
- Elie Cohen. *L'Etat brancardier*, Paris, Calman-Lévy, 1989.
- Emile Durkheim. *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1967.

- Eric Monnier. *Evaluations de l'action publique*, Paris, Economica, 1992.
- F. Martin. *Politiques sociales et société*, Grenoble, IEF, 1987.
- François Dreyfus y François D'Arcy. *Les institutions politiques et administratives en France*, Paris, Economica, 1985.
- Françoise Gerbaux. *La montagne en politique*, L'Harmattan, 1994.
- Friedrich Hegel. *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1940.
- G. Allison. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crise*, Boston, Little Brown, 1971.
- Général Gallois. "Politique générale et manoeuvre d'armement", *L'Armement*, N° 9, abril de 1970.
- H. Rousso (dir.). *De Monnet à Mitterrand*, Paris, CNRS, Instituto de historia del tiempo presente, 1986.
- H. Rousso (dir.). *La planification en crise*, Paris, CNRS, Instituto de historia del tiempo presente, 1987.
- Henri Lefèbvre. *De l'Etat*, Paris, UGE 10/18, 1976.
- Institut Charles de Gaulle. *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, Paris, Plon, 1985.
- J. Keeler. *The politics of neo corporatism in France*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1987.
- J. Marcou. "Le pacha et le chef d'entreprise", en F. D'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985.
- J. Rondin. *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.
- Jacques Chevallier y Danièle Lochak. *Rationalité juridique et rationalité managériale*, *Revue française d'administration publique*, N° 24, octobre-diciembre de 1982.



- Jean Leca. "L'évaluation dans la modernisation de l'Etat", en *Politiques et management public*, vol.11, N° 2, junio de 1993.
- Jean Planchais. "L'Armée et le tournant de 1958", *Pouvoirs*, N° 38, 1986.
- Jean Rémy. "La crise de la professionnalisation en agriculture: les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur", *Sociologia du travail*, N° 4, 1987.
- Jean-Claude Thoening. "Does local politics matter", debate entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoening y Philippe Urfalino, *Politix*, N° 7-8, octubre-diciembre de 1989.
- Jean-François Jolly. "Comparación de las políticas públicas de descentralización en Francia y Colombia", en *Las políticas públicas de Carlos Salazar Vargas*, 1ª ed., Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, 1995.
- Jean-Gabriel Padioleau. *L'Etat au concret*, París, PUF, 1982.
- Jean-Louis Quermonne. *L'alternance au pouvoir*, París, PUF, coll. "Que sais-je?", 1989.
- Jean-Louis Quermonne y Dominique Chagnollaud. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, París, Daloz (4è éd), 1991.
- Jean-Louis Quermonne. "Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique?", in F. de Baeque y J.-L. Quermonne (dirs.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, París, Presses de la FNSP, 1982.
- Jean-Louis Quermonne. *L'appareil administratif de l'Etat*, París, Seuil, coll. "Point", 1991.
- Jean-Louis Quermonne. *Le système politique européen*, París, Montchrestien, coll "Clefs", 1993.
- Jean-Louis Bodiguel y Jean-Louis Quermonne. *La haute fonction publique sous la Ve République*, París, PUF, 1983.
- Jean-Pierre Nioche. "L'évaluation des politiques publiques en France: "fast food", recettes du terroir ou cuisine internationale?", *Revue française d'administration publique*, N° 66, abril-junio de 1993.
- Jean-Pierre Nioche. "Science administrative management public et analyse de politiques publiques", *Revue française d'administration publique*, N° 24, octubre-diciembre de 1982 (trad. al castellano Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas en *Tecnología Administrativa*, revista de la Universidad de Antioquía, N° 23, enero-mayo de 1997).
- Jürgen Habermas. *Théorie de l'agir communicationnel*, T. 2, París, Fayard, 1987.
- Luc Rouhan. "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel", en *Revue française d'administration publique*, N° 66, abril-junio de 1993.
- Lucien Nizard. *Rapport introductif au colloque Planification et Société*, Grenoble, PUG, 1974.
- M. Gervais, M. Jollivet, Y. Tavernier. *Histoire de la France rurale*, T. IV, París, Seuil, 1976.
- M.-C. Kessler. *Les grands corps de l'Etat*, París, Presse de la FNSP, 1986.
- Marc Abélès. *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, París, Odile Jacob, 1989.
- Max Weber. *Economie et Société*, París, Plon, 1971.
- Michel Crozier y E. Friedberg. *L'acteur et le système*, París, Seuil, 1978.
- Número especial: "Droit et management public" de *Politiques et management public*, vol. 11, N° 4, diciembre de 1993.
- O. Fillieulle (dir.). *Sociologie de la protestation, les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, París, L'Harmattan, 1993.

