

El Estado en acción: El aporte de las Políticas Públicas*

El debate social sobre el Estado nos muestra un repertorio de imágenes contradictorias: el espectro de una máquina centralizada imponiéndoles a todos los mismos comportamientos; la estrecha imagen de la dictadura del empleado perezoso e ineficiente, como también la práctica de una voluntad totalitaria, la anarquía ruinosa e imbécil de los servicios, el Estado mudo que no otorga ninguna seguridad o un Estado dedicado a una protección embarazosa.

Si hay que alegrarse de ver reaparecer un debate filosófico sobre el Estado, hay también que lamentar que la reflexión sobre este tema no esté mejor nutrida por el conocimiento empírico producido por las ciencias sociales. Hay que agregar, sin embargo, que éstas están todavía bastante mal armadas para aportar una contribución útil.

Las corrientes dominantes de la ciencia política han privilegiado siempre el problema de la conquista de las posiciones centrales de poder en el mecanismo del Estado, más que el de la acción del Estado sobre la sociedad. En función de esto, los estudios de políticas públicas han estado hasta la actualidad inspirados por la ingeniería social. Para esta, el Estado no es más que una gigantesca máquina donde hay que ajustar el engranaje para facilitar el rendimiento y mejorar la coherencia.

De allí que el dilema de las políticas públicas pase a ser, en esta perspectiva, por una parte la identificación de las desviaciones entre los objetivos establecidos por los decisores y su puesta en práctica por las burocracias reacias, y por otra parte, la definición de prescripciones que permitan reducir estas desviaciones.

*"L'Etat en action: l'apport des politiques publiques". *Revue Française de Science Politique*, Vol. 35, n°4, agosto 1985, p. 654-682

Este enfoque del Estado se apoya sobre dos postulados que la experiencia actual tiende a desmentir: el principio de la instrumentalidad de la burocracia, el principio de la exterioridad total del Estado frente a la sociedad civil.

El enfoque administrativo tiende, efectivamente, a tratar cada sistema estatal como un sistema autónomo. Los problemas de la compatibilidad y de la difícil jerarquización de las diferentes políticas quedan, por lo general, fuera del campo de análisis. El estudio de estos procesos implicaría, efectivamente, una reflexión sobre la contribución de las políticas públicas a la función política central de mantenimiento de la cohesión social. Ahora bien, el enfoque administrativo, considerando como una base los objetivos del decisor, no puede tratar de manera adecuada un problema que implicaría una reflexión más fundamental sobre el rol del político en la integración social.

A nuestro parecer, este enfoque ignora igualmente un fenómeno fundamental que caracteriza a los Estados contemporáneos: el hecho de la interpenetración en aumento del Estado y de la sociedad. El Estado nunca debe ser interpretado como un árbitro situado por encima de la sociedad. Él está penetrado por las fuerzas sociales cuyo ajuste pretende asegurar. Por otro lado, él contribuye a modelar por su cuenta la sociedad civil cuya coherencia corresponde asegurar a lo político.

El objetivo de este artículo es construir un sistema de hipótesis sobre el Estado en acción, que evite ese doble escollo de los análisis ordinarios de las políticas públicas. Se trata de examinar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción es siempre la política concatenada a través de otros medios y sobre otras escenas. Es la construcción y la puesta en práctica de un conjunto de normas dirigidas a lograr una cohesión social. Nosotros intentaremos aquí, igualmente, construir las herramientas intelectuales que permitan dar cuenta de la interpenetración creciente del Estado y de la sociedad, y de sobrepasar, a la vez, el modelo intelectual clásico fundado sobre la exterioridad radical del Estado frente a una sociedad civil autónoma.

1. Lo que está en juego en la acción estatal: regulación, diferenciación, legitimación

Aunque la mayor parte de los autores admite el postulado según el cual la política puede ser definida por su función de mantención de la cohesión social, pocos de entre ellos se interrogan sobre el contenido de esta última noción. Es por lo tanto de ella que hay que partir para plantear las bases de una teoría del Estado en acción. El concepto de cohesión social recubre mecanismos contradictorios de integración social. A cada uno de estos procesos le corresponde un modo particular de acción política: la integración del sistema devuelve a acciones de regulación; la integración social al proceso de legitimación.

Nosotros mostraremos que los problemas cruciales abordados por la acción estatal se sitúan en la articulación de estos dos procesos.

1.1 Integración del sistema e integración social

Es de J. Habermas (1978) que tomamos esta noción de dos dimensiones de la integración.

Con la integración del sistema, nos ubicamos más bien en el nivel de los comportamientos. La regulación aparece entonces como el conjunto de procesos que apuntan a tornar compatibles las acciones de las diferentes unidades que componen el sistema social.

La integración social, al contrario, devuelve a la sociedad como mundo vivido, a las actitudes y a los valores de los sujetos que la componen. La legitimación enfoca entonces el conjunto de los procesos que asegura la mantención de la identidad social tal como es vivida por sujetos capaces de juzgar y de analizar.

1.1.1 LA REGULACIÓN COMO INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

La noción de integración del sistema es construible a partir de analogías con los organismos biológicos. La integración del sistema designa entonces los mecanismos por los cuales estos organismos mantienen sus límites y la articulación de sus unidades componentes frente a las presiones del medio ambiente. Los mecanismos homeostáti-

cos, por ejemplo, limitan sus posibles variaciones de sistema sobre un cierto margen mas allá del cual este perdería su identidad. En los sistemas sociales, hablaremos de integración del sistema cuando estos son considerados desde el punto de vista de su aptitud para mantener su límite y para asegurar su existencia al manejar la complejidad del mundo circundante (Habermas, 1978, p. 14).

La dificultad para aplicar este análisis a los sistemas sociales resulta de que la noción de mecanismos homeostáticos es inaplicable. A un cambio del medio ambiente, un sistema social puede reaccionar sea cambiando sus límites, sea modificando la cantidad y la articulación de sus unidades componentes.

La definición de los valores límites mas allá de los cuales el sistema pierde su identidad constituye entonces un problema muy delicado. ¿Cuándo la secesión de una provincia o de una colonia suscita en sí la aparición de un nuevo sistema político? ¿Tenían razón los opositores a François Mitterrand cuando afirmaban que ciertas reformas propuestas amenazaban la identidad misma del sistema social?

Para resolver este problema, J. Habermas ha recurrido a la noción de principio de organización fundamental, que caracteriza a toda sociedad y "determina un espacio abstracto en el cual son posibles los cambios de estados sociales..." (ibid., p. 20), o todavía "los principios de organización delimitan la capacidad de una sociedad de aprender sin perder su identidad" (ibid., p. 20). Retomando el modelo marxista de análisis, J. Habermas ve de ese modo en la relación del trabajo asalariado al capital el principio central de organización de la sociedad capitalista liberal.

Aparece inmediatamente una dificultad: la localización de un principio de organización tan abstracto no permite dar cuenta de las diferencias extremas entre formaciones sociales capitalistas. Para el político, el mero recurso a este criterio termina siendo poco operatorio, ya que su problema es más bien analizar la diversidad de las formas estatales que ha conocido el capitalismo que oponerle a otras formaciones sociales. Esta categoría es tan vasta que ella engloba tanto al capitalismo liberal del siglo XIX, las democracias del Welfare State de Europa occidental, a las dictaduras centrales y periféricas, como, según ciertos autores, el capitalismo de Estado que habría caracterizado a las sociedades del Este europeo.

1.1.2 DOBLE DIMENSIÓN DE LA LEGITIMACIÓN

El segundo enfoque de la integración propuesta por J. Habermas permite progresar en el análisis: en el caso de la integración social, se hace referencia "a los sistemas de instituciones en los cuales son socializados sujetos actuantes y hablantes. Los sistemas sociales aparecen así bajo el aspecto de mundo vivido que está estructurado simbólicamente" (ibid., p. 16). Lo que es determinante entonces son las "interpretaciones por las cuales los miembros de un sistema se reconocen como perteneciendo al mismo grupo y afirmando la identidad de sus yo gracias a esa identidad de grupo" (ibid., p. 15).

Esta noción de integración social envía hacia dos mecanismos distintos: el vasallaje a las normas centrales pero también la identificación a un grupo más restringido.

a) La legitimación por vasallaje a las normas centrales

En la perspectiva de J. Habermas, es el vasallaje a las normas de la sociedad global, la identificación de los individuos a esta vasta colectividad, lo que constituye el punto crucial de la integración social. Toda su demostración de tendencias a la crisis en el capitalismo avanzado se apoya sobre la contradicción supuesta entre un sistema de normas que descansan sobre valores universalistas y la permanencia de un principio de organización fundado sobre la prosecución de intereses particulares. Yo mismo seguí los mismos pasos cuando intenté mostrar cómo la génesis del Estado providencia podía analizarse como un ensayo de conciliación entre las exigencias del mercado capitalista y las de la ciudadanía democrática (Jobert, 1985).

b) La legitimación por la diferenciación

Sin embargo, esa perspectiva ignora demasiado otro mecanismo fundamental de la integración social fundado sobre el vasallaje de los individuos a grupos intermediarios más restringidos. En muchas sociedades, la integración social se funda más bien sobre la diferenciación social que sobre el vasallaje individual a una sociedad global abstracta.

Siguiendo las reflexiones de René Girard, Aglieta y Brender afirman entonces que "la cohesión social de una sociedad no se encuentra en una ley general, abstracta y uniforme. Ella reside en la singularidad de sus estructuras sociales en la complejidad de las relaciones entre una diversidad de comportamientos, de maneras de producir y de vivir; ella reside fundamentalmente en la diferenciación de sus miembros. El capitalismo puede entonces

ser el movimiento preponderante de varios tipos de sociedades que se suceden en el tiempo donde coexisten en el espacio. Nombrar una sociedad es más bien designar una tonalidad dominante sobre la naturaleza de las diferenciaciones principales a las cuales el capitalismo aplica su dinamismo" (Aglietta, 1984, p. 7).

En esta perspectiva, todo conflicto social, toda diferencia social no debe ser considerada como una amenaza para el orden social. Contenidos en ciertos límites (especialmente por el Estado, como veremos), la diferencia, la rivalidad y el conflicto aparecen entonces como un ingrediente esencial de la cohesión social.

Esta importante contribución de la diferencia a la integración social encuentra un sostén "a contrario" en el análisis de Hannah Arendt sobre el sistema totalitario. Para ella, no es tanto el enfrentamiento de las clases como su hundimiento como estructura organizadora de la diferencia social, lo que explica la emergencia del totalitarismo. La masificación total, la anomia que engendra en los individuos desde entonces privados de toda referencia, son los elementos determinantes de la emergencia de esa forma de gobierno. Siguiendo su pensamiento, podríamos afirmar que la sobrevivencia del régimen soviético, después de la muerte de Stalin, se debió también a su capacidad para constituir un nuevo sistema de clasificación, de diferenciación, del cual Zinoviev ha hecho una irónica descripción.

En nuestras sociedades, Michel Foucault ha sabido describir, dentro del tema de la normalización, los procesos de clasificación y de diferenciación a través de los cuales las sociedades capitalistas han intentado integrar las clases peligrosas nacidas de la doble revolución agraria e industrial. Estos análisis han sido prolongados en el período actual por Aglietta y Brender, que han tratado de mostrar como la sociedad capitalista avanzada puede ser interpretada como una sociedad salarial, es decir como una sociedad donde las diferenciaciones centrales se encuentran en el mismo seno del asalariado.

Si retenemos esta perspectiva, la integración social nos lleva entonces a dos mecanismos distintos: el vasallaje común de los individuos a un sistema central de normas y de representación, la identificación de los miembros de la sociedad a grupos más restringidos. Se trata de dos normas complementarias de la legitimación. De hecho,

la diferenciación social solo puede jugar su rol integrador en la medida en que ella es compatible con las normas centrales de legitimación. Ambos procesos mantienen complejas relaciones entre ellos y con los principios de organización que fundan la integración del sistema. Efectivamente, la estructura fundamental de las relaciones sociales engendrada por el principio de organización constituye uno de los ejes a partir del cual opera la diferenciación social.

Estas múltiples combinaciones permiten apreciar la complejidad de los procesos que recubre la noción aparentemente evidente de cohesión social.

Ahora resulta posible definir de manera más precisa la noción de cohesión social. Habíamos podido constatar anteriormente la imposibilidad de aplicar a los sistemas sociales los mecanismos homeostáticos de vuelta al equilibrio, que conocen ciertos organismos biológicos. Los argumentos precedentes permiten ahora definir los principios que delimitan el margen de variación más allá del cual un sistema social perdería su identidad. Una sociedad verá su identidad amenazada cuando sus problemas no pueden ser resueltos conforme a su principio de organización, así como cuando sus problemas suscitan un replanteamiento de sus normas de diferenciación o de identificación central.

Es entonces en la articulación de la regulación y de la legitimación que se ubican los problemas centrales de la cohesión social.

1.2 Política e integración social

¿Cuál es el lugar de la política en esos mecanismos fundamentales de integración? Nosotros compartimos junto a muchos autores la tesis según la cual la política tiene como función principal el mantenimiento de la cohesión social.

1.2.1 ESPECIFICIDAD DE LA RELACIÓN POLÍTICA

Esto no significa que se pueda identificar a la política y los políticos con el conjunto de mecanismos de regulación y de legitimación que caracterizan una sociedad. Esta tentación estaba seguramente presente en el concepto "althuseriano" de aparato ideológico de Estado, en el cual el conjunto de estructuras de control social –familias, colegios, empresas– estaba definido como los elementos de un Estado tentacular a pesar de su autonomía formal con respecto al aparato administrativo: al querer abarcarlo todo, se

corría el riesgo de postular a priori la convergencia de toda superestructura con la acción central del Estado, cuando esta convergencia, esta compatibilidad mínima con la acción política global constituye más frecuentemente uno de los problemas cruciales de la acción del Estado.

A la inversa, Michel Foucault y sus émulos han tenido tendencia a valorizar tanto la importancia de la "micro-física del poder", la multitud de sus estrategias de minúsculos poderes, inmanentes al tejido social, que el rol de los procesos centrales de la acción estatal parecía reducido a una intervención superficial de consolidación de esas micro-estrategias.

Más útil para el análisis de las políticas sería una hipótesis que plantea el segundo carácter de la intervención de lo político. La política no se identifica con el conjunto de los mecanismos de la regulación y de la legitimación social, se trata más bien de limitar los efectos desintegradores resultantes de las contradicciones sociales inherentes a todos los procesos de integración. Ella no orquesta la reproducción social pero actúa sobre sus fallas.

1.2.2 EL ESTADO, VECTOR Y LO QUE ESTÁ EN JUEGO EN LA RELACIÓN POLÍTICA

Semejante proposición parece fácilmente aplicable en las sociedades de capitalismo liberal donde el mercado y la opinión pública parecen dotar a la sociedad civil de mecanismos de autorregulación autónoma frente al Estado. Ella parece más difícil de sostener en los Estados del capitalismo avanzado, centrales o periféricos, donde áreas cada vez más vastas de la vida económica y social son gestionadas bajo la batuta del Estado.

¿El Estado no participa directamente en la regulación económica cuando este crea las infraestructuras materiales y sociales necesarias para el crecimiento, organiza las ramas industriales frente a la competencia internacional y pasa a ser el árbitro activo y socio de la mayor parte de las grandes negociaciones sociales?

¿Es externo a los procesos de legitimación social el Estado que asegura la socialización de la mayoría de los niños en los colegios, controla directa o indirectamente la gestión de los nuevos medios de comunicación y construye los principales centros de creación y de difusión cultural?

Aquí aparece la situación paradójica y ambigua del Estado contemporáneo. Él es un agente mayor de la integración; como tal, ha desarrollado un conjunto imponente de servicios y administraciones. Pero él se mantiene igualmente como vector principal de la autoridad política.

Este conjunto de servicios y de burocracias va a encontrarse entonces sujeto a una doble lógica de acción. Cada una de ellas debe encontrar su propia manera de articulación con los otros actores del proceso específico de integración en el cual ellas participan. Para lograrlo, estas deben conquistar una cierta autonomía de acción en el seno del aparato del Estado: noción de servicio público, estatus de las empresas públicas, organización de los cuerpos profesionales. Pero esta autonomía significa casi inevitablemente que cada uno de sus servicios y cada una de sus burocracias va a modelar su acción en función de la tarea específica que les es impartida y de los compañeros directos con los cuales ellos trabajan. Asimismo, las diferentes dimensiones de la integración social van entonces a ser tomadas a cargo por grupos y servicios en sí distintos.

Es difícil asignar a los diferentes sectores de las políticas públicas una única función. La clasificación clásica entre los sectores tiende a facilitar la acumulación económica, los sectores que apuntan a asegurar la legitimación y las acciones de represión no toman en cuenta el hecho de la necesaria ambigüedad de las políticas públicas.

Una política de la salud puede ser una política económica (promoción de una industria farmacéutica competitiva) tanto como una política social de enfoque legitimador. La política escolar puede ser entendida a la vez como una política de gestión de la fuerza de trabajo y como una política de socialización, etc.

Por esto, cada una de las políticas traduce un cierto tipo de ajuste entre las diferentes dimensiones de la integración social. Pero la jerarquización de estos imperativos de la cohesión social varía intensamente de sector en sector.

El crecimiento de la intervención directa del Estado en los procesos de integración social puede entonces traducirse por una tendencia a la incoherencia magnificante de las políticas públicas practicadas.

Desde entonces, la acción del político no puede analizarse más como un esfuerzo para contener los efectos desintegradores, resultado de las contradicciones que atraviesan

una sociedad civil dotada de procesos autónomos de reproducción. Estas contradicciones, sucesivamente, atraviesan el aparato de Estado y se expresan por tendencias a la anarquía administrativa, que han sido encontradas por numerosos observadores.

La mantención de la cohesión social pasa entonces del mismo modo por una acción del político sobre un Estado reventado, animado por fuerzas centrífugas. Se trata entonces, de fijar los límites de la anarquía estatal más allá de los cuales esta amenazaría la mantención de la cohesión social.

Las políticas públicas no se determinan más únicamente en función de un medio ambiente externo estructurado por un conjunto de mecanismos de integración exterior al Estado; ellas deben tomar en cuenta un medio ambiente interno estructurado por mecanismos específicos de legitimación y de regulación, asegurando al mismo tiempo la compatibilidad con la mantención de un orden social global.

2. Las políticas como aprendizaje e invenciones intelectuales

La misma complejidad de la noción de mantención de la cohesión social que nosotros proponemos evoca sin embargo una duda. ¿No presupone ella la existencia de un actor omnisciente, ubicado por encima de las contingencias sociales, que sería capaz de fijar a priori los límites más allá de los cuales los conflictos y los cambios sociales amenazarían la cohesión social? Tal ficción, evidentemente inaceptable, no es necesaria ya que se plantea un doble principio.

2.1 Los políticos frente a la incertidumbre

Primeramente, los hombres políticos no conocen a priori los límites más allá de los cuales las mismas bases de la cohesión social estarían amenazadas. Ellos actúan de ordinario en función de una representación social que define esos límites.

Pero los sucesos, así como la ideología de los políticos, los conducen periódicamente a revisar esa representación social. En Francia durante los años de crecimiento, el umbral de 500.000 cesantes aparece como el límite extremo más allá del cual la

sociedad habría estado amenazada de explosión social. Sin embargo, no son los conflictos debidos al trabajo y a la cesantía los que más amenazan el orden social ahora que hemos sobrepasado los dos millones de cesantes. Así mismo, los economistas liberales han regularmente fijado límites más allá de los cuales el crecimiento de los gastos públicos atormentaría a la sociedad. Esos límites han sido regularmente sobrepasados sin que se produzca ningún conflicto mayor.

¿Quiere eso decir que esta noción de cohesión social es irreal? Pensamos que no. La experiencia de los gobiernos que han rechazado actuar en función de los límites fijados por la representación social dominante es particularmente instructiva en cuanto a esto. Algunas de las reformas encaradas –como el Estado providencia– se han enraizado profundamente en las sociedades que las han conocido, mientras que otras medidas han suscitado conmociones sociales tales que hubo que retirarlas o bien la sociedad ha experimentado un cambio profundo. Esto nos conduce entonces a nuestro segundo argumento, según el cual es por un proceso de aprendizaje continuo que los gobiernos aprehenden las condiciones de una cohesión social y el lugar que deben tener sus políticos en su mantenimiento.

Este aprendizaje se hace necesario según dos factores distintos. Por una parte, como venimos de verlo, el político no sabría conocer a priori las variaciones tolerables de la sociedad más allá de las cuales esta perdería su identidad. Por otra parte, ninguna situación social amenazante –crisis, conflictos, tensiones angustiosas– dicta mecánicamente por sí misma la naturaleza de la eventual intervención del Estado.

Nada está más lejos de la realidad que una imaginación marxista que hace del político el lacayo pasivo de los grupos dominantes. La construcción de una política implica siempre un trabajo de invención intelectual. Aun en esto, la analogía con los sistemas orgánicos parece peligrosa. Frente a un cambio en el medio ambiente, un sistema orgánico no dispone más que de un número limitado de soluciones y sobre todo pre-programado. A un aumento de la temperatura ambiental, el cuerpo humano responderá por una sudación acrecentada para mantener el organismo a 37°. Inversamente, en los sistemas sociales, la intervención reguladora no es nunca dada a priori, ella implica un trabajo de elaboración intelectual que no puede ser deducido de la situación social.

2.2 El ejemplo del Estado providencia o el elogio a la filosofía laxa

El crecimiento del Estado providencia en los distintos países capitalistas es particularmente ilustrativo de esta proposición; este no es el producto necesario de un cierto nivel de desarrollo económico. A niveles iguales de desarrollo pueden corresponder niveles de gastos sociales variando de simple a doble si comparamos, por ejemplo, los Estados Unidos, el Japón y las social democracias europeas.

Tampoco es ese desarrollo el producto mecánico de una relación de fuerzas. Conciliar las exigencias de la ciudadanía democrática, el auge de la clase obrera y el mantenimiento del orden económico comercial no era algo que se diera por sí mismo. Por ejemplo, Donzelot (1984) muestra con razón la realidad del dilema al cual estaban confrontados los republicanos franceses de 1848 cuando, después de haber proclamado el derecho al trabajo, se encontraron frente al pueblo de París que solicitaba su puesta en práctica. Después del fracaso de los talleres nacionales, la represión popular y el Imperio, hizo falta un esfuerzo real de invención intelectual para tejer las bases del compromiso sobre el cual se funda el vuelo del Estado providencia: la promoción de la norma de igualdad de oportunidades del servicio público, la norma de la solidaridad por la seguridad frente a los riesgos sociales (Jobert, 1985).

Notaremos acerca de esto que las ideologías duras y articuladas del marxismo y el liberalismo han contribuido muy poco a la emergencia de un compromiso que ellas denegaban. Son las ideologías laxas y ambiguas, del mutualismo y el solidarismo, de los socialistas reformadores y de los cristianos sociales, los que aportaron el material de esta nueva construcción. Esto, sin duda, no es una casualidad. En la invención política, la ideología laxa permite con más comodidad el compromiso, justamente debido a las múltiples y fluctuantes interpretaciones de que ella puede ser objeto.

La importancia de esta actividad intelectual permite entonces rechazar los análisis de la política que se fundan en las metáforas de la imagen. La intervención del Estado nunca es un simple reflejo de una situación social. Entre el conflicto y la contradicción que suscita la intervención estatal, y la política pública que pretende tratarlos, se inserta un conjunto de procesos específicos que modela la acción del Estado y determina en parte su curso.

2.3 La institucionalización del trabajo intelectual

En el tipo ideal del Estado liberal, la burocracia no tiene pensamiento propio. La definición de las normas de la acción estatal es el atributo de una sociedad civil autónoma. Los notables, las profesiones y los partidos concurren a la elaboración de representaciones y valores que formarán la trama de las directivas desempeñadas por la administración pública.

La hipótesis según la cual ese tipo ideal corresponde bastante bien a la realidad del funcionamiento de los Estados liberales del siglo XIX me parece bastante dudosa. En todo caso, la encuentro bastante inadecuada para dar cuentas de la situación del Estado contemporáneo; se ha asistido desde hace tres décadas al florecimiento de organismos nuevos, de estudios, de investigaciones de planificación y concretización, que institucionaliza el rol del Estado en la actividad intelectual.

Esta institucionalización se explica por la interpenetración creciente del Estado y la sociedad, que hemos mencionado más arriba. Ella resulta ser también una manifestación significativa.

En primer lugar, la intrusión del Estado en la regulación socioeconómica deja inoperantes los mecanismos de ajuste del mercado liberal. La negociación social entre macroorganizaciones (grandes confederaciones sindicales, organizaciones patronales y Estado) no permite más adaptaciones al margen del capitalismo concurrential.

En segundo lugar, el desarrollo social depende cada vez más de acciones externas al mercado, que no producirán efecto más que a largo plazo: construcción de infraestructuras económicas y sociales, nuevas tecnologías, regulación de la competencia internacional. Se impone entonces un esfuerzo de anticipación de las condiciones sociales a largo plazo, que puede a veces ser hecha por los grandes oligopolios, pero que resulta más frecuentemente una tarea asignada a los Estados. Es así como se ha podido asignar a la planificación francesa una función intelectual donde los dos componentes serían la socialización y la simulación.

El proceso de socialización traduce los esfuerzos de las autoridades políticas para difundir ante los macroactores una representación común de la evolución socioeconómica y de sus condiciones de estabilidad. De esta manera, se pudo hacer de la planificación

francesa el vector de una coalición modernizadora, que trató de difundir con un cierto éxito un modelo de crecimiento abierto al exterior y equilibrado por intervenciones sociales renovadas (Nizard, 1973; Jobert, 1981).

En el proceso de simulación, la concertación apunta a suscitar las reacciones de las grandes organizaciones frente a distintos escenarios de desarrollo y de intervenciones estatales. Se trata de ubicar cuáles tipos de coalición, y de rendimiento de fuerzas, van a formarse alrededor de uno u otro proyecto para determinar el curso de una política pública practicable.

2.4 Función intelectual y función decidora de las políticas públicas

Esta función intelectual de las políticas públicas no está acantonada en el ámbito limitado de los organismos de investigación y de planificación. Ella se presenta en la mayor parte de los ámbitos cubiertos por la acción estatal. A medida que se extienden las tareas reconocidas a la colectividad pública, las modalidades clásicas del Estado de regalía se muestran insatisfactorias (Jobert, 1977). Ya no se trata de que él mande y reglamente, sino más bien de influir en los comportamientos de los agentes del desarrollo –sean estos profesionales, servicios o empresas públicas, o sean más bien de la economía privada–. No es solamente a través de órdenes y reglamentos que el Estado podrá influir sobre la actitud de los médicos o de los profesores, o sobre las estrategias a mediano plazo de los agentes económicos. La acción significativa se situará, entonces, más bien en los niveles de las normas y de las representaciones claves que orientan los comportamientos día a día. También resulta a menudo necesario complementar el análisis sobre el impacto inmediato de las decisiones acarreadas por una política pública con un análisis de mayor envergadura de sus efectos sobre la representación de los actores. De esta manera, en el ámbito de los programas a favor del cuidado a domicilio de las personas de edad, se ha podido mostrar a la vez el carácter limitado de sus efectos directos y su importancia capital en la transformación de la actitud de los decisores descentralizados frente al problema de la vejez (Guillemard, 1980). También, P. Muller (1984) mostró cómo, en el ámbito del desarrollo agrícola, el mayor fenómeno ha sido más bien la definición de una nueva norma de explotación viable

a la cual tenderán más tarde a conformarse tanto los burócratas como los sindicatos o los bancos.

El análisis de los políticos quedaría entonces truncado si al lado de su función decisional no se desarrolla el estudio de su función intelectual.

3. Las estructuras mediadoras

El tipo ideal del Estado liberal descansa sobre una doble ficción. Por una parte, plantea como principio que los grupos sociales que se enfrentan entorno a las políticas públicas se organizan de manera independiente del sistema político. Por otra parte, reduce el aparato de Estado al estatus de simple herramienta de una voluntad política que le sería exterior. Por un lado, actores sociales enteramente constituidos, por otro simples ejecutantes a veces reacios pero que la ciencia administrativa constreñirá a obedecer mejor.

Tomar en cuenta la realidad de la interpenetración del Estado y de la sociedad implica sustituirle a esos principios otras hipótesis que vamos a desarrollar más abajo. El movimiento de penetración de las fuerzas sociales en el aparato de Estado debe conducir a asignar un nuevo lugar a los grupos que lo componen: no son simples ejecutantes sino actores de pleno ejercicio de la acción estatal. A la inversa, el dominio del Estado sobre la sociedad determina en parte la manera de constitución de los actores sociales que participarán en las luchas por las políticas públicas.

3.1 Burócratas, profesionales y empresas públicas como actores políticos

La burocracia pretende transformar a los hombres que la utilizan en elementos esclavizados a una vasta máquina. Cada uno de ellos no tendría entonces más opción que aplicar a la esfera de competencia que le es asignada una regla general e impersonal donde él no debería ni cuestionar la legitimidad ni interpretar el significado. Esta aproximación instrumental de la burocracia teorizada por Weber sigue haciendo múltiples adeptos entre los distinguidos economistas que se han convertido a la gestión pública y se esfuerzan en racionalizar la administración según este modelo. Ella no es extraña a la problemática marxista común que hace del Estado una herramienta en

manos de las clases dominantes. La sociología de las organizaciones ha contribuido, sin embargo, a mostrar la fragilidad de esta construcción. Nunca se debe analizar una organización como si fuese una máquina. Cada una de ellas pone en escena no mecanismos abstractos sino grupos de hombres que mantienen unos con otros relaciones de poder e intercambio (Crozier, Friedberg, 1977) Pero el aporte de esta sociología es limitado por su dificultad para proponer una conceptualización sistemática del enraizamiento político y social de los diferentes actores que estudia y del impacto de sus relaciones de poder sobre la sociedad. De hecho, los distintos sectores de la administración están compuestos por actores concretos, pero las micro-sociedades que componen no funcionan como aislantes sino como elementos de la sociedad global. Para comprender su comportamiento, hay que definir los múltiples lazos que mantienen estos distintos grupos con la sociedad y trazar su modo de jerarquización.

Todo grupo concreto en el aparato de Estado saca su capacidad de iniciativa de su posibilidad de identificarse con centros múltiples de poder y de legitimación.

3.1.1 BUROCRACIAS Y POLÍTICAS

Nosotros no adoptaremos la coquetería intelectual de ciertos sociólogos que pretenden dar cuenta del funcionamiento de la administración negando pura y simplemente el peso de las fuerzas políticas en el comportamiento de los burócratas.

Cualquiera que sea la autonomía lograda por los burócratas, la filiación política se mantiene como una de las más rápidas para llegar a las cumbres del Estado. Es lo que confirma, por ejemplo, el estudio realizado por J. L. Bodiguel sobre los antiguos alumnos de la ENA, para los cuales la entrada a un gabinete ministerial constituye el obligado a las más altas carreras. A nivel local (Jobert, Sellier, 1977), como a nivel nacional, los ejemplos no faltan, que manifiestan la persistente importancia de un buen acceso a las fuerzas políticas dominantes en las carreras públicas.

La alternancia gubernamental constituye un momento privilegiado para medir la importancia de este fenómeno, en la medida en que la nueva autoridad política debe confrontar al conjunto de la elite tecnoburocrática establecida por sus predecesores. El nuevo gobierno debe entonces esperar que ella frene la ejecución de las nuevas

medidas o que las interprete en función de normas bien distintas del nuevo discurso oficial. El juego de los gabinetes ministeriales y de las administraciones de misión pasa a ser entonces esencial para arreglar esos conflictos potenciales. A la inversa, ciertos sectores de la administración, a menudo los órganos de estudios y de planificación, pueden constituir reservas donde los funcionarios y los profesionales públicos mal pensantes esperarán días mejores.

3.1.2 LOS CORPORATIVISMOS: EL CORPORATIVISMO PROFESIONAL

Mientras más lejos del núcleo de las administraciones de regalía, más los grupos componentes de la administración y los servicios de Estado tendrán tendencia a asentar su poder y su autonomía sobre las formas de legitimidad diferentes de la legitimidad derivada de la fidelidad al centro político. Dos formas de legitimidad pueden entonces ser mencionadas en relación con esto, la legitimidad profesional y la legitimidad de la representación social.

La legitimidad profesional será sobre todo utilizada por los grupos que pueden hacer valer un saber y una formación que los dota de una competencia reconocida como legítima en la sociedad: médicos, arquitectos, profesores, por ejemplo.

La invocación de esta legitimidad ha servido en Francia de fundamento a la ideología del servicio público; gracias a ella, ciertas profesiones han sabido utilizar la acción del Estado para imponer su propio dominio sobre un sector de la vida social. En esta perspectiva, la extensión de los poderes del Estado no estaba para nada concebida como la extensión de los poderes de los gobiernos sobre la vida social. Ella traducía más bien la ambición de desprender ciertos intereses particulares, como la manipulación política de los ámbitos sociales esenciales, para someterlos al tratamiento de profesionales dotados de un saber legitimado por una confianza común en la capacidad de la ciencia para resolver los asuntos sociales. La perspectiva del Estado del servicio público era entonces la de una política reducida a las funciones mínimas en la cima de un Estado extendido como una vasta federación de servicios públicos profesionalizados (Pisier Kouchner, 1983).

· Calificaremos aquí de corporativismo profesional la situación donde, en nombre de un saber fundado sobre la ciencia, grupos concretos en el aparato de Estado reivindican y afirman su autonomía.

3.1.3 LOS CORPORATIVISMOS: EL CORPORATIVISMO SECTORIAL

Es un mecanismo de autonomización muy distinto el que está en juego cuando un sector de la administración intenta consolidar su poder ubicándose como representante del grupo, del medio que considera controlar.

Aquí, el poder de los burócratas no depende de un saber que les sería propio sino de su capacidad para adoptar el rol de representante, en el seno del aparato de Estado, de los intereses de grupos sociales, para grupos sociales que les son externos. El clásico estudio de E. Friedberg sobre el ministerio de la Industria ha permitido mostrar, por ejemplo, las condiciones en las cuales los servicios de ese ministerio desempeñaban más bien el rol de mensajeros de las distintas ramas de la industria que de vectores de la política industrial del gobierno (Crozier, Friedberg, 1977, p. 155 y sig.).

Una situación de osmosis análoga ha sido analizada por P. Muller (1985) entre los servicios del Ministerio de Agricultura y la FNSEA (Federación Nacional de Sindicatos de Cultivadores Agrícolas). En el ámbito de la energía, se podría definir un caso semejante, acotando a esto que la organización dominante es, en este caso, una gran empresa pública.

Este proceso de automatización fundado sobre la representación ha sido analizado (Muller, Sáez, 1984) en términos de corporativismo sectorial.

3.1.4 ANARQUÍA ESTATAL, JERARQUIZACIÓN Y NEOCORPORATIVISMO

En los dos casos, la fuerza de los movimientos de automatización de los sectores plantea problemas temibles para la cohesión de las políticas públicas. La anarquía estatal constituye un dato base de la acción cotidiana del Estado. El éxito aparente del mito de la acción integrada, lanzado por los paladines de la gestión, traduce bien la inquietud real de las autoridades políticas confrontadas a ese conjunto estatal dificultado por tendencias centrífugas. Pero se puede dudar de la eficacia de esos modelos, incluso consolidados por sofisticados ejercicios de cálculo económico y de construcción de

sistema para llegar a término. Esta aparente anarquía estatal es contrabalanceada por procesos formales e informales de jerarquización y de concertación.