P. Buffetot. "L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française", *Pouvoirs*, N° 38, 1986.

P. Colomb. "La cogestion: une nouvelle tentative corporatiste", in P. Coulomb, H. Delorme, B. Hervieu, M. Jollivet, Ph. Lacombe, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

P. Duran. "Les ambiguïtés politiques de l'évaluation", *Pouvoirs*, N° 67, 1993.

Patrice Gilbert. "Management public, management de la puissance publique", *Politique et management public*, vol. 4, N° 2, junio de 1986.

Patrick Le Galés. *Politique urbaine et développement local*, Paris L'Harmattan, 1993.

Philipp C. Schmitter. Contribution en Yves Mény, Pierre Muller y Jean-Louis Quermonne. *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Philipp C. Schmitter. "Still the century of corporatism", en Philipp C. Schmitter y Gerard Lehbruch (dirs.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979.

Philippe Bernoux. *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1985.

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

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

Pierre Muller, Françoise Grebaux y Alain Faure. *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Paris L'Harmattan, 1989.

Pierre Muller. "Airbus, l'ambition européenne", *Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.

Pierre Muller. "Entre le local et l'Europe, La crise du modèle français de politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42, N° 2, abril de 1992.

Pierre Muller. *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humanisme- Les Editions ouvrières, 1984.

Pierre Muller. "Les obstacles au changement. Peut-on changer de politique agricole?", *Economie rurale*, N° 171, janv.-févr. 1986.

Romain Laufer y Claude Paradeise. *Le prince bureaucratique*, Paris, Flammarion, 1982.

Romain Laufer. "Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes", *Politique et Management public*, Vol. 3 N° 1, marzo de 1985.

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

S. Bariez. *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1990.

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

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

Yves Barel. *La reproduction sociale*, Paris, Anthropos, 1973.

Yves Barel. *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984.

Yves Mény y Jean-Claude Thoening. *Politiques publiques*, Paris, PUF, Col. "Thémis", 1989.

Yves Mény. "Le maire nouveau est-il arrivé? en Le Figaro/Etudes politiques, élections municipales, 1989.

## EL AUTOR

### PIERRE MULLER

Director de Investigación, CNRS (Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia), director del Centro de Estudios e Investigaciones sobre Políticas Públicas de Francia –CEVIPOF– de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Profesor de ciencias políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre otros trabajos, ha publicado: *L'Etat en action*, París, PUF, 1987 (Colección "Recherches Politiques"), con Bruno Jobert; *Les entrepreneurs ruraux*, París, L'Harmattan, 1989; *Les politiques publiques*, 4ª ed., París, PUF, junio de 2000 (Colección «Que-sais-je?»); *L'analyse des politiques publiques* (con Yves Surel), París, Montchrestien, 1998.

## TRADUCTORES

### 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 Estudios Latinoamericanos de la *Université de Paris III- La Sorbonne Nouvelle*. Profesor investigador, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido durante 10 años profesor investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Secretario General de la Corporación de Políticas Públicas desde su fundación. 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* de Carlos Salazar Vargas (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 Departamento de Gobierno 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. Actualmente, es profesor visitante de la Universidad Iberoamericana en Puebla (México). Presidente fundador de la Corporación de Políticas Públicas. Autor, entre otros, de *Marketing político* (Bogotá, segunda edición, 1994) y de *Las políticas públicas*, 2ª ed. 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" n° 19).



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
el 12 de febrero de 2002

Se compuso en caracteres Palatino de 11.5 puntos  
y se imprimió sobre propalbond de 75 gramos,  
con un tiraje de 1.000 ejemplares  
Bogotá, Colombia

*Post Tenebras Spero Lucem*