Efectivamente, los distintos segmentos corporativizados del aparato de Estado son sometidos a una jerarquía de hecho que los ordena. Hemos mostrado en otra ocasión (Jobert, 1981) los efectos de la débil posición de los burócratas sociales y de sus ministerios en la jerarquía administrativa, y del predominio aplastante del Ministerio de Finanzas y de los ministerios económicos en la definición de la planificación de conjunto. Todo parece suceder como si la jerarquía de los aparatos de Estado reprodujera en su seno las jerarquías que dominan la formación social. Podemos preguntarnos si no encontramos ahí, al lado de la intervención de los gobiernos, un elemento informal que da coherencia a este aparato de Estado amenazado de explosión por las distintas formas de corporativismo.

Al lado de los mecanismos informales, se establecieron procedimientos de negociación o de concertación más globales enfocándose a definir normas de acción que sobrepasan las discrepancias sectoriales. La planificación en Francia es un ejemplo. Habría igualmente que incluir, en este caso, el modelo de negociación macrosocial tripartito –sindicatos, empleador y Estado– característico de las socialdemocracias europeas. Es a este modelo que se refiere Schmitter cuando evoca la noción de neocorporativismo societal (Schmitter, Lehbruch, 1979).

Así, analizando la penetración de las fuerzas e intereses sociales en el aparato de Estado, nosotros hemos apuntado constantemente sobre la noción de corporativismo, y mostrado su carácter polisémico. Son procesos profundamente distintos que están en juego en el corporativismo profesional y en el corporativismo sectorial; el uno y el otro constituyen fuerzas centrífugas, acentuando la sectorización estatal (Muller, 1985). Por otra parte se presenta el neocorporativismo societal o su sucedáneo planificador que expresa la tentativa de las grandes organizaciones interprofesionales de construir bajo la batuta del Estado los elementos de un pacto social que se imponen al conjunto de los otros actores del juego político. Al proclamar sin matices el advenimiento de la era del corporativismo, no se puede ir más allá de la simple constatación de la penetración creciente de los intereses sociales en la conducta del Estado en acción. Para

hacer la teoría, construir los elementos de una aproximación comparativa, es necesario sin embargo analizar el respectivo lugar de los procesos específicos designados bajo el mismo término de corporativismo, definir su articulación cambiante sin negar la intrusión permanente del político en esos mecanismos de mediación.

3.2 La producción política del actor social

Los estudios comunes de políticas públicas comienzan su análisis cuando los actores sociales vuelven al escenario. Ellos no se preocupan ni de la manera en que han sido seleccionados los actores ni de las condiciones en las cuales ellos han aprendido sus roles o adoptado sus costumbres. La producción del actor social queda fuera del campo de análisis. Los debates fundamentales que oponen a los analistas conciernen así a las características fundamentales de la estructura de los intereses sociales en nuestras sociedades. A la hipótesis marxista de una estructuración antagonista, bipolar, de intereses sociales, se opone la hipótesis pluralista de una diferenciación creciente de estos. Pero en los dos casos, todo sucede como si esta estructura engendrara espontáneamente a los actores y las organizaciones dispuestas a representar esos intereses en conflicto. A lo más, admitamos la existencia de desfase eventual entre la evolución de la estructura de intereses y la de las organizaciones sociales. En todos los casos, la intervención del político se hace en relación a una sociedad civil que ha engendrado de manera autónoma sus propias organizaciones.

Sería tentador desarrollar aquí una crítica de las ambigüedades de la axiomática de los intereses que inspiran estas distintas aproximaciones (Caillé, 1981). Después de todo, nada es menos evidente que esta noción de interés. Frente a un mismo problema social, los individuos y los grupos podrán evocar alternativamente distintos intereses sociales. En los conflictos del trabajo que nosotros conocemos en este período de crisis, los actores potenciales tienen recurso a identificaciones múltiples que envían cada una a una definición distinta de los intereses en cuestión: status de los trabajadores asalariados precaria o relativamente estable, miembros de una colectividad local o regional, inmigrados y no-inmigrados, etc. Según el tipo de definición que se privilegia, la construcción de la escena política y de los actores participantes variará; ciertos

aspectos del problema llegarán al primer plano mientras que otros saldrán del campo de conflicto abierto y de la decisión. La producción del actor sociopolítico aparece entonces como un momento esencial de la lucha social. Analizar este problema en su totalidad exigiría un texto específico cubriendo especialmente los esfuerzos de los sociólogos para definir una aproximación teórica de los movimientos sociales.

Pero es indispensable, para todo estudio del Estado en acción, definir una problemática que circunscribe mejor la contribución del político a la formación del actor. Esta contribución puede analizarse en tres distintos niveles:

- su rol en la regulación del acceso de estos al escenario político;
- su rol en la definición de los problemas alrededor de los cuales se forman y se enfrentan los actores sociales;
- el rol del Estado como creador de grupos y organizaciones sociales.

3.2.1 LA REGULACIÓN DEL ACCESO AL ESTADO

La tesis que nosotros quisiéramos desarrollar aquí es que el acceso a la escena política es estructurado por procesos específicos de mediación, que predeterminan extensamente las condiciones del juego político.

De esta manera, en el modelo neocorporativista definido por Schmitter a propósito de las socialdemocracias del Norte de Europa, la negociación entre grandes organizaciones de empleadores y asalariados, que orienta el curso de las políticas socioeconómicas, es garantizada por la acción del Estado que asegura a estas macroorganizaciones el monopolio de la negociación. En Francia, donde las organizaciones sindicales obreras y patronales son más débiles y divididas, la mediación sistemática del Estado, especialmente en la concertación del Plan, es indispensable para la realización del compromiso social. En todos los casos, podemos preguntarnos si ese modo de regulación del acceso al Estado no concluye en poner fuera de la escena política central grupos poco o mal organizados: mujeres, trabajadores precarios inmigrados, jóvenes cesantes.

De manera más general, me pregunto si nosotros no deberíamos criticar el modelo evolucionista que es utilizado por numerosos políticos, según el cual la mediación política en las sociedades no occidentales estaría fundada exclusivamente sobre el

modo de las relaciones de dependencias personales: habría, en un principio, clientelismo de la oligarquía terrateniente, después el patronado político de los Estados populistas, antes de terminar en una representación horizontal más anónima de los intereses, que sería el hecho de las sociedades políticas modernas.

Este modelo parece inadecuado para tratar acerca de la mediación política tanto en los países industrializados como en los periféricos. En las sociedades no occidentales, este modelo deja incomprensible la emergencia de los grandes movimientos sociales que han, sin embargo, marcado la vida social. En India, por ejemplo, una interpretación faccionalista de la vida política no permite interpretar los vastos movimientos de la lucha nacional o del gandhismo (Hardiman, 1982).

Ningún sistema político se escapa, en realidad, a una combinación de estos distintos modos de mediación política. Para Francia, por ejemplo, esta combinación sería la siguiente:

- una negociación por macrointereses, que se institucionaliza difícilmente pero existe sin embargo (por ejemplo, grandes acuerdos sociales sobre la cesantía, la formación, el tiempo de trabajo), lo que distingue a Francia de los Estados occidentales del Norte;
- una lucha corporativista sectorial virtual –agricultores, profesores, veteranos;
- la existencia de una red de dependencia personal muy fuerte a la vez en la base (el sistema notabiliar) y en la cumbre (la personalización del poder presidencial y el clanismo moderno como contrapunto a los corporativismos ambientes).

3.2.2 DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS Y FORMACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES

La axiomática corriente de interés que impregna la reflexión política presupone que la definición de los problemas políticos resulta mecánicamente de la situación social que la ha engendrado: la estructura social produciría un sistema de intereses objetivos. Estos intereses objetivos serían el soporte de organización donde los conflictos serían la materia primera donde se nutriría la acción estatal. La cuestión de la definición de los problemas políticos se resumiría entonces, en este análisis, a los inevitables desfases entre el ritmo de transformación de las estructuras fundamentales de interés y el de las organizaciones encargadas de representarlos.

Un desarrollo de esa manera presupone la posibilidad de que el conjunto de los actores sociales defina de manera unívoca el interés objetivo que ellos pretenden promover.

Creo necesario replantear ese postulado: la noción de interés es por naturaleza polisémica y ambigua. El proceso de reducción de estas ambigüedades constituye un momento esencial del proceso político y determina de manera más precisa el campo y el dilema a partir del cual se formarán y enfrentarán los actores del juego político. En las situaciones de interpenetración entre el Estado y la sociedad, los distintos órganos del Estado intervendrán de manera crucial en la puesta en práctica de este proceso.

Que se nos entienda bien, no se trata de negar la realidad de la dominación social ni la de las desigualdades, de las tensiones y de los conflictos que ella engendra. Pero nosotros queremos precisar los procesos políticos a través de los cuales estas situaciones de tensiones y de conflictos emergen eventualmente sobre la escena política.

Pero hay que concebir que estas situaciones de conflictos y de tensiones necesitan una interpretación para devenir politizados. Esta interpretación no es en sí enteramente determinada por la misma situación. Tomemos el ejemplo de un pequeño viticultor corso; Suzanne Berger muestra (1981, p. 12) que éste puede tener muchas interpretaciones de sus problemas, que lo conducirán más bien a reunir distintos tipos de organización; viticultor, él puede apoyar las organizaciones agrícolas nacionales especializadas; agricultor, él unirá sus esfuerzos a los de los explotadores agrícolas; corso, ubicará más bien su acción en el marco de los partidos nacionales, a menos que él interprete sus dificultades como resultado de la opresión colonial francesa y se una a los movimientos autonomistas, etc. La interpretación del problema determina así extensamente el sistema de actores que será movilizado en la lucha política.

3.2.3 LAS INTERPRETACIONES DESPOLITIZANTES

Una primera discrepancia opone las interpretaciones que conducen a un modo cualquiera de politización a las interpretaciones despolitizantes.

En las interpretaciones despolitizantes, el problema es ubicado en términos tales que el recurso a la política es considerado como inútil, ilegítimo. Una difícil situación de trabajo –bajos salarios, condiciones de trabajo, quiebras– puede ser analizada

en términos de mala gestión de un patrón particular o aun como el efecto de leyes económicas ineluctables un problema sanitario es a menudo vivido, sea como el resultado de una mala conducta de la víctima, sea como la consecuencia de un azar desafortunado. En los dos casos, esta interpretación conduce a acciones que no se sitúan en la esfera política: la búsqueda de un empleo en otra empresa o en otro sector en el primer caso, el cara a cara con el médico en el segundo.

A menudo, la interpretación despolitizante corresponde a una interpretación individual de los problemas. Es la responsabilidad de tal patrón o las fallas de tal enfermo que estarán en el corazón de estos conceptos. Pero estas representaciones individuales de los problemas sociales deben ser ellas mismas interpretadas como representaciones sociales. Así, es ampliamente bajo la influencia de la profesión médica que los problemas de salud han sido interpretados en términos de enfermedades individuales. De manera más general, las grandes profesiones que controlan esos servicios públicos tienen la tendencia a construir una imagen de los problemas que ellos tratan que facilita su monopolio de acción y reduce a los "interesados" al estado de usuarios pasivos.

No omitiremos la posibilidad de una politización individual de las interpretaciones. El clientelismo o el patrocinio, vale decir el clanismo moderno (Jobert, 1983), descansan sobre un modelo de interpretación de los problemas que los define en tanto que situaciones individuales por resolver en el marco de una relación desigual fundada sobre la dependencia personal.

3.2.4 VARIEDADES DE FORMAS DE POLITIZACIÓN

Pero la politización de las interpretaciones engendra sobre todo lealtad a colectividades más vastas. Dos ejes principales pueden ser definidos para analizar su modo de formación: la búsqueda del par, la diferenciación resolutive.

La interpretación de un problema puede oscilar entre dos dimensiones contradictorias: o bien se dará prioridad a la solidaridad entre grupos e individuos situados en la misma situación frente a los problemas planteados o bien se preferirá la búsqueda de solidaridad entre grupos de distintos estatus en la jerarquía social. La primera situación implica una alineación de los grupos sobre la base de un estatus homogéneo

y representa el modelo corriente de la organización de los intereses –organización de clase, grupos de presión– en las sociedades avanzadas.

Pero la segunda solución termina en el enfrentamiento de los grupos multi-estatus, si se quiere, multclasistas, en el juego político: las facciones en los Estados con una fuerte dosis de clientelismo, los movimientos regionalistas o religiosos, el corporativismo de representación, los movimientos feministas, son ejemplos de la permanencia de este modo de organización hasta en las sociedades industriales avanzadas.

Para interpretar su génesis puede ser útil la hipótesis de una estrategia de diferenciación selectiva de los grupos dominantes.

Efectivamente, en ninguna sociedad se pueden analizar las relaciones sociales puramente en términos de una dominación que se impone absolutamente a grupos totalmente sumisos. La dominación se expresa a través de relaciones de poder y de explotación donde los dominados tienen siempre una capacidad mínima de desviarla, aunque sea por medio de la resistencia pasiva.

Esa capacidad será mucho más fuerte a medida que los dominados tomen conciencia de su situación común y puedan organizarse en consecuencia para modificarla. Es por eso que los grupos dominantes tienden a contrarrestar esta unificación potencial de los dominados por un tratamiento preferencial a los grupos e individuos que ocupan posiciones estratégicas entre ellos.

La aplicación de la lógica de la diferenciación viene frecuentemente a oscurecer y atemperar la lógica de la dominación. Las estrategias sociales que resultan de ese doble movimiento presentan, entonces, una imagen de la sociedad como un *continuum* jerárquico y no como una estructura bipolar. La competencia y los conflictos sociales serán entonces organizados según múltiples ejes, y la preocupación de cada estrato será mantener su posición frente a las presiones de su competidor más cercano.

Pienso que este tipo de hipótesis, que yo había explicitado a propósito de los trabajos sobre el clientelismo, tiene un campo de aplicación mucho más vasto: ¿las diferenciaciones crecientes de estatus entre los asalariados en nuestras sociedades industrializadas no son la manifestación de un mismo tipo de proceso? Dicho de otra manera, la multitud de los privilegios diferenciados que benefician a distintos grupos

de asalariados acarrea sin duda una serie de conflictos y de reivindicaciones fragmentarias. Con toda seguridad, ellos hacen más compleja la gestión de las organizaciones públicas y privadas, pero, de igual manera, contribuyen a asegurar la estabilidad social al evitar las discrepancias masivas y los conflictos frontales que ellos engendrarían.

Los aparatos de Estado no juegan un rol pasivo en el proceso de interpretación social de los problemas. Mientras más se asienta la función intelectual del Estado, más estratégico resulta su rol en ese ámbito. Ellos operan por la despolitización de los problemas en los vastos sectores cubiertos por las profesiones. Ellos crean, por sus intervenciones específicas sobre ciertos grupos, nuevos sistemas de diferenciación y de normalización.

Pero sus intervenciones no se limitan únicamente al nivel de los discursos y de las representaciones, sino que contribuyen, también, a la creación de grupos sociales y de actores colectivos.

3.2.5 EL ESTADO, CREADOR DE GRUPOS Y DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Es sin duda en los Estados periféricos donde esta función del Estado aparece en evidencia. Lejos de ser totalmente sumiso a una estructura ya edificada, el Estado aparece aquí a veces como el vector de una formación de clase en gestación. Las políticas de industrialización de la empresa pública, la extensión de los servicios públicos son, frecuentemente, de hecho el soporte principal de un conjunto de grupos y de estratos sociales que tienden poco a poco a dominar el aparato de Estado en sí. El asunto es saber si esos grupos ocupan de esa manera las cimas de la sociedad, o más bien se ubican en la dependencia de los centros de dominación nacional o internacional. Se trata de un problema fundamental donde la solución varía de una a otra formación social dependiente; pero el hecho innegable es que el Estado no se limita, en este caso, a asegurar la mantención de una estructura de clases que le resultaría externa a él. Al contrario, él es en sí el creador de esa estructura que tiende a remodelar. Los grupos y estratos sociales creados de esa manera no son instrumentos pasivos de la política. Los mismos devienen actores en pleno ejercicio del juego político que tienden a influir para promover su situación en la sociedad en sí.

Queda por saber si podemos ubicar algún fenómeno análogo en los Estados desarrollados. Dicho de otra manera, la creación de una multitud de servicios y de empresas bajo el báculo del Estado, ¿no conduce también en este caso a la creación de intereses y grupos dotados de una lógica específica cuyas relaciones con el Estado y las políticas públicas habría que estudiar? La complejidad y la diferenciación de los aparatos estatales ciertamente tienden a ocultar el carácter masivo de este fenómeno en nuestras sociedades; para analizarlo hay que tratar al Estado no como el soporte de un solo estrato, como lo quisiera el mito tecno-burocrático, sino como el punto de apoyo de un conjunto de grupos con estrategias y perspectivas a veces contradictorias.

El conjunto de estos grupos tambalea constantemente entre distintas estrategias para lograr prevalecer su punto de vista. La estrategia de la apertura consistirá en asociarse a los grupos más vecinos en la estructura social para hacer valer sus derechos. Inversamente, en nombre del interés público que ellos pretenden encarnar, los mismos grupos tenderán a veces a jugar la carta de la diferenciación. Los empleados del EDF se definirán algún día como unos asalariados más entre otros. Pero mañana solidarizarán –olvidando distinciones internas en posición jerárquica– para obtener ventajas diferenciales extraordinarias y para promover una política resuelta de crecimiento energético. La tentación del corporativismo balanceará permanentemente el alineamiento en torno a las discrepancias macrosociales.

El mismo fenómeno podrá ser reencontrado en los grandes cuerpos, divididos entre la defensa de sus intereses específicos y su pertenencia a una elite más vasta, que comprende la mayor parte de los círculos dirigentes de la sociedad –privado y público y que ellos contribuyen por otra parte vastamente a alimentar.

Las herramientas de que está dotado el Estado para actuar sobre la sociedad no son grupos inertes sino conjuntos humanos que actúan y se expresan. Estos no definen solamente su acción en función de normas políticas superiores o de relaciones de poder internas. Ellos defienden por lo general su posición en una estructura social donde se vuelven cada vez más uno de los elementos estratégicos. Los grupos y estratos sociales creados por el Estado se tornan, entonces, en actores principales de la lucha social.

El Estado, por consiguiente, ya no es únicamente una herramienta de reducción de tensiones y de conflictos provenientes de una sociedad que le sería externa: él llega a ser el teatro y la trama de esos conflictos.

La cuestión de la génesis del actor social hace aparecer, de esta manera, la ambigüedad del Estado moderno y su imbricación inextricable con la sociedad civil. Por su acción directa, él modela las estructuras de esta sociedad y crea los fundamentos de ciertos grupos mayores que lo animarán. Por su influencia intelectual, él contribuye a modelar las representaciones en torno a las cuales se organizarán y se enfrentarán los actores sociales. Mediante sus modos de mediación, él regula ampliamente el acceso de estos actores a la escena política y su modo de organización.

Pero mientras más aumenta esta capacidad aparente de acción sobre la sociedad, más este aparato se diferencia y suscita la aparición en su seno de grupos rivales, más él parece en sí como el sitio de conflictos y de contradicciones difícilmente sobrellevables.

Mantener una cohesión social es asegurar una tarea llena de incertidumbres; el ajuste funcional entre las diversas esferas de actividad social, enfocado por la regulación, no es suficiente. Todavía falta que este ajuste sea juzgado conforme a las normas centrales que fundan la legitimación, todavía falta que los distintos sujetos puedan, en este marco, operar su identificación para grupos diferenciados. La articulación entre estas diferentes dimensiones de la integración no es el resultado mecánico de la influencia de una dimensión –predominante– sobre las otras. Muchas formas de legitimación/diferenciación pueden ser compatibles con diferentes modalidades de regulación.

Del mismo modo hay que decir que las condiciones de mantención de la cohesión social –tarea fundamental del político– no son conocidas ni conocibles a priori por los gobernantes: la política, los políticos, tratan de rodear los contornos posibles a través de los procesos complejos de aprendizaje y de invención intelectual.

La situación particular del Estado moderno da por hecho que es a la vez el vector político y lo que está en juego de su acción. Paulatinamente a lo largo de su crecimiento, el Estado tiende a convertirse en un agente directamente implicado en la regulación y la legitimación. Desde entonces los conflictos y las contradicciones que animan la vida social se prolongan como tensiones e incoherencias en el seno de los aparatos de

Estado. Limitar los eventuales efectos desestabilizadores resultantes de estas tendencias centrífugas pasa a ser entonces un dilema político crucial.

Esta lógica doble de los aparatos de Estado –actores activos de una función específica de integración e instrumentos de un enfoque político más global– conduce a reconsiderar su rol en la acción estatal. Los burócratas, los profesionales, las empresas públicas no son útiles inertes entre las manos de un soberano, son actores políticos a veces centrales en la orientación del aparato de Estado. El corporativismo profesional y el corporativismo de representación aparecen en tanto como manifestaciones particulares de este fenómeno. De esta manera, el Estado aparece como el creador de grupos sociales dotados de una lógica propia que tendrán un peso estratégico en la orientación de su propia acción.

Pero esta es tan solo una de las dimensiones de la acción del Estado en ese momento fundamental de las políticas públicas que es la producción de los actores sociales. Su influencia intelectual es importante en la producción de representaciones en torno a las cuales se organizarán los actores sociales. Los modos de mediación que él adopta regulan también el acceso de esos actores y su modo de organización.

Quedaría todavía por explorar las condiciones en las cuales la sociedad civil puede tomar su revancha sobre este Estado omnipresente. El estudio de la constitución de las relaciones de ciudadanía, de los movimientos sociales, sería entonces el complemento indispensable de un análisis hasta ahora más centrado sobre los aparatos del Estado.

Bibliografía

- AGLIETTA, M. Y BRENDER, A. *Les métamorphoses de la société salariale*, París, Calmann-Lévy, 1984.
- ARENDR, H. *Le système totalitaire*, París, Le Seuil, 1972.
- BERGER, S. *Organizing interest in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- CAILLÉ, A. "La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante?", *Sociologie du travail*, 3, julio septiembre, 1981.
- CROZIER, M. Y FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*, París, Le Seuil, 1977.
- DONZELOT, J. *L'invention du social*, París, Fayard, 1984.
- FOUCAULT, M. *Surveiller et punir*, París, Gallimard, 1975.
- FOUCAULT, M. *La volonté de savoir*, París, Gallimard, 1978.
- GUILLEMARD, A. M. *La vieillesse de l'Etat*, París, PUF, 1980.
- HABERMAS, J. *Raison et légitimité*, París, Payot, 1978.
- HARDIMAN, D. "The Indian faction: a political theory revisited", en Guha, R. (ed.), *Subaltern studies*, Delhi, Oxford University Press, volumen 1, 1982, pp. 199-231.
- JOBERT, B. *La planification urbaine*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1977.
- *Le social en plan*, París, Les Editions ouvrières, 1981.
- "Clientélisme, patronage et participation populaire", *Tiers Monde*, julio septiembre, 1983.
- "Les politiques sanitaires et sociales", en Leca, J. y Grawitz, M. *Traité de science politique*, París, PUF, 1985, tome 4.
- JOBERT, B. Y SELLIER, M. "Les grandes villes: autonomie locale et innovation politique", *Revue française de science politique*, abril 1977.
- MULLER, P. *Le technocrate et le paysan*, París, Les Editions ouvrières, 1984.
- "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue française de science politique*, abril 1985.
- MULLER, P. Y SAEZ, G. *Néo corporatisme et crise de légitimité*, en d'Arcy, F. (dir) *La représentation*, París, Économica, 1985, pp. 121-140.
- NIZARD, L. *Planification et société*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1973.
- PISIER KOUCHNER, E. "Le service public entre libéralisme et collectivisme", *Esprit*, diciembre 1983.
- SCHMITTER, P. Y LEHMBRUCH, G. *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage Publications, 1979.
- ZINOVIEV, A. *L'avenir radieux*, Lausanne, L'Age d'homme, 1978.

CAPÍTULO II

De la necesaria incoherencia de la acción estatal*

Los trastornos actuales del paisaje político europeo constituyen un poderoso revelador de la ambigüedad intrínseca del fenómeno estatal. Si se fija la mirada en el Este o en el Oeste del continente aparecen imágenes contrastantes, contradictorias que la teoría a duras penas logra conciliar.

Los trastornos del Este europeo nos recuerdan insistentemente que la existencia del Estado y de las instituciones que lo componen no concuerdan y que la misma sobrevivencia de una colectividad política puede seguir siendo amenazada. Cuando se hundían las instituciones y los valores que aseguraban la perennidad de los Estados, reaparece a la luz del día la violencia, la coacción subyacente a todo orden político. Este resurgimiento lleva a tomar en serio el montaje majestuoso que el Estado se da así como garantía de la unidad de la colectividad.

Las evoluciones transcurridas en el Oeste europeo parecen relatar, sin embargo, la historia bien distinta de Estados que, consolidados a veces hace ya varios siglos, parecen disolverse poco a poco —a favor de la internacionalización de la economía y de la construcción europea— en redes policéntricas de políticas públicas cuyas orientaciones son a menudo divergentes e incluso contradictorias. Todo sucede como si los movimientos en el Este se esforzaran en construir una forma estatal que estaría seriamente cuestionada en Occidente.

Esta contrastante visión del Estado no es nueva para el observador de las políticas públicas. Éste no esperó el grito de Georgina Dufoix: "Yo soy responsable pero no culpable" para ponerse en guardia contra la idea de tomar como una realidad empíricamente verificada lo que se revela ser una puesta en escena: los que se ubican

Theret, B. *L'Etat, la finance et le social*, La Découverte, París, 1995.

como decisores soberanos revelan a veces no ser sino simples comparsas de acciones que ellos más cubren que impulsan. Esas burocracias, que se presentan como aparato coherente, racional, nutrido por una ciencia rigurosa de la acción, resultan ser en realidad un conjunto fragmentado, un lugar de lucha implacable en defensa de feudos y territorios. Esos beneficiarios que se supone que actúan sobre la conducta de la acción pública solo por medio de la mediación de la representación política son, en realidad, actores de primer plano tanto en la concepción como en la puesta en práctica de las políticas. Detrás de la fachada agrietada del Estado soberano se perfila otra imagen, mucho más fragmentada e incoherente, de la acción pública.

Numerosos enfoques del Estado han tenido la tendencia a privilegiar una u otra de esas facetas del Estado. Los herederos de la tradición weberiana tendieron a considerar los fenómenos de monopolización de la violencia legítima como constituyentes de pleno derecho del Estado moderno, sin perjuicio de prolongar el campo de análisis de esta monopolización de la coerción física a la violencia simbólica. Para ellos, las contradicciones aparentes del aparato de Estado reflejan un modo de división del trabajo que no pone fundamentalmente en duda su unidad ni su rol de garante de la dominación social. A la inversa, los que llegaron al análisis de las políticas públicas por medio de la sociología de las organizaciones tienen tendencia a privilegiar la fragmentación del aparato del Estado en una multitud de redes –de sistemas de acción– cuyo funcionamiento puede explicarse, según ellos, sin recurrir a categorías globales, sea que se trate del Estado (con mayúscula), del Soberano o de la dominación social.

Ninguna de estas orientaciones de investigación me parece satisfactoria porque todas ellas tienden, cada una a su manera, a minimizar la intrínseca ambigüedad de la política. La primera postula una especie de mano invisible de la dominación que asegura la coherencia de la acción estatal. La segunda es incapaz de explicar cómo es que los Estados contemporáneos han logrado un mínimo de orden social mediante esas redes desarticuladas y divergentes de las estructuras y del modo de funcionamiento del Estado. De hecho, las dos interpretaciones propuestas convergen en torno a una misma negación de lo político: la primera, por ignorar la cuestión del orden social, la segunda por ignorar las imperfecciones y la precariedad. A partir de paradigmas diferentes, ambas desembocan en aproximaciones no políticas de la acción pública.

Es cierto que cada una de esas aproximaciones ha contribuido mucho a esclarecer las estructuras y el modo de funcionamiento del Estado. Pero ellas no dan, a mi parecer, una respuesta satisfactoria a la cuestión de saber cómo estas estructuras diferenciadas pero jerarquizadas, estos sistemas de acción fragmentados, constituyen elementos de la regulación política. Dicho de otra manera, se trata de comprender cómo la evidente fragmentación y la incoherencia de las acciones públicas pueden contribuir a garantizar el mínimo de cohesión sin el cual la misma perennidad de un conjunto social estaría amenazada.

Para tratar de aportar elementos de respuesta a este problema, este texto operará primero una revisión de la cuestión del orden político para así poder mostrar su irreductible complejidad. El análisis de esta complejidad constituirá, en seguida, el hilo conductor que permite explicar a la vez las tendencias a la fragmentación de la acción estatal y los modos necesarios de articulación y de acomodación recíprocos entre los segmentos de la acción pública.

1. La política y el orden social

Que la política tenga como función ser la última garante del orden social, que tenga tendencia a encarnarse en instituciones que disponen para lograrlo el monopolio de la violencia legítima, todo esto parecen ser nociones adquiridas y bien conocidas cuya reafirmación parece superflua. Sin embargo, aquí como en otros casos, es el interrogarse sobre estas nociones demasiado evidentes lo que nos permite progresar.

La noción de orden social forma parte de estas últimas y al acercarla a nociones conexas, podemos lograr mostrar su complejidad. El orden social que evocan los politólogos no se identifica con el conjunto de procesos que aseguran el equilibrio, la estabilidad sistémica de un conjunto social. Él está siempre asociado a la noción de conflicto, pone en juego actores en confrontación y no únicamente procesos invisibles de ajustamiento y dominación. El conflicto es más bien el revelador del carácter siempre imperfecto e incierto de estos procesos; desaparecería si la dominación y el control social pudieran ejercer una influencia sin fallas sobre la sociedad. Sin embar-

go, conflicto y política no se superponen, todos los conflictos no son políticos; ellos quedan fuera de la esfera política mientras sean canalizados por normas o aislados en campos bien específicos. Solo hay intervención de la política en el caso en que el conflicto parece amenazar la perennidad del orden social y exige, entonces, la imposición de normas que permitan resolverlo. La política puede anticipar el conflicto reaccionando frente a tensiones y contradicciones sociales que serían susceptibles de degenerar en un conflicto abierto.

La puesta en escena de la unidad no es un señuelo, ella constituye una evocación permanente de la especificidad de la acción política. Como lo recuerda Georges Balandier (1985), toda sociedad no conoce más que órdenes aproximativos e inciertos, ella está permanentemente trabajada por corrientes centrífugas, siendo la función específica de la política defenderla contra sus propias imperfecciones. La política no se confunde con el conjunto de los procesos de regulación y de control social; más bien, aquel tiene como función contener en los límites compatibles con la perennidad de la comunidad política los conflictos y las contradicciones que la trabajan.

En todo caso, la conquista de poder político se convierte en un dilema capital para los protagonistas de los conflictos sociales, ya que es a ese nivel que serán fijadas las reglas de reducción de los conflictos. Se comprende de allí la ambigüedad fundamental de las instituciones políticas: mientras más ellas aparezcan exteriores a los conflictos en curso, más podrán imponer sus normas de arbitraje; mientras más importante sea ese arbitraje en la sociedad, más intensa se hará la competencia alrededor de estas posiciones de poder. La doble faceta del Estado, su exterioridad proclamada y su inmersión de hecho en las relaciones de poder y de dominación, refleja de esta manera la ambigüedad fundadora de la política.

La importancia del orden político aumenta desde que se abandona la hipótesis de una convergencia natural de los diferentes elementos de la regulación social. Su pertinencia sería quizás considerable en sociedades cerradas y de tamaño reducido. Pero mientras más se diferencian las sociedades, más problemática pasa a ser la acomodación entre las exigencias emitidas por distintos ámbitos de acción social, ellos mismos atravesados por diversas formas de dominación y de conflicto que evolucionan a ritmos muy diferentes.

De allí la extraordinaria complejidad del trabajo político: fuera de las sociedades totalitarias donde la política ha pretendido fabricar un orden social –el hombre nuevo, la sociedad nueva– a partir de su única voluntad, el oficio político consiste más bien en la búsqueda de arreglos viables que limiten el impacto desestabilizador de conflictos que se desarrollan sobre una multiplicidad de escenarios y no se cristalizan sobre los mismos dilemas o la misma escala de valores. También el orden político se mantiene siempre como una forma de transacción incierta entre exigencias contradictorias.

En un trabajo precedente (Jobert y Muller, 1987) intenté indicar las principales dimensiones del orden político oponiendo la idea de *regulación* del sistema, que reenviaría a una problemática de ajustamiento de los distintos subsistemas animados por dinámicas contrastadas, a la idea de *integración*, que se refiere más bien a los procesos que permiten la identificación de los distintos sujetos con la sociedad a la cual pertenecen. En fin, yo notaba que la totalidad de este trabajo cuestionaba la autoridad política como tal y se encontraba entonces dificultado por su probable deseo de sobrevivir a esta acción. Quiero insistir aquí en que nada sería más ilusorio que pretender cortar la acción pública en vastos dominios que responderían cada uno principalmente a una de estas dimensiones del orden público. En la práctica, no hay sectores que estén consagrados exclusivamente a la legitimación (por ejemplo, la política social), otros que lo estén a la regulación (por ejemplo, la política económica) y, finalmente, otros dedicados a la distribución de beneficios necesarios para la reelección de los políticos. Me parece más importante pensar que todas las acciones públicas implican una forma de compromiso entre estas exigencias a veces contradictorias y que este compromiso se traduce en lo general en la yuxtaposición sedimentaria de instituciones y de sistemas de acción que obedecen a lógicas contradictorias.

Si esta tesis es exacta, ella debería permitir dar una interpretación a la tantas veces repetida fragmentación y segmentación estatal. Las explicaciones más corrientes tienden a considerar este fenómeno en términos de perversión y disfunción: la democracia se corrompe en una forma moderna de feudalismo donde los representantes se apropian de tales y tales sectores de la acción del Estado; el crecimiento y la complejización del Estado engendran el control de esos sectores por los mismos que se espera que

pongan en ejecución una política que les concierne; la concertación se corrompe en corporativismo egoísta para el mayor beneficio de los líderes de las organizaciones que están implicadas.

La misma comparación de estas dos tesis muy expandidas muestra sus límites: ellas no aportan ninguna clave que permita dar cuenta de su combinación. Para lograrlo, hay que reconocer el carácter multiforme y contradictorio del orden social que la política se esfuerza por garantizar. Constantemente importunada por exigencias contradictorias, la acción política busca su vía incierta no por la imposición de un gran propósito racional sino por la yuxtaposición de redes y sistemas de acción, cada uno de ellos construyendo un compromiso específico entre esas distintas dimensiones. De ese modo, la incoherencia estatal no aparece como una manifestación de disfuncionamiento sino más bien como un modo de acomodación incierto entre las exigencias contradictorias a las cuales debe responder todo orden político.

2. Pluralismo, corporativismo, neoinstitucionalismo

La difícil combinación entre regulación, legitimación y preservación de la coalición en el poder no resulta de la sola actividad de los órganos designados como políticos (partidos, representantes, gobierno). Ella es más bien el producto de una transacción multiforme entre estos y el conjunto de los actores y las instituciones que canalizan y estructuran los conflictos que el político se esfuerza en contener. La continuación del texto propone algunas herramientas de análisis que permiten dar cuenta de esta transacción mediante una relectura de la evolución de la ciencia política sobre este tema: orientada en un principio hacia la definición de la estructura general de organización de los intereses característicos de un sistema político, pasando después a análisis más diferenciados por redes, la ciencia política podría desembocar finalmente en una formulación más rigurosa de su articulación recíproca. Es por lo menos la apuesta que hacemos aquí.

Nacida en gran parte de las facultades de derecho, la ciencia política tuvo en un principio tendencia a cultivar su diferencia. También, porque los juristas valorizaban a ultranza el rol de las instituciones y del derecho, los politólogos intentaron, por reacción, centrar sus análisis sobre la transacción permanente que se opera entre los distintos segmentos estatales y los medios sociales que se supone que están controlados por ellos. Resulta así una imagen renovada del Estado en que él no es más instancia exterior, ubicada por encima de la sociedad, sino campo cerrado donde se desenvuelven y cristalizan las luchas y los enfrentamientos sociales que trabajan la sociedad en su totalidad. Durante mucho tiempo, el debate teórico ha girado sobre la naturaleza y la configuración de los intereses sociales que pretenden transgredir para su beneficio la acción pública.

Los paladines del pluralismo se han esforzado en establecer el hecho de que, en las democracias modernas, la diferenciación funcional de los intereses sociales, la declinación de la polarización en clases sociales y el juego de la representación, permiten evitar que las decisiones políticas sean apropiadas por un solo actor dominante. La democracia real es, entonces, una poliarquía en la que la conducta es moderada por la bienhechora apatía del ciudadano y la pluralidad de las elites que se supone que la representan (Sartori, 1987).

Esta aproximación pretendía establecer un modelo de democracia a partir de la experiencia americana. Pero su generalización al conjunto de los gobiernos democráticos ha sido rechazada por los teóricos del neocorporativismo quienes, en lo que a ellos se refiere, tomaban más bien como modelo de referencia las democracias sociales de la Europa del Norte. Ellos mostraban que la acción pública podía ser orientada por la confrontación entre macroactores sociales, estructurados según una línea de clase y dotados de una organización con fuerza suficiente para tomar compromisos y hacer respetar el contenido por sus miembros (Lehmbruch y Schmitter, 1982).

De la controversia entre pluralistas y neocorporativistas quisiéramos no retener aquí sino lo que concierne directamente a nuestro propósito. Primero, la hipótesis de que hay una unión que construir entre el modo de estructuración de los intereses sociales y la orientación de las políticas públicas. Más precisamente, resulta posible establecer una relación entre las formas y los grados de la fragmentación social y las formas y los grados de la segmentación estatal.

Hay que decir que mientras más se confronta esos tipos ideales con la realidad empírica, más ha hecho falta revisarlos y matizarlos. En primer lugar, rápidamente se vio que esos modelos encontraban su punto de aplicación en ciertos sectores de las políticas públicas: es cierto que la capacidad de los Estados para conducir políticas concertadas de ingresos y de modernización depende mucho de las formas de organización de los intereses sociales prevalecientes: mientras más nos acercamos al modelo neocorporativista de monopolización de la representación por macroactores poderosamente estructurados, más grande es la probabilidad de ver ejecutándose políticas contractuales de ingresos o de la modernización; mientras mayor es la fragmentación social y más descentralizados están los actores sociales, más difíciles de conducir son esos tipos de políticas. Pero estas constantes generales no deben obliterar la variedad de las políticas sectoriales y de sus relaciones con la sociedad en el mismo país.

Las investigaciones sectoriales así como los trabajos comparativos han mostrado la debilidad central de esas dos aproximaciones: la acción política aparece condicionada principalmente por un modo de organización de los intereses sociales, pero ninguna de esas aproximaciones toma en cuenta el peso propio de la política, de las instituciones y de las burocracias que lo sirven, ni su rol particular en la formación de intereses sociales. El embarazo de los teóricos neocorporativistas cuando les fue necesario clasificar a Francia en el *continuum* que va del pluralismo al neocorporativismo es un buen revelador de esta debilidad. Manifiestamente, Francia no puede ser clasificada entre los Estados neocorporativistas mientras sean débiles las grandes organizaciones de clase. Pero clasificarlo entre los Estados pluralistas no tiene más sentido cuando es puesto a la luz, al menos en un cierto número de sectores, sea el peso de ciertas organizaciones profesionales, sea la monopolización ejercida por ciertos grandes cuerpos. Así mismo la omnipresencia de una elite dirigente nacida de la alta función pública calza mal con la imagen del mercado político que se subentiende en el modelo pluralista. El caso francés logra un doble cuestionamiento de los esquemas neocorporativistas o pluralistas. Por una parte pone a la luz la irreductible variedad sectorial de los modos de organización de los intereses sociales y de sus articulaciones a las políticas públicas: en un mismo país pueden coexistir formas

corporativistas y cuasi pluralistas de organización de los intereses sociales. Por otra parte, la búsqueda de coherencia de este conjunto segmentado y sedimentario de compromisos sociales parciales no se organiza ni a través de una negociación global a la manera social demócrata, ni a través de la mano invisible del mercado político, sino por la mediación del Estado y, más precisamente, por las elites nacidas de la burocracia (Jobert y Muller, 1987).

Esta necesidad de efectuar un retorno al Estado, de reevaluar el peso de sus distintos componentes, se impuso igualmente en otros países cuando los analistas debieron dar cuenta de las reorientaciones de las políticas que marcaron los años ochenta. En el caso de Alemania federal, por ejemplo, apareció que la potencia reconocida de las grandes organizaciones sociales no constituía más que una de las facetas de un Estado caracterizado del mismo modo por una fuerte descentralización política y una vigorosa segmentación sectorial (Lehmbruch, 1994). Las formas generales de organización de los intereses no aparecen, entonces, sino como una de las variables importantes determinando la orientación de las políticas. Hoy en día parece necesario resituirlas en un esquema de análisis más complejo, donde el peso de las instituciones, el rol de las representaciones sociales y la variedad de configuraciones sectoriales sean más y mejor tomadas en cuenta. Eso es lo que ambiciona el abordaje del tema desde la perspectiva de las redes de políticas públicas.

3. Las redes de políticas públicas

La fortuna de la noción de red está en relación con la medida de la desilusión contemporánea frente al Estado (Marin y Mayntz, 1991). A la inversa de la organización o del sector, la coordinación de la red no se realiza exclusivamente por la vía jerárquica sino también por medio de relaciones horizontales de intercambio, de socialización cruzada y de negociación. Esto no implica, sin embargo, ni la igualdad ni la ausencia de conflictos entre los copartícipes, pero no presupone tampoco la existencia de un centro único, exterior a la red, encargado de contener y regular sus conflictos y asegurar la perennidad de la dominación social. Se comprende a partir de esto el éxito

de esta noción en el momento en que la internacionalización de la economía como de las culturas revela los límites de la acción de los Estados-naciones.

Para ciertos autores, el enfoque por las redes es incluso una manera de celebrar el fin del Estado. Así para P. Kennis y V. Schneider (1991, p. 26): "El punto crucial de esta perspectiva es un concepto descentralizado de la organización y del pilotaje social: una sociedad no es más controlada exclusivamente por un experto central (es decir el Estado): al contrario, las herramientas de control están dispersas y la experticia se reparte en una multiplicidad de unidades de acción y de tratamiento".

De cierta manera, el enfoque de las redes constituye el último avatar del proyecto de la sociología de organizaciones de construir una teoría no política de las políticas públicas. El orden social que constituye el fundamento de la política no aparece como el resultado aleatorio de una multiplicidad de órdenes parciales garantizados por redes heteróclitas.

El enfoque de las redes ha constituido una herramienta poderosa de descripción de la extraordinaria complejidad del mundo de las políticas públicas. Pero, a nuestro parecer, sigue siendo más bien una metodología en la búsqueda de una teoría. La acción pública en un ámbito determinado es el producto de las interrelaciones entre un número limitado de actores organizados. Las fronteras de estas comunidades no pueden ser deducidas a partir de una definición *a priori* de los actores objetivamente interesados por un problema. El acceso y el rango en el seno de las redes especifican distintos estilos de políticas públicas según los actores y los sistemas nacionales. Desde este punto de vista los análisis de las redes han permitido poner a la luz el rol crucial que pueden jugar ciertos actores e instituciones públicas en esos procesos, pero esta vez esos actores son identificados de manera fina, diferenciada. No es más el Estado el que es puesto por delante sino algunos de sus fragmentos: tal grupo de burócratas, de profesionales, tales instituciones; ellos son entonces considerados como actores prosiguiendo sus propias estrategias y no como vectores de una acción global frenados por una autoridad política superior. El mismo funcionamiento de esas redes está pensado en términos de intercambio político. El proceso de construcción de un lenguaje común, de una definición semejante de la realidad social es, sin duda, llevado a cabo

por las interacciones permanentes entre los actores de la negociación. Pero esta implica también otros actores, otras redes que no se confunden con la red de negociación: expertos profesionales, universitarios, líderes de opinión, etc. De allí la ambigüedad de las definiciones dadas de la comunidad de políticas públicas según si ella insiste sobre su rol de alimentación de la red mediante recetas, ideas y diagnósticos (Majone, 1994) o sobre su rol de selección entre las alternativas limitadas de líneas directrices de un compromiso entre los diferentes protagonistas de la red. Sin duda habría que levantar esta ambigüedad y distinguir mejor, cuando sea necesario, entre las redes institucionales orientadas hacia "la definición del sentido" y las subredes del intercambio político.

4. De redes a sistemas políticos

¿Hay que sacar de esas descripciones tan estimulantes la conclusión de que toda reflexión sobre los Estados y los sistemas políticos devino redundante? La respuesta a esta pregunta depende en realidad de la posición que el investigador adopte frente a la acción.

Así, se podrá responder positivamente a la pregunta si uno se ubica de partida en una perspectiva de ingeniería social. Efectivamente si se buscan palancas para una acción inmediata, podemos considerar que los cuadros institucionales, intelectuales y sociales que delimitan el margen de acción de los actores son referencias estables. Hay que hacer notar que un gran número de quienes se han arrimado a la problemática de la red se han involucrado vigorosamente en una actividad de consejo y de experticia.

Otra cosa es lo que ocurre cuando se trata de dar cuenta de la génesis y la evolución de esos cuadros. Esta pregunta pasa a ser absolutamente crucial cuando se emprende la comparación de las redes de las políticas públicas insertadas en distintos sistemas políticos. Las diferencias que se pueden entonces constatar no pueden explicarse solamente por un análisis de la lógica interna a la red; ellas involucran también al modo mismo de construcción de la red: a su definición intelectual, a los actores protagonistas y las normas reguladoras que aseguran la estabilidad. Sin embargo, el cambio particular que puede tomar en una red determinada cada una de estas dimensiones es ampl

condicionado por los modelos generales de interacción entre la política y la sociedad que caracteriza a cada uno de los sistemas políticos.

4.1 Redes, cultura política e institucionalización de la experticia

Sucede así que son los lenguajes y las representaciones los que definen el campo de acción de la red. Las investigaciones existentes nos aportan una multitud de ejemplo de retrasos, de desfases en la evolución de los debates y las controversias que animan las distintas comunidades de las políticas públicas y que atestiguan de esa manera su autonomía (Jobert, 1994). Pero esto no significa por ningún motivo que cada uno de estos foros opera aisladamente del resto del mundo. En realidad, ellos dependen para sus experticias de instrumentos de análisis forjados por profesiones y disciplinas que tienen su propia lógica de desarrollo. La selección de las recetas y de los diagnósticos que operan en su seno, moviliza igualmente un sistema doble de filtraje: por una parte ella debe encontrar su traducción en los términos dominantes de la retórica política, por otra parte ella no puede chocar frontalmente con los valores y los símbolos que caracterizan la cultura política.

El ajuste entre esos distintos sistemas de representación se opera a través de procesos y de actores propios a cada sistema político. De esta manera el rol crucial de la experticia de Estado en Francia contrasta con los modelos más pluralistas observables en los Estados Unidos o en Gran Bretaña, donde la prensa, los *Think tanks* privados tienen un rol crucial, así como con Alemania, donde los actores sociales, los *Länder* y las ciudades, tanto como los partidos, disponen de recursos intelectuales para argumentar con fuerza sus distintos puntos de vista. Así mismo, según los países, el peso y el modo de movilización en el proceso intelectual de construcción de las políticas de esos depósitos de ideas que son las universidades varían mucho, de la posición eminente que ocupan los "*professori*" italianos en la frontera de lo político, de la administración y del saber, a la relativa marginalización de los profesores de la universidad francesa. Así, cuando nos ubicamos desde el punto de vista de los vectores de la actividad intelectual o de su contenido, el análisis de la dinámica de las representaciones movilizadas por las redes de política pública no podría ser com-

prendido fuera de los modos de institucionalización del sentido característico de un sistema político, de las lentas evoluciones de la cultura política y de los paradigmas de expertos como versátiles cambios de la retórica política.

4.2 Compromisos parciales y pactos sociales

Las políticas nos son únicamente asunto de los nervios, sino también de los músculos. Los debates y las controversias que animan los distintos foros donde se definen las orientaciones de la política pública están muy ampliamente condicionados por el modo de organización de los intereses sociales que se confrontan, por las alianzas anudadas y por las relaciones de fuerza que de allí resultan.

Efectivamente, un buen número de actores presentes en una red no están definidos solamente por esa red sino por un conjunto de posiciones en distintos campos de actividad. Ese es el caso, por ejemplo, de los políticos, de la alta función pública, como también de grandes actores sociales. Incluso algunos de los actores más estrechamente ligados a esas redes no se escapan a esta regla. Así, la influencia de los médicos sobre la política francesa no se puede comprender si no se toma en cuenta su rol crucial como políticos notables, como autoridades morales y como figuras de proa del mundo de las profesiones liberales y de los trabajadores independientes. Así también, las estrategias de cada uno de estos actores no se referirán únicamente a los antecedentes propios al campo definido por la red, sino también a su compatibilidad con los dilemas más globales que condicionan su acción. Por lo tanto, la evolución de los intercambios y de los compromisos sociales parciales debe ser interpretada en función del sistema de intercambio y de compromiso más generalizado que da su configuración particular a cada uno de los sistemas políticos existentes. Es aquí donde encontramos las tipologías construidas por los teóricos del pluralismo y del neocorporativismo que ya hemos discutido anteriormente. Estas han mostrado que la configuración de los actores no es el producto espontáneo de la evolución de las estructuras sociales y que la política no es un actor pasivo en la génesis de los actores sociales. Es ella la que, a veces, organiza la emergencia y muy a menudo asegura la institucionalización por medio del juego del reconocimiento y de la asignación de

diversos recursos. Esta constatación replantea el mito de la independencia de la sociedad civil frente al Estado y lleva a verla más bien como el producto de una interacción constante entre la política y las fuerzas que remodelan la estructura social. Este proceso delimita el círculo de los actores sociales que pueden legítimamente contribuir a la orientación de los políticos. Esta construcción política de los "actores sociales" condiciona el cambio que pueden tener en cada país los grandes compromisos sociales que aseguran la gobernabilidad duradera del sistema y delimitan el margen de acción de los actores de las redes parciales de políticas públicas: en su negociación al seno de estas últimas, los actores con más influencia serán determinados también en función del impacto de las orientaciones adoptadas sobre la economía general de los intercambios políticos de que forman parte.

Aun falta precisar la ubicación de los actores estatales en este proceso. De hecho, mientras más se desarrolla la intervención estatal, más se confirma la autonomización de los distintos actores que la ponen en práctica. Cada uno de ellos confirma la especificidad de esos objetivos y teje relaciones específicas con el resto de la sociedad. Ellos ya no son únicamente los vectores de la voluntad del soberano sino también actores que tienen su propio juego en el sistema de intermediación de intereses. El lugar de los actores públicos en este sistema constituye entonces un criterio importante de diferenciación de los sistemas políticos. Como hemos mostrado más arriba, la negligencia sobre esto explica en gran medida el embarazo de los teóricos neocorporativistas cuando se trató de definir la posición de Francia en el *continuum* entre Estados pluralistas y Estados corporativistas.

De esta manera aparece la complejidad de las relaciones entre el Estado y el modo de organización de los intereses sociales. El Estado participa en la formación de los actores, sus distintos segmentos son también las representaciones de los intereses sociales que se enfrentan sobre el escenario político, finalmente las burocracias constituyen ellas mismas grupos sociales avanzando sus propias estrategias. Pero el Estado ejerce igualmente un rol no contornable en la mantención de los límites tolerables de los efectos centrífugos de la fragmentación y de la confrontación social. Él es entonces a la vez un elemento del sistema de acción colectiva y su lugar de última regulación.

Las condiciones en las cuales se combina esta doble dimensión varían según los sistemas políticos y permiten sin duda explicar diferencias significativas en la conducta de las políticas públicas.

4.3 Las redes y las figuras legítimas de organización de los poderes

Los principios de coordinación y de legitimación de las normas reguladoras que aseguran la perennidad de las redes de política constituyen un tercer punto de articulación entre esas redes y el sistema político global. Estos, en efecto, nunca son un puro subproducto del intercambio político entre los actores de las redes, ya que esas normas no podrán obtener el aval y la garantía indispensable de la política si no operan según formas y procedimientos considerados como legítimos. Éstas no recubren únicamente los mecanismos generales que definen y sancionan las responsabilidades de los políticos, sino también un vasto registro de las formas de organización de los poderes reconocidos como legítimos, en relación especialmente con:

- las relaciones entre los políticos y la Administración;
- la división del trabajo entre actores públicos y su coordinación (por ejemplo, el modelo francés de servicio público);
- el acceso de actores no políticos a estas redes y los modelos de cooperación que adoptar (por ejemplo, el paritarismo y la concertación);
- las herramientas privilegiadas de intervención (por ejemplo, los respectivos pesos de la producción de servicio y de la reglamentación, de la ley y de la convención, de lo judicial y lo administrativo).

Estas figuras de poder son modeladas por la experiencia histórica propia a cada uno de los sistemas políticos. Ellas cristalizan en un conjunto de arreglos institucionales característicos que orientarán fuertemente la conducta de los distintos actores confrontados a un nuevo problema. No es que estas figuras sean o actúen como una coacción insuperable sobre las redes en formación; más bien, ellas delimitan el repertorio de los modos de acción legítima en un momento determinado. La autonomía de los actores de las redes descansa más sobre la diversidad de ese repertorio que puede autorizar

combinaciones nuevas, que sobre la invención de nuevos arreglos institucionales (siempre posible, sin embargo, en caso de error constatado de las recetas pasadas).

Conclusión

El análisis de redes no conduce necesariamente a la negación de la política y del Estado que anuncian con énfasis sus partidarios más fervorosos. Lo que él implica es el paso de una lógica instrumental a un enfoque más estructural de aprehensión de la política. Las hipótesis planteadas más arriba permiten comprender las razones del impase en que se encontraron los politólogos que se habían comprometido, en los años setenta, en una intensa controversia en torno a la pregunta: "*¿Does politics matter?*". Con gran refuerzo de las estadísticas comparativas, ellos esperaban establecer la existencia o inexistencia de una relación entre el color político de los gobiernos y las políticas que ellos practican. Algunos esperaban encontrar la confirmación de su tesis en la irresistible convergencia de las sociedades industriales. Otros, al contrario, esperaban encontrar razones para creer que su objeto de estudio, la política, tenía todavía sentido y que los números mostrarían que los manifiestos electorales no tenían más que una inclinación efímera y que la orientación de las políticas tenía algunas relaciones con los programas de los partidos. Estos deseos llevaron a una desilusión. Resultó imposible establecer correlaciones positivas fuertes entre esos dos conjuntos (Von Beyme, 1984).

¿Lleva eso agua al molino de quienes se comprometieron con un enfoque no político de las políticas públicas? Yo pienso que no. Pero esta constatación sugiere seguramente una revisión de los criterios a partir de los cuales se aprecia la articulación de las redes de las políticas públicas a la política. Esta pista ya había sido explorada hace algunos años por Manfred Schmidt (1983) al mostrar que la cualidad de los Estados dependía de un conjunto complejo de variables políticas. Para él, era la consonancia o la desarmonía entre la orientación de la coalición en el poder y lo que él llamaba la infraestructura política (organización de los intereses sociales y de los partidos, cultura dominante) lo que mejor permitía explicar las conductas de los distintos Estados. Esta investigación

permite operar un vuelco hacia un análisis más conforme a nuestras investigaciones precedentes. Lo que hay que apreciar, no es tanto la capacidad de los representantes electos de hacer prevalecer su visión, sino la influencia de un sistema político complejo sobre las diversas redes de las políticas públicas que se abrigan en él.

Queda entonces por determinar cuáles de esas distintas caracterizaciones de un sistema político serán más pertinentes para pensar esta relación. Los elementos que acabamos de mencionar sugieren que las descripciones clásicas de los regímenes políticos no son suficientes; las relaciones internas en el seno del aparato de Estado, en general siguen siendo pensadas en términos instrumentales y sus articulaciones complejas sobre la sociedad siguen siendo definidas en términos demasiado esquemáticos; en general, ellas imputan solamente a las autoridades políticas la definición de las normas que garantizan el orden social políticas, dejando en la sombra a los actores no políticos de la acción pública. Al contrario, si las hipótesis precedentes tienen alguna pertinencia, ellas invitan a desplazar las fronteras de los que habitualmente se designa como sistema político. Por consiguiente, hay que sobrepasar la discrepancia habitual entre la sociedad civil y el conjunto de los órganos especializados en la acción política, poniendo las relaciones en el centro del análisis las relaciones entre esos órganos y el resto de la sociedad.

Esas relaciones nunca son unilaterales. El Estado y sus distintos componentes no están sometidos a la presión de actores surgidos como por generación espontánea de la estructura social, él mismo contribuye a menudo a su génesis y a su orientación. Tampoco logra él canalizar a su voluntad los movimientos contradictorios que trabajan el conjunto social (aunque lo ambicionen los Estados totalitarios). Para dar cuenta de esas relaciones, es igualmente necesario rehusar considerar como una evidencia el interés social y descubrir el trabajo de interpretación y de organización —donde la política puede jugar un rol considerable— que preside en la formación de los intereses sociales. El trabajo político descansa sobre un proceso permanente de mediatización de los problemas y de los conflictos sociales, a cuya complejidad hemos aludido bajo tres distintos ángulos: el proceso intelectual de construcción de la realidad social y sus maneras de tratamiento; la génesis y la institucionalización de los actores sociales y la

negociación que de ahí surge; la definición y la movilización de las formas legítimas de organización de los poderes y de acción pública. A través este proceso multiforme de mediatización, se construyen y seleccionan distintas posibles hipótesis de ajuste entre las exigencias contradictorias de la política. Es su combinación particular la que permite definir las modalidades particulares de conciliación de las tendencias centrífugas, con su necesaria búsqueda de un mínimo de legitimidad global, que atraviesan a cada sistema político.

Aproximarse a los Estados por las características de su sistema de mediación puede, sin duda, aportar elementos de respuesta a la pregunta lancinante planteada tanto en las democracias occidentales como por los países en vías de democratización en el resto del mundo: por doquier el régimen democrático es proclamado como el mejor régimen posible, pero también por doquier se despiertan dudas sobre su capacidad de gobernancia, de construir las políticas que la situación requiere. La glosa sobre la categoría abstracta de democracia no sirve mucho para aclarar esta paradójica constatación. Al contrario, más valdría analizar cómo diferentes sociedades han forjado su propia versión de la democracia a través de modelos originales de mediatización política.

Bibliografía

- BALANDIER, G. "Le politique des anthropologues", en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.) *Traité de science politique*, París, PUF, tomo 1, pp. 309 a 331.
- BENNER, A. Y VAN HOOMISSENT, T. "Non Profit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis", en *Annales de l'économie publique sociale, coopérative*, vol. 62, octubre diciembre 1991, pp. 551-572 (Traducción al francés en *Revue des études coopératives mutualistes et associatives*, nº 44-45, 1^{er} trimestre 1993, pp. 160-173).
- GU, B. "The Economic Rationale for the Third Sector", en *Annales de l'économie publique, sociale, coopérative*, vol. 62, octubre diciembre 1991, pp. 551-572 (Traducción al francés en *Revue des études coopératives mutualistes et associatives*, nº 44-45, 1^{er} trimestre 1993, pp. 160-173).
- GAZIER, B. "L'économie sociale dans l'économie mixte aujourd'hui", en *Revue des études coopératives mutualistes et associatives*, nº 44-45, 1^{er} trimestre 1993, pp. 174-182.
- JOBERT, B. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, París, l'Harmattan, 1994.
- JOBERT, B. Y MULLER, P. *L'État en action*, París, PUF, 1987.
- KENNIS, P. Y SCHEIDER, V. "Policy Network and Policy Analysis; Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en Marin, B. y Maintz, R. (eds.) *Policy Network* Westview Press, 1991.
- LEHMBRUCH, G. "RFA: le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néolibérales" en Jobert, B. (dir.), 1994.
- LEHMBRUCH, G. Y SCHMITTER, Ph. *Pattern of Corporatist Policy Making*, Sage, London, 1982.
- MAJONE, G. "CEE: déréglementation ou reréglementation? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte unique", en Jobert, B. (dir.), 1994.
- MARSCH, D. Y RHODES, R.A.W. *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- BARTORI, G. *The theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham, 1987.
- SHARPE, F. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", en *Public Administration*, nº 66, 1988, pp. 175-216.
- SCHMIDT, M. "The Welfare and the Economy in Periods of Economic Crisis", en *European Journal of Political Research*, Nº 11, 1983, pp. 126.
- VON BEYME, K. "Does Parties Matter?", en *Government and Opposition*, vol. 19, nº 1, Hiver 1984, pp. 7-29

Bibliografía

- BALIBAR, E. "Une citoyenneté européenne est-elle possible?", en Théret, B. (ed.) *L'Etat, la Finance et le Social*, París, La Découverte, 1995.
- CAMPBELL, J.L.; Hollingworth, R. y Lindberg, L.N. *Gouvernance american economy*, New York, Cambridge U.P., 1991.
- ESPING ANDERSEN, G. *The Three worlds of Welfare Capitalism*, Oxford Polity Press, Oxford, 1990.
- FERRERA, M. *EC. Citizen and Social protection*, CEE division V/E12, Bruselas, 1993.
- FOUILLEUX, E. "Changement de politique publique dans l'Union européenne: la Politique Agricole Commune entre permanences et innovations", en *Politique et Management Public*, 15, 1997.
- FRIEDBERG, E. *Le pouvoir et la règle*, París, Le Seuil, 1993.
- HABERMAS, J. *Raison et légitimité*, París, Payot, 1978, p. 16.
- HALL, P. "Policy Paradigms, Sociale Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, 25, 275, 1993.
- HASS, P. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, 46, 1, invierno, 1992.
- HAYWARD, J. y KLEIN, R. "De la gestion publique à la gestion privée du déclin économique", en Jobert, B. (ed.) *Le tournant néolibéral*, 1994.
- JENSON, J. y PHILLIPS, S.D. "Regime shift: new citizenships practices in Canada", en *Revue internationale d'études canadiennes* 14, 1996, pp. 112-135.
- JOBERT, B. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. París, L'Harmattan, 1994.
- . "Mobilisation théorique et système de santé", en Jobert B. y Steffen, M. (ed.) *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, París, OPES, 1994.
- JOBERT, B. y THERET, B. "La consécration républicaine du néo libéralisme", en Jobert, B. (ed.) *Le Tournant néo-libéral en Europe*, 1994.
- FOUILLEUX, E. "Changement de politique dans l'Union Européenne", en *Politique et management publics* 15 (1).
- KENIS, P. y SCHNEIDER, V. "Policy Network and Policy Analysis", en Marin, B. y Maintz, R. (eds.) *Policy Network* Westview Press, 1991.
- KEOHANE, R.O. *The analysis of international regimes in Volker Rittbergered Regime theory and international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- KLINGEMAN, H.D. y FUCHS, D. (ed.) *Citizen and the State*, Oxford University Press, 1995, p. 9.
- LECA, J. "Individualisme et citoyenneté" en Birbaum, P y Leca, J. (eds.) *Sur l'individualisme*, París, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1986.
- LEHMBRUCH, G. "République Fédérale d'Allemagne: Le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néo-libérales", en Jobert, B. (ed.) *Le tournant néo-libéral en Europe*, 1994, pp. 201-23.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J.P. *Rediscovering Institutions*, New York, The Free Press, 1989.
- MATHIOT, P. *Acteurs et politiques de l'emploi dans les années 80*, París IEP, Thèse de Sciences Politiques.
- MERRIEN, F.-X. *L'Etat Providence*, París, PUF, 1997.

CAPÍTULO IV

Representaciones sociales: controversias y debates en la conducta de las políticas públicas*

El término crisis, como el alcohol, hay que tomarlo con moderación. Es innegable que el mundo ha pasado momentos de crisis en las décadas recientes. El derrumbe de las sociedades comunistas es el ejemplo más visible: en este caso, se trata claramente de crisis, es decir de una situación donde un sistema se ve primero amenazado en su identidad y termina por derrumbarse. No es sino mediante un inadmisibles abuso del lenguaje que podemos emplear el mismo término crisis para designar las dificultades, los conflictos y los desajustes que caracterizan a los Estados de Europa occidental. Sin embargo, por más de dos décadas los Casandra no han dejado de anunciarnos la crisis de esos Estados: crisis del Estado providencia, crisis de gobernabilidad, crisis de la representación democrática. Y sin embargo cambian. Las potentes mutaciones económicas de que son objeto esas sociedades y su corolario, el aumento de la exclusión social, no han generado una mayor crisis política hasta la actualidad. No se trata de que esos Estados se hayan mantenido inmóviles en sus estructuras y sus modos de acción. Ellos han sido la sede de múltiples reorganizaciones, que parecen haber permitido una bastante buena estabilidad política y social. Lo que hay que explicar no son las tendencias a la crisis sino más bien la manera en que los Estados europeos han logrado conjurarlas hasta hoy en día. Para abordar este problema, hay que postular que esos Estados han sido capaces de tener un aprendizaje para ajustar su acción a esos nuevos ambientes. Quien dice aprendizaje, dice inmediatamente movilización de recursos intelectuales –informaciones, experticia, símbolos y valores– que apuntan a modificar las prácticas existentes, a legitimar e institucionalizar los ajustes nacidos en la práctica. El objetivo de este artículo es proponer algunas herramientas de análisis de este proceso intelectual de aprendizaje.

1. El referencial de las políticas públicas

Como en toda actividad, la conducta de las políticas públicas se ejerce a través de un sistema de representación cuyas características quisiéramos analizar. En Francia, como fuera de ella, el juego social no puede ser analizado como una especie de reacción mecánica de individuos o de grupos ya formados a "estímulos dispersos". Las variaciones en el medio ambiente no llegan a ser hechos significativos sino en la medida en que estas pueden ser identificadas e interpretadas. Toda acción social implica, entonces, una operación de definición social de la realidad, la que a la vez es constitutiva del actor social y determina ampliamente su línea de conducta.

Esta operación moviliza un cierto saber y ciertas normas sociales. Pone en marcha una cierta cantidad de hipótesis causales. Las dificultades económicas europeas, por ejemplo, pueden ser imputadas tanto a la emergencia de los Ayatolas y a la crisis petrolífera, a la invasión de los trabajadores migrantes, a una repartición de las ganancias demasiado favorable para los asalariados, al impacto de las nuevas tecnologías sobre las condiciones de la competencia internacional, etc. Cada una de estas hipótesis implica la selección de un conjunto de hechos significativos y la ocultación simultánea de otros fenómenos considerados como residuales, marginales. Estas interpretaciones son también construidas en función de valores y de símbolos que orientan la investigación de los hechos y las estrategias de los actores. (En Francia), la xenofobia espontánea del elector del Frente Nacional lo orienta hacia las dos primeras hipótesis. Los dirigentes de empresas buscarán de buena gana un diagnóstico de la crisis en la tercera. Los asalariados, los movimientos de izquierda, verán en la cuarta razones para crear una nueva república moderna movilizando el conjunto de los esfuerzos solidarios de la nación en torno a un proyecto modernizador, etc.

La selección de un esquema de interpretación depende, en gran parte, de la posición de los grupos sociales en la estructura social. Pero hay más: la constitución de los actores sociales depende también de estos esquemas de interpretación. De hecho, no hay relación inmediata entre los intereses objetivos que emanan de la estructura social y los actores sociales que participan en la controversia política: la formación del actor depende también de la manera en que se define la realidad social.

Los procesos de definición social de la realidad dependen, entonces, de dos características relativamente estables de todo sistema político. Deben insertarse en las representaciones que aseguran la integración social. De hecho, la pertinencia de una definición social depende de su capacidad de insertarse en los modelos de referencia que pretenden hacer inteligible la sociedad y que están en la base de estos procesos de legitimación. Ellos deben, además, ser compatibles con los modos de mediación social que caracterizan a una determinada sociedad. Es a este proceso de modelización de la realidad social que nosotros apuntamos con la noción de referencial de las políticas públicas. Nosotros delimitaremos la especificidad de estos referenciales mostrando las analogías y las diferencias en relación a la noción de paradigma utilizada en la sociología de las controversias científicas.

Los referenciales de las políticas públicas comprenden tres dimensiones que, combinadas, los asemejan y diferencian en relación a otros tipos de representación: una dimensión cognitiva: los referenciales dan los elementos de interpretación causal de los problemas a resolver (Singer, 1990); una dimensión normativa: ellos definen los valores cuyo respeto habría que asegurar en el tratamiento de los problemas; una dimensión instrumental: los referenciales definen los principios de acción que deben orientar la acción en función de ese saber y de esos valores.

Los referenciales evocan la noción de paradigma elaborada por Kuhn en su historia de las controversias científicas. Este emplea el concepto de paradigma en dos diferentes sentidos: "Por una parte, representa todo el conjunto de creencias, de valores reconocidos y de técnicas que son comunes para los miembros de un grupo determinado. Por otra parte, detona un elemento aislado de este conjunto: las soluciones concretas que, reutilizadas como modelo o como ejemplo, pueden reemplazar las reglas explícitas como base de 'soluciones para los enigmas que subsisten en la ciencia normal'" (Kuhn, 1983, p. 238).

La analogía con nuestra noción de referencial es chocante. En un primer nivel, en este caso también, el referencial constituye un conjunto de creencias, de valores y de técnicas que estructuran la escena de las políticas públicas. En un segundo nivel, el referencial aparece como un conjunto de recetas comprobadas que son supuestamente

capaces de permitir responder a los problemas hasta aquí irresolutos. La oposición entre "ciencia normal" –enteramente consagrada a la solución de enigmas aun sin resolver en el cuadro de un conjunto de creencias institucionalizadas– y revolución científica puede ser también transpuesta al ámbito de las políticas públicas. En este ámbito se opondrán, entonces, los debates que se desenvuelven en el interior del referencial y la controversia sobre el mismo referencial (Rein, Schon, 1991). La particularidad de la controversia reside en que ella no puede ser resuelta por un acuerdo sobre la puesta en marcha de una receta comprobada proveniente del referencial antiguo. En estas situaciones, dice Martin Rein, "el debate se apoya fundamentalmente sobre los cuadros de referencia en los cuales se integran hechos, valores y teorías. Siendo dadas las múltiples realidades creadas por los cuadros de referencia involucrados, el desacuerdo de los participantes se apoya sobre la naturaleza misma de su desacuerdo".

En la actividad científica como en las políticas públicas, la controversia pasa por una recomposición en profundidad de los sectores, los participantes y los sectores concernidos. En Francia, la puesta en marcha del imperativo cultural, propuesto como un nuevo referencial por el ministro de Cultura de la izquierda en 1983, supuso nuevos compromisos entre telecomunicaciones e industrias culturales apuntando a regular este nuevo campo de comunicación. En realidad, la resistencia de las grandes organizaciones y profesiones que allí se enfrentaban, así como la ausencia de una élite central capaz de imponer una visión común al conjunto de los actores, impidieron la emergencia de la comunicación como nuevo sector de las políticas públicas (Brenier et al., 1985).

La analogía con los paradigmas de Kuhn parece ser sobre todo útil para explicar la continuidad, más que para dar cuenta del cambio. G. Majone (1991), tomando de otro filósofo de ciencias, Lakatos, algunas herramientas de análisis, propone pistas interesantes para el análisis del aprendizaje. Para él, el referencial de las políticas públicas como el programa de investigación de los científicos– está compuesto de dos elementos diferenciados. El núcleo duro comprende, primeramente, un conjunto de creencias, de principios y de normas que solo podrán ser modificadas en momentos de severas dificultades, y, en segundo lugar, una aproximación estratégica ("las heurísticas positivas

y negativas") que definen el campo de acciones aceptables e inaceptables. El cinturón protector del referencial está formado por el conjunto de planes, programas y acciones propuestas de poner en marcha los principios centrales del núcleo duro.

A partir de esta visión más diferenciada del referencial, se pueden considerar varias hipótesis en los procesos de aprendizaje intelectual. La primera presenta la sucesión de referenciales como un resultado directo de la batalla de las ideas. Este es el caso cuando el debate político parece oponer claramente a partidarios de visiones del mundo muy contrastantes; es la impresión que daba el debate político de principios de los años 80, cuando las elites políticas se enfrentaban en torno a "proyectos de sociedad" radicalmente opuestos. Pronto se vio que no había que confundir la batalla de los términos para conquistar el poder y los momentos de inflexión de los modelos de referencia de la acción pública. En realidad, la hipótesis de un modelo de aprendizaje que partiría de un cambio en el núcleo duro para extenderse en seguida hacia los cinturones protectores no es la más verosímil. Si se toma el ejemplo de los problemas del Estado providencia en Francia, la siguiente parece ser una hipótesis más realista. La incontestable modificación del clima ideológico ejerce indirectamente sus efectos mutilando de a poco una lógica de acción diferente a los programas y a los planes de acción del cinturón protector, sin que haya un cuestionamiento frontal de los principios y de las estrategias que constituyen su núcleo central.

Tres indicaciones de estos cambios periféricos pueden ser propuestas: la revancha de los financistas que dominan las técnicas de la gestión frente a los profesionales del servicio público, a menudo denigrados como corporativistas; la desconexión radical de lo económico y lo social que ha representado el rechazo de las autoridades de amenazar la competitividad de las empresas públicas y privadas imponiéndoles mantener sus excedentes de personal; y la instalación, efectivamente, de un conjunto de instituciones y prestaciones orientadas a administrar las categorías sociales duraderamente excluidas del empleo.

A la inversa, la declinación irresistible de la planificación, la frecuente propensión de los gobernantes sea a meter bajo el celemín los estudios a largo plazo, sea a cuestionar lo bien fundado (Belorgey, 1991), son un buen indicio de la dificultad de los

gobernantes para reconciliar estas nuevas lógicas parciales con los principios siempre catalogados como núcleo duro de las políticas sociales.

La hipótesis de un proceso de aprendizaje fundada, al menos durante una fase, sobre la transformación de las escenas periféricas de las políticas públicas, se hace aun más verosímil por el hecho de que los referenciales de políticas públicas tienen un carácter particularmente compuesto. Al aglomerar en conjuntos inciertos imágenes y representaciones pertenecientes a diferentes tipos de pensamiento y emitidos por múltiples actores, los referenciales pueden encontrar en esta diversidad de sus componentes potencialidades de aprendizaje. Este carácter compuesto resulta, en un principio, de que la construcción de un referencial nunca se hace sobre una mesa vacía, ella no tiene éxito sino en la medida en que llega a federar y articular cambios en representaciones complejas. Ella no puede ser insensible a la batalla de términos que tiene lugar en los foros de la comunicación política; pero el clima ideológico que allí se crea no se confunde a priori con el movimiento de las representaciones de los distintos grupos sociales componentes de la opinión pública. Es por eso que el triunfo retórico del liberalismo en la comunicación política de los años 80 no mermó a un mismo nivel el apego de la opinión pública a la seguridad social.

El referencial de las políticas públicas debe sacar de la misma manera sus recursos en los diferentes foros profesionales donde se forma un saber sobre la construcción de las políticas. Recientes investigaciones parecen mostrar que la influencia de las ciencias sociales sobre la fabricación de las políticas pasa menos por la ayuda inmediata a la decisión que por la modificación del clima, de los términos de referencia a partir de los cuales serán planteadas las orientaciones generales o legitimadas y las estrategias adaptadas (Weiss, 1991).

Pero esos debates referentes al clima, al cuadro general de la acción no son más que uno de los aspectos de la construcción de los referenciales, faltando todavía que estos sean compatibles con las representaciones propias del ámbito en cuestión. La situación más simple para analizar es aquella en que una poderosa profesión o un gran cuerpo del Estado ejerce una influencia sin contrapeso sobre el tema. Pero el caso más frecuente es aquel en el cual varios grupos profesionales están en conflicto por hacer

prevalecer una definición de la situación que refuerce su identidad y su apertura de vías de expansión. Así mismo, la coincidencia entre las fronteras de la cultura profesional y la de las grandes organizaciones del sector no es más que una hipótesis. En numerosos casos, la acción pública debe construirse tomando en cuenta imágenes, referenciales, que cada una de las organizaciones estructurales del ámbito se forjó de ella misma y de la acción por emprender. Mientras más fragmentado y dividido por culturas profesionales e imágenes de las organizaciones múltiples y rivales esté un ámbito, más importante y difícil será la tarea de construir un referencial que articule estas distintas representaciones. Las dificultades del emplazamiento de las políticas sociales locales son, en Francia, un buen ejemplo de los efectos de una fuerte fragmentación por cuerpos profesionales y por organizaciones rivales.

Estas analogías sugestivas entre los referenciales de las políticas públicas y los paradigmas científicos no deben ocultar sus diferencias. Estas resultan del carácter necesariamente ambiguo y contradictorio de la acción política. No se trata aquí de resolver mejor los enigmas y los desafíos del conocimiento, sino de limitar conflictos, de yugular los efectos de las contradicciones que podrían amenazar la cohesión social. Se trata de responder a los imperativos contradictorios de legitimación y de regulación. La influencia de un referencial será tanto más grande cuanto sea capaz de presentar una conciliación más creíble entre estos imperativos contradictorios. Notaremos, por ejemplo, que el modelo del Estado providencia se enraíza en Francia cuando la tradición solidarista se encuentra con las nuevas conceptualizaciones de la macroeconomía keynesiana y permite entonces conciliar crecimiento y justicia social. Inversamente, el mensaje neoliberal pasa mal en el ámbito social mientras se presente exclusivamente como una respuesta a las exigencias de racionamiento de los gastos públicos. En un nivel más sectorial, J. Hayward (1986) mostró claramente cómo la influencia del sector siderúrgico ha estado fundada durante mucho tiempo sobre la combinación elegante de tres imágenes que hacían del acero el pilar de la modernidad, el garante de la independencia nacional y el intocable patrimonio de la Lorraine, región afectuosamente preservada.

Queda por decir que esta conciliación entre imperativos contradictorios surge más a menudo de un conjunto complejo de tanteos y de acciones simbólicas que de un procedimiento intelectual riguroso y transparente. El discurso político se inclina más bien hacia el lado de la ambigüedad. Un referencial podrá ser más cómodamente aceptado cuando cada una de las partes dominantes que ocupan posiciones antagónicas en la sociedad pueda interpretarlo en sus propios términos. Es eso lo que explica la influencia de las ideologías laxas sobre la conducta de las políticas públicas. La gran aventura de la construcción del Estado providencia, por ejemplo, se efectuó a partir de los grandes sistemas menos estructurados, menos coherentes, como el mutualismo y el solidarismo, el socialismo reformista y el cristianismo social. Este no es un hecho del azar: la ideología laxa permite más cómodamente el compromiso resultante de las múltiples y fluctuantes interpretaciones de que ella puede ser objeto. Ahora uno se puede preguntar en qué medida la construcción europea, con todas las interpretaciones contrastadas a las cuales ella puede dar a lugar, no desempeña actualmente ese rol de referencia incierta y ambigua en el debate de las políticas públicas en Francia.

Afirmar la importancia de las representaciones en la conducta de las políticas no implica, entonces, la hipótesis de los actores omniscientes, capaces de definir a priori todas las consecuencias de su acción. Lo que hay que comprender, al contrario, es esa mescolanza incierta de tanteo, de repetición y de invención, a través de la cual se operan el aprendizaje y la adaptación de las acciones públicas a acciones cambiantes.

Queda que el principal obstáculo con el cual tropiezan los analistas de las políticas como fenómeno de representación reside en que los discursos oficiales únicamente permiten discernir los objetivos explícitos de las políticas públicas. ¿Cómo distinguir, entre estos, a los que conllevan a una retórica justificadora de los que informan efectivamente a la acción pública?

La problemática de la no-decisión permite levantar este obstáculo. Por no-decisión, nosotros nos referimos aquí no a los fenómenos de rechazo total, fuera de la escena política, o a las exigencias de ciertos grupos sociales, sino a situaciones donde una nueva acción es reconocida como necesaria en el discurso político sin que, a pesar de ello, se tome ninguna medida para ponerla en práctica. De esta manera, cada nuevo

ministro de salud francés, cada informe oficial, no deja de proclamar desde hace unos veinte años la necesidad de doblegar el sistema de salud francés, para dar más lugar a la prevención, a la medicina general o a la epidemiología (Jobert, 1981; Jobert, Steffen, 1988). No obstante, sin menos regularidad, las políticas sanitarias siguen llevándose según un modelo tecnocrático de desarrollo del sistema de atención. De esta manera la topología de las no-decisiones permite discernir en el discurso entre lo que proviene de la retórica justificadora y lo que es orientación estructuradora. Ella dibuja etéreamente la configuración de las relaciones de poder que subyacen en ella.

2. Lugar de las representaciones en el análisis de las distintas fases de la acción pública

Los distintos momentos lógicos de la conducta de las políticas –formulación, decisión, puesta en marcha– deben ser considerados de manera distinta desde que se pone el acento sobre las representaciones sociales que los estructuran.

Estudiar la génesis y la evolución de los referenciales implica a menudo estudios de larga duración. Cuando P. Muller (1984) analizó la génesis de la política agrícola francesa de los años 60, le fue necesario remontar a la Liberación y las transformaciones profundas del mundo campesino, bajo el impulso, especialmente, de la Juventud Agrícola Católica. Estos análisis hacen aparecer otros actores, otros roles; al lado de los personajes conocidos del teatro político –administraciones, gobiernos, organizaciones sociales–, ellos dibujan el perfil de los mediadores. Ellos analizan también el trabajo intelectual y organizacional gracias al cual estos forjan nuevas representaciones, las enraízan en organizaciones y hacen poco a poco el nuevo lenguaje que definirá la acción pública.

Este trabajo no se hace únicamente mediante esas vastas reorientaciones. Se realiza también mediante operaciones más limitadas de definición de la acción, del objeto mismo de los debates de las políticas públicas. Así, Michel Callon (1982) mostró que el momento esencial de una controversia tecnológica reside en la definición del objeto mismo del gran programa tecnológico. Retomando la historia de los proyectos

de vehículo eléctrico, él demuestra que la EDF ganó una decisiva victoria sobre los otros actores cuando esta empresa pública llegó a hacer considerar como un hecho irreversible su propia especificación de ese vehículo. Así mismo, el programa nuclear francés ha sido asiduo en plantear que esta misma empresa disponía de un cuasi-monopolio de experticia sobre las previsiones de la necesidad de energía en Francia y sobre la dependencia que esta implicaba (D. Finon, 1985).

El análisis de la puesta en práctica es, también, afectado por el rol de las representaciones en las políticas públicas. La multiplicidad de los actores que intervienen en la conducta de las políticas públicas refuerza la importancia de los referenciales en este ámbito. En el juego electoral, las nuevas tecnologías de comunicación permiten simular una relación directa entre los políticos y los ciudadanos. A la inversa, en la acción pública, esa relación se mantiene ampliamente mediatizada por grupos e instituciones. La conducta de los políticos requiere la movilización de expertos y de ejecutantes a menudo numerosos. Ella implica una interacción continua con organizaciones sociales. Su orientación depende también de las actitudes y las estrategias de los grupos beneficiarios. En todos los momentos de la acción pública, la autoridad política debe negociar, encontrar medios de acomodamiento con organizaciones y grupos que disponen efectivamente de amplios márgenes de autonomía de acción. También así los métodos del poder burocrático resultan absolutamente inadecuados para gestionar este tipo de situación. La acción gubernamental no puede reducirse a la emisión de reglas generales que los servidores del Estado aplicarían de manera cuasi mecánica para beneficios de una sociedad civil atomizada. Ella depende, de hecho, de la buena voluntad de los actores irreductiblemente autónomos, frecuentemente estructurados en grandes organizaciones. Por no poder reglamentar en detalle el comportamiento de cada uno de los actores, la autoridad gubernamental debe actuar por sobre las decisiones puntuales tomada por cada uno de ellos. Esta tratará de tener la mayor influencia posible sobre las normas y los modelos de referencia que condicionan cada una de esas decisiones parciales. Se trata como mínimo de obtener una mejor previsibilidad en el comportamiento de las organizaciones que intervienen en la acción pública. Pero se trata también de influir en los comportamientos al

enfrentarse a las representaciones que los organizan, para hacerlos más compatibles con las exigencias de la acción pública.

La complejidad de los sistemas de acción pública constituye un segundo factor de reforzamiento de la importancia de los referenciales en la acción pública. La imagen de un Estado burocrático donde las inferencias entre instituciones serían limitadas y reglamentadas a priori por la ley no es más que un sueño, o más bien una pesadilla. La multiplicación de las instancias de coordinación no basta tampoco para vencer la segmentación de las administraciones. ¿Quién coordinará a los coordinadores? Solo la existencia de normas compartidas, de códigos comunes, permite reducir un poco las tendencias centrífugas presentes en los sistemas de acción pública.

Las exigencias de la coordinación como la necesidad para la autoridad gubernamental de arreglarse con los autores autónomos explican, entonces, la importancia de los juegos en torno a los referenciales en la conducta de las políticas públicas; el tomarlas en cuenta, una ampliación del campo de análisis de las políticas.

La creación de un nuevo lenguaje, precisada de a poco por el juego de la no-decisión, no adquiere sentido sino en la medida en que esta es asimilada por los diferentes actores, incluyendo a los beneficiarios, de la política pública concernida. También hay que ubicar los procesos de socialización a través de los cuales los actores que no hacen parte del foro constitutivo de las políticas públicas adoptan el lenguaje que ha sido forjado en él. Estos procesos varían según la estructura y la estrategia de los poderes en el ámbito concernido.

En el ámbito de las políticas económicas y sociales, el Estado se encuentra a menudo frente a grandes organizaciones muy estructuradas. En esta situación, la concertación directa parece ser la herramienta más adaptada para la transmisión de los referenciales a los sectores sociales. Así mismo, L. Nizard y su equipo han analizado la planificación francesa en un principio como un proceso de socialización de los "actores sociales" a las nuevas normas del crecimiento en una economía abierta que entendía promover la elite modernizadora en el seno del Estado (Nizard, 1974).

La situación es distinta cuando el referencial esbozado se tropieza con la hostilidad manifiesta de una de esas grandes organizaciones. Un estudio ejemplar queda

pendiente en este ámbito, que analizaría bajo este ángulo la historia de los proyectos de reformas en los colegios de Francia. La estrategia adoptada por el ministerio Savary (organizar bajo su impulso un vasto debate público en todos los establecimientos), que apuntaba a soslayar las posiciones rígidas de los sindicatos de la FEN en este ámbito.

La situación es igualmente distinta cuando el actuar del Estado apunta a un público más disperso; la concertación centralizada ya no es suficiente, son otras herramientas las que hay que utilizar para difundir nuevas normas de acción. Por ejemplo, los distintos programas elaborados por el Plan en materia de mantención a domicilio de las personas de edad han tenido una influencia muy desproporcionada con respecto a los limitados medios financieros que les habían sido destinados. De hecho, esos programas han sido la oportunidad para vastas operaciones de formación y han impulsado nuevas coordinaciones locales, gracias a las cuales la multitud de profesionales y decisores involucrados en el tema se han inclinado a modificar su imagen de la vejez y de los servicios dirigidos a ella (Guillemard, 1980).

En este caso también, el efecto de un programa no se mide solo por los impactos de las medidas precisas adoptadas. Lo que importa a veces mucho más es la transformación de las normas y las representaciones de los actores más importantes, públicos como privados, del sector involucrado.

Queda por saber como definir los procesos que permitan asegurar que esas nuevas representaciones sean aceptables. En ciertos casos, la utilización de técnicas de encuestas permite evitar los mayores pasos en falso. La persistencia con que las encuestas de opinión mostraban el feroz apego de los franceses a los bienes del sistema de protección social ha frenado notablemente las tentaciones de los políticos de derecha a retomar los proyectos de transformación neoliberal en ese ámbito. Otro método consiste en utilizar la concertación social para poner a prueba la reacción de los actores sociales. La concertación se hace entonces simulación. Ella permite verificar las reacciones potenciales de los actores sociales a esa nueva orientación de las políticas, como también su capacidad para movilizar hacia sus tesis a la opinión pública o a otros aliados. Los trabajos realizados en el CERAT sobre la planificación presentan varios ejemplos de concertación/simulación (Nizard, 1974; Jobert, 1981).

3. El cierre del debate sobre las políticas públicas

El debate sobre las políticas públicas en Francia parece como limitado por un doble cierre. Cierre por las profesiones que pretenden ser las únicas llamadas a determinar lo que es bueno para la sociedad en su ámbito de competencia. Cierre para la elite dirigente que se plantea como único intérprete racional de las limitantes que pesan sobre la cohesión social. Resulta de esto un empobrecimiento radical del debate público, donde los ejemplos hacen una legión. Así mismo, en el ámbito sanitario, el debate público siempre se frenó en la frontera de la zona de competitividad del médico. Se trataba en el mejor de los casos de debatir condiciones de acceso a un sistema de atenciones, nunca de discutir sobre la contribución de ese sistema a la mejora del estado de salud de la población. En la salud como en los otros sectores de los grandes servicios colectivos, las grandes profesiones han considerado la opinión pública como una masa de mano de obra, una fuente potencial de movilización para utilizar contra la elite dirigente para asentar su proyecto expansionista. Pero el profano, el ciudadano, incluso organizado en partidos, nunca ha sido parte importante en los debates que han determinado las orientaciones decisivas de las políticas de salud.

Del mismo modo, el estrecho consenso entre la elite dirigente y los grandes cuerpos técnicos ha clausurado totalmente el debate sobre los grandes programas tecnológicos franceses. Evocando las relaciones de la ciencia y del poder en Francia, uno de los especialistas del tema plantea esta constatación desengañada: "Si Francia se distingue de las otras naciones occidentales, es precisamente por la manera en que ella gestiona esas relaciones que, más que en otras partes, parecen problemáticas, como lo muestra la ausencia casi total de las discusiones y de los debates abiertos entorno a las opciones a realizar" (Callon, 1987). D. Finon (1989), comparando los desarrollos de los programas nucleares de reactores reproductores en múltiples países, permite comprender mejor algunas de las razones de la atonía de la opinión pública francesa en esos ámbitos tan cruciales. Quizás podemos referir en parte esa atonía a ciertos valores propios de la cultura política francesa; es a la elite dirigente del Estado que le corresponde definir el interés general para el conjunto de la nación. Cuando esa capacidad de decir el

interés general puede ser legitimada por una alianza con la ciencia sacralizada, el profano debe inclinarse, aprender, si él lo desea, pero por ningún motivo discutir. La influencia de esos valores no se transparenta únicamente en las actitudes de los ciudadanos, ella se manifiesta también en el proceso de construcción de los programas. Lo nuclear parece de ese modo combinar sobre un solo ámbito todo el potencial de clausura de los debates, donde se reencuentran los elementos esparcidos en otros sectores: la omnipresencia de un gran cuerpo; la concentración del poder por la elite dirigente de una gran organización nacida de ese cuerpo; la monopolización de la experticia legítima por la acumulación de funciones de control, de producción, de evaluación, etc.; la atrofia de las redes de experticias independientes, especialmente parlamentarias; la legitimación del secreto por la invocación a las exigencias de la defensa (económica y militar) del país.

El resultado de todo esto sería, según D. Finon, que "el complejo núcleo-industrial francés se vuelve a encontrar lejos a la cabeza con una técnica aparentemente inútil en sus brazos, por que es el único que ha logrado preservar su monopolio de la experticia legítima y que ha podido ignorar las objeciones y las demandas de debate" (Finon, 1989).

Esta clausura del debate es incluso reforzada por un procedimiento que privilegia el ajuste mutuo a la confrontación de las diferencias (Majone, 1985). Para aquellos que han seguido los mecanismos de formación de una política pública en Francia, no cabe ninguna duda de que estos son a menudo la ocasión de conflictos, de debates a veces violentos, donde las estrategias de comando se oponen a las estrategias de construcción, las estrategias de alianza a la búsqueda de defecciones, etc. Sin embargo, el simple ciudadano, como también el parlamentario, no encuentra ningún eco en esos debates. Una vez fijadas las normas de arbitraje entre los distintos protagonistas, el resultado de esos enfrentamientos es presentado como el único resultado razonable; de hecho, la presuposición cientista sería mucho más difícil de preservar si el público estuviera provisto de debates, de tratos y de conflictos que han precedido la redacción de esos programas sin asperezas, síntesis evidente del buen sentido común del interés general y de la técnica.

En la mayor parte de los casos, el modelo de conducta de los debates es el del ajuste mutuo; privilegia la formación de un consenso sobre la expresión abierta de las diferencias y de las posiciones disidentes. Es en todo caso la regla del juego para la mayor parte de los grupos de trabajo o de los expertos en la administración francesa. Así entonces, el informe de los "sabios", que debía relanzar el debate público de los "estados generales de la Seguridad social", no menciona las diferencias tan vivas de opiniones emitidas por los distintos sabios sobre ese tema. Las opiniones disidentes no se expresan claramente. Todavía aquí el profano se encuentra delante de productos atados, pulidos que no dejan más opción que el rechazo o la aceptación, ambos sin razón. El debate sobre la Seguridad Social habría podido ser tomado con más apertura por la opinión pública si la relación de los sabios hubiera presentado en su propia lógica las opiniones mayoritarias y las disidentes.

El método del ajuste mutuo es más eficaz si los actores participantes han podido evitar la constitución de centros de experticia externos a ellos. La penetración tan lenta de los procedimientos de evaluación en la administración francesa es un índice de esta tendencia. De manera más general, esta subordinación de centros de experticia a los centros de influencia conlleva a tres constantes de la administración francesa.

En materia económica y social, la experticia se mantiene siempre como un monopolio de Estado (Jobert, 1981). A pesar de las tímidas tentativas del IX Plan, es inevitable constatar que ninguno de los grandes actores —sindicatos de asalariados como patronado— se haya dotado de herramientas de prevención y de análisis que les habrían permitido aflojar su dependencia con respecto a un sistema de información monopolizada por el Estado central. La descentralización no ha modificado sensiblemente, hasta el momento, este estado de los hechos. Los proyectos de observatorios económicos y sociales han hecho hasta la actualidad un fracaso. La práctica de los contratos del plan Estado-región constituye aun un tímido avance de estas colectividades públicas hacia la constitución de una capacidad más autónoma de planificación. Pero hasta ahora las colectividades locales francesas no han jamás sabido federar su capacidad de experticia para pesar de manera significativa sobre la formulación de las políticas nacionales. Es en un orden disperso que las comunas francesas han comprometido, por ejemplo, una negociación

con la poderosa Dirección General de las Telecomunicaciones (DGT) para la puesta en marcha de la política del cableado.

Una posibilidad de apertura más grande del debate público ha sido anunciada por la transformación del procedimiento de las encuestas públicas. Desde entonces, todos los programas de equipamiento de alguna importancia exigen la publicación de un estudio de impacto que analizará las consecuencias de esos programas sobre el medio ambiente. Pero las garantías jurídicas de la independencia del organismo de evaluación están mal aseguradas: ¿Es la institución a cargo del proyecto la que financia y escoge a los expertos responsables!

La subordinación de la experticia a la elite dirigente se traduce también en la confusión de las funciones de control, de experticia y de gestión en la mayor parte de los sectores de la administración francesa. Es de hecho un mismo cuerpo de funcionarios el que asegura la mayor parte de las veces el conjunto de esos roles. Es también frecuentemente la misma institución la que tiene la competencia. De esta manera la CEA (Centro de Estudios Atómicos) es a la vez "Instituto de investigación pura, agencia tecnológica civil, organismo reglamentario, consejo principal del gobierno en materia de defensa y de diplomacia nuclear" (Finon, 1989).

Es bien evidente que el poder de esos grandes cuerpos como de esos grandes complejos político-industriales será mayor si presentan un frente unido con respecto al exterior. La formación de un consenso interno por ajuste mutuo es, entonces, la regla implícita de conducta (Majone, 1986). Los debates internos al seno de la elite dirigente pueden ser violentos y profundos, pero ellos no deben emerger sobre la plaza pública, ya que podrían hacer del poder político y la opinión pública los árbitros de esos conflictos.

Al contrario, los raros casos donde la conducta de los debates ha sido construida sobre el modelo de la confrontación parece sugerir que esta autoriza entonces al profano a encontrar puntos de acceso en esos juegos. El sistema de audición pública organizado por la Comisión de los sabios sobre la nacionalidad ha sin duda permitido al público tomar de mejor manera las tesis en presencia de su diversidad. Sobre lo mismo, D. Finon observa que en otros países el modelo de la confrontación, especial-

mente en su versión judicial, ha permitido consolidar experticias independientes, conducentes finalmente a una detención de los programas nucleares (1989).

4. De un referencial a otro

Esta limitación del debate en torno a las políticas públicas en Francia no ha levantado mayores contestaciones durante largos años. Sin duda que los referenciales constituidos por la compleja interacción de la elite dirigente y de las profesiones estaba bien a tono con las representaciones sociales dominantes. Durante los "treinta gloriosos", la sociedad francesa parecía haberse acomodado a la autoridad tutelar de una elite que pretendía poder garantizarle cada día más crecimiento, más servicios sociales y un lugar honorable en el concierto internacional. Es esta adhesión a los valores y a las representaciones de la elite dirigente que explica la colonización progresiva por esta última de los centros decisivos de poder.

Todavía falta hacer aquí la parte de la retórica y la del núcleo duro en las representaciones movilizadas por esa elite. Nos podemos preguntar si el principio central que estructura el referencial de las elites no es la apertura de la economía francesa por medio de la construcción europea. Inversamente, la idea de que el crecimiento resultante podría ser garantizado y orientado socialmente por una gran política contractual ha constituido hasta ahora más bien una figura de retórica que un modelo de acción efectivamente puesto en práctica. Las razones de esta no-decisión mayor no pueden ser buscadas en una simple sospecha de mala fe en cuanto a los dirigentes. Nosotros hemos mostrado en otro lugar que hay en realidad poco de compatibilidad entre el modelo neocorporativista de política y el modo de estructuración de los intereses sociales que prevalecen en Francia. De hecho, quien dice política contractual dice también puesta en práctica de un compromiso social explícito, garantizado por organizaciones poderosas, capaces tanto de disciplinar sus tropas como de movilizarlas en caso de fracaso para obligar a los actores participantes a respetar sus compromisos. Son elementos cruciales que no se encuentran sobre el escenario político francés, caracterizado por la atrofia de los grandes actores sociales, su fragmentación y su división en corrientes

y organizaciones rivales. Como también la retórica neocorporativista no hizo durante mucho tiempo más que cubrir en realidad prácticas fundadas sobre el apilamiento sedimentario de compromisos sociales parciales (Delorme, 1983) y su ajuste de hecho por una inflación permanentemente superior a la de los países neocorporativistas. El principio de los años 80 va a actuar, entonces, como un poderoso revelador de las incoherencias aparentes de ese modelo. Aquí aun, el mito sueco de una modernización concertada, que muchos dirigentes socialistas consideran con preferencia, cae sobre la realidad de la fragmentación de la mediación social en Francia. Pero sobre todo la receta implícita de ajuste de los compromisos parciales por un crecimiento inflacionista, cae en contradicción con el principio central del modelo de referencia, a saber la apertura europea. Es esta receta no prometida que será desechada con la colocación de una política de rigor y de modernización acelerada de las empresas.

La conversión de las elites socialistas a las virtudes del mercado no ha tenido el carácter brusco que se le ha atribuido. Podemos preguntarnos si para bastantes de ellas los asaltos verbales de los congresos anteriores no han sido sino ejercicios impuestos por los ritos y las tradiciones de un partido en que había que tomar el control para ir al poder. Esto es sin duda verosímil si se toma en cuenta que una parte de esta elite es proveniente de la ENA y de las universidades donde los observadores han podido ubicar una penetración importante de las reflexiones neoliberales (Kesler, 1985). El momento crucial de 1983 puede leerse como un momento de confrontación crucial entre el voluntarismo político de los hombres mantenidos demasiado tiempo en la oposición y las realidades de la acción gubernamental. Pero él puede también ser analizado como el cuestionamiento de una receta que había sabido asegurar una cierta cohesión social durante la fase del crecimiento.

No debe sorprender, por consiguiente, si la reorganización de las políticas públicas ha sido más un bricolaje parcial que una aproximación global, explícita. El rechazo aparente del poder, el debilitamiento de la planificación, la anemia de la concertación social que se observa desde hace un decenio, no resultan de una repentina parálisis intelectual de las elites. Ellos se explican por la diferencia que se hace entre la multitud de los ajustes parciales que se produjeron desde 1983 y la imposición de la imagen

de un Estado providencia universalista, orientado hacia la igualdad y el pleno empleo en la sociedad francesa.

Es esta diferencia la que explica el recurso tanto al neoliberalismo que a los distintos modelos extranjeros. Sin duda, los comienzos de la década han estado marcados en primer lugar por la influencia del neoliberalismo y de las experiencias americana y británica. Eran necesarios modelos fundados sobre la disociación radical entre lo social y lo económico para justificar una política resuelta de detención de los gastos públicos, de eliminación de los excedentes de personal de las empresas y, entonces, de formación de los grupos importantes de la población que estarían prolongadamente sin empleo. Es la época en que cambia la imagen ideal del patrón poniendo adelante no al artesano de la paz social, sino al héroe viril que sabe practicar los cortes quirúrgicos para salvar su empresa. Sigue abierta la pregunta de saber si ese referencial neoliberal podrá substituir al viejo modelo del Estado providencia y estabilizarse. No podemos, de hecho, más que estar golpeados por la referencia insistente que es hecha a partir de un modelo alemán como alternativa para el modelo liberal. Todo sucede como si el recurso al neoliberalismo no hubiese sido más que una fase, necesaria sin duda para destruir ciertos modos de articulación de lo social a lo económico. El dilema actual sería entonces la reconstrucción de esos enlaces a partir de una nueva concepción de la empresa inspirado en el modelo alemán (Albert, 1991).

De esta manera, los debates en torno a las políticas siguen raramente un encaminamiento racional que partiría de los principios generales para volver a bajar a las aplicaciones. Las fallas de los modelos antiguos están en su punto de inicio, y es primero por otras recetas que trataremos de responder. En este estado, las experiencias extranjeras serán como un repertorio para buscar respuestas pragmáticas a estos problemas. El rol del debate de ideas es a menudo indirecto, crea un clima ideológico que influye sobre los criterios de selección de los decisores y permite dar forma y legitimidad a lo que aparece anteriormente como un conjunto de bricolajes parciales.

Bibliografía

- ALBERT, M. *Capitalismo contre capitalisme*, París, Le Seuil, Col. "L'histoire immédiate", 1991.
- BELORGEY, J.M. "Le refus de prévoir", en *Futuribles*, mayo 1991, pp. 3-11.
- BRENAC, E.; JOBERT, B.; MALLEIN, P.; PAYEN, G. Y TOUSSAINT, Y. "L'Entreprise publique comme acteur politique", en *Sociologie du travail*, 3, 1985.
- CALLON, M. "Pour une sociologie des controverses technologiques", en *Fundamenta scientiae*, 3, 1982.
- CALLON, M. "L'ADEMAST et la discussion des choix technologiques", communication à l'European Congress on Technology Assessment, Amsterdam, 1987, multigr.
- DELORME, R. Y ANDRE, C. *L'Etat et l'économie*, París, Le Seuil, 1983.
- FINON, D. "Du bon usage des contradictions gouvernementales par les grandes corps: le cas de la politique énergétique", communication au congrès de l'Association française de science politique sur "Alternances et changement de politiques", París, 1985.
- FINON, D. *L'échec des surgénérateurs. Autopsie d'un grand programme*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1989.
- GUILLEMARD, A.M. *La vieillesse et l'Etat*, París, PUF, 1980.
- HAYWARD, J. *The State and the market economy*, Brighton, Harvester Press, 1986.
- JOBERT, B. *Le social en plan*, París, Les Editions ouvrières, 1981.
- JOBERT, B. Y MULLER, P. *L'Etat en action*, París, PUF, col. "Recherches politiques", 1987.
- JOBERT, B. Y STEFFEN, M. *Décisions et non-décisions dans le domaine sanitaire*, Lyon, "Association française de santé publique", 1988.
- KESLER, J.-F. *L'ENA, la société, l'Etat*, París, Berger-Levrault, 1985.
- KUHN, T.S. *La structure des révolutions scientifiques*, París, Flammarion, 1983.
- MAJONE, G. "Mutual adjustment by debate and persuasion", en Kaufmann, K.; Majone, G. y Oström, V. (eds) *Guidance and persuasion evaluation in the public sector*, Berlin, W. de Gruyter, 1986.
- MAJONE, G. "Research programmes and action programmes, or can policy research learn from the philosophy of sciences", en Wagner P. et al., 1991.
- MULLER, P. *Le technocrate et le paysan*, París, Les Editions Ouvrières, 1984.
- PISIER-KOUCHNER, E. "Le service public entre libéralisme et collectivisme", en *Esprit*, 12, diciembre 1983, pp. 9-19.
- REIN, M. Y SCHON, D. "Frame-reflective policy discourse", en Wagner, P. et al., 1991.
- SAINSAULIEU, R. *L'identité au travail*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1977.
- Segrestin, D. *Le phénomène corporatiste*, París, Fayard, 1984.
- SINGER, O. "Policy communities and discourse coalitions", en *Knowledge*, 11 (4), junio 1990, pp. 428-458.
- WAGNER, P.; WEISS, C.H.; WITTRICK, B. Y WOLLMAN, H. *Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroad*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- WEISS, C.H. "Policy research: data, ideas or arguments", en Wagner, P. et al., 1991.

CAPÍTULO V

Francia: la consagración republicana del neoliberalismo*

Después de la segunda guerra mundial, Francia pudo aparecer como un modelo atractivo de organización de la modernización económica. Desde entonces y hasta los años 70, una serie de libros buscaron delimitar sus contornos (Shonfield, 1967; Zysman, 1983). Esos trabajos valorizaban el rol de una elite nacida de la alta función pública que, apoyándose sobre un poderoso dispositivo institucional de financiamiento y de concertación, había sabido poco a poco aclimatar, por una política social activa, la idea de un fuerte crecimiento económico, abierto y equilibrado. Como eco a esos trabajos, otros Estados europeos intentaban aclimatar en ellos las instituciones originales de la planificación francesa, la que les parecía que trazaban una nueva vía entre el estatismo y el liberalismo (Hayward, 1986).

Veinte años más tarde, el modelo francés ya no hace más taquilla, incluso en cuanto a aquellos que habían sido sus paladines. A la inversa, es el debate público francés el que está ahora colmado de evocaciones de experiencias extranjeras a seguir para sacar al país de sus aprietos. De hecho la cuota de los distintos modelos varía según la coyuntura y la orientación partidaria. A principios de los años 80, la oposición derecha-izquierda tomaba la forma de una confrontación entre la América de Reagan, la Gran Bretaña de la señora Thatcher, y la Escandinavia socialdemócrata. Un poco más tarde, la afirmación de la potencia japonesa suscitó una fuerte corriente de peregrinación de los dirigentes franceses hacia el archipiélago nipón, un movimiento interesante que puede compararse, según ciertos observadores, a la necesaria travesía del Atlántico para las elites modernizadoras de la época del Plan Monnet. Sin embargo, los mitigados éxitos de los primeros y la exótica singularidad del segundo han condu-

Jobert, B. y Théret, B. (eds.) *Le tournant néolibéral en Europe, Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, traducido de Bruno Jobert, París, Editions L'Harmattan, 1994.