

Política pública y acción pública

Jean-Claude Thoenig

La política pública está presente en todas partes. Preocupa a los responsables públicos y privados y pone en movimiento a las ciencias sociales.

En cuanto objeto de investigación, la política pública se caracteriza por la atención que se presta en su estudio a un tema de gran importancia: el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. Las autoridades responsables cuentan con herramientas variadas, desde los gravámenes hasta la comunicación, desde la reglamentación hasta la creación de instituciones. El trabajo gubernamental se estudia lo mismo como productor de efectos y repercusiones en la sociedad que como proceso de actividad.

Exactamente en el momento en que la política pública se convierte en un campo de estudio consagrado por las ciencias sociales, entre los círculos de especialistas se elevan voces para expresar el temor o denunciar la posibilidad de que el conocimiento así generado entre en una fase de rendimiento decreciente.

El mostrarse escéptico es una actitud común, en particular entre los sociólogos (Boudon, 1996), quienes consideran que con la política

Jean-Claude Thoenig es director de investigación del Grupo de Análisis de Política Pública, CNRS y École Normale Supérieure (Cachan, Francia). Profesor del INSEAD (Fontainebleu, Francia). Traducción del francés de Mario A. Zamudio Vega.

pública habrá de ocurrir lo mismo que con otros objetos de investigación: la naturaleza de los resultados o del conocimiento pertenecerá al campo de la fragilidad o la futilidad. ¿Es posible el saber?, ¿es la ciencia imperfecta por naturaleza?, ¿toda explicación es equivalente a otra?

Algunos investigadores especializados en materia de política pública (Muller, Thænig, Duran, Majone, Leca, 1996) plantean interpretaciones más específicas y detalladas. ¿Se desemboca en la repetitividad de los resultados y en la falta de sorpresas, al grado de creer que el filón se ha agotado? Por lo demás, ¿se sofoca uno en la imprecisión a falta de rigor e imaginación? La duda se extiende incluso a las consecuencias prácticas, como la evaluación.

En la política pública converge una gran variedad de disciplinas, de enfoques, de cuestionamientos. El objeto da lugar a un conjunto de trabajos de muy variada morfología. Para los optimistas, se trata de una encrucijada de encuentro y diálogo de la que, por ese hecho, puede esperarse lo mejor. Para los pesimistas, el movimiento semeja un revoltillo, un proyecto heteróclito cuyo resultado es, desafortunadamente, lo peor. Con todo, la cuestión de la necesidad de arrojar al niño junto con el agua de la bañera merece una atención que no dependa de estados de ánimo o de juicios definitivos que invoquen una crisis epistemológica.

Tratándose de la sociología y de la ciencia política, se impone una observación abrumadora: sus diversas ramas especializadas atribuyen al objeto denominado “política pública” un valor muy variable.

Nos encontramos cerca del grado cero cuando el valor atribuido se resume a un préstamo de fachada, cuando se hace alarde de una etiqueta de prestigio, pero nada ha cambiado en el fondo. Si bien se utiliza el término “política pública”, no se toma prestado nada de la plataforma antes definida, ni conceptual ni empíricamente. Lo anterior tiene su explicación en razones de oportunidad —obtener un financiamiento, hacer alarde de una etiqueta de prestigio, etc.—, aunque también científicas —carencia de dominio de los sistemas de interpretación analítica apropiados, inadecuación de los cuestionamientos, etcétera.

Más interesante resulta la estrategia que podría denominarse lateral. En este caso el interés por la política pública es complemento de una problemática, de una metodología o de un proceso empírico cuyo centro de gravedad no es el trabajo de las autoridades públicas, aunque, al tomar en cuenta este último, se espera enriquecer el conocimiento sobre tal o cual aspecto. El sociólogo de las organizacio-

nes desea aclarar más el contenido y la variabilidad del fenómeno burocrático; el especialista de la salud trata de entender mejor la manera como la sociedad aborda la producción y distribución de los bienes y servicios sanitarios.

Un tercer modo de atribución de valor consiste, entre los sociólogos y politólogos, en meterse de lleno en el trabajo gubernamental, en hacer de él su problemática, en perfeccionar las herramientas de análisis, en detectar recurrencias y variaciones, en explicar los fenómenos y sus interdependencias, en suma, en abordar lo político y lo público como otros tantos problemas específicos.

Si se desea desembocar en perspectivas y debates que no se limiten a controversias estériles, toda interrogante sobre el estado actual y futuro del conocimiento en materia de política pública debe partir de tal diferenciación.

Evidentemente, será necesario hacer a un lado los modos de atribución de valor mediante el alarde cosmético. Los árboles no deben ocultar el bosque, aunque sean numerosos y entrañen graves efectos de contaminación, mediante, por ejemplo, el descrédito del objeto entre otros círculos científicos o mediante la justificación que dan a autenticaciones administrativas y prescriptivas. Las estrategias de atribución de valor laterales y frontales son las más significativas, si bien debe hacerse notar de paso que a veces es vaga la frontera entre ellas y que, en la dinámica de producción del conocimiento, el pasaje de una a otra se revela como un recurso. Tal ha sido y sigue siendo el caso de trabajos que, partiendo de la sociología de las organizaciones o de la ciencia política aplicada a los regímenes políticos y a la crisis del Estado benefactor, han sabido convertirse en un cuestionamiento del trabajo gubernamental.

Por lo demás, sería poco justo poner en la picota una disciplina en bloque, como lo ilustra lo que puede decirse en contra de la ciencia administrativa. Procedimientos puramente cosméticos aparte, las críticas no serían aceptables si reprocharan a tal investigador o a tal ramificación sectorial su iteración específica. Si existe algún problema, su solución depende mucho más de la manera en que una subdisciplina constituida en campo científico autónomo se regula en su seno desde el punto de vista del rigor metodológico y de las pautas de calidad. La política pública y sus especialistas no tienen por vocación, cual guardianes del templo, supervisar los otros campos ni dar lecciones de legitimidad.

Con todo, el rendimiento decreciente de las investigaciones en

política pública sigue siendo una preocupación. Otra manera de hablar de ello consiste en el hecho de preguntarse si ese campo no tiende a alinearse con un principio de conformidad o de ortodoxia esterilizante. Tal ortodoxia ambiente se refleja en el hecho de que en las investigaciones se utilicen esquemas preestablecidos, sistemas de interpretación analítica o conceptos que se convierten en un traje hecho que se endilga indistintamente a toda realidad empírica, de lo cual resulta una miopía teórica y analítica que impide ver otra cosa que no sea lo ya visto. De ahí la urgencia de síntesis críticas y de interrogantes.

Y de ahí también el debate en curso, sobre todo en Francia, que remite a una interrogante conceptual cuyas implicaciones son múltiples y consecuentes. Cuando se leen las publicaciones de investigación, se observa que el término “política pública” se utiliza al mismo tiempo que el de “acción pública”. ¿Se trata simplemente de reemplazar una etiqueta por otra sobre la misma botella? Eso parece, salvo que se afirme que las palabras son impunemente sustituibles unas por otras. En el fondo, la irrupción de un concepto como el de acción pública (o acción pública organizada) explica dos movimientos. Uno refleja un descubrimiento empírico que se resumirá aquí como el hecho de que el poder público no tiene el monopolio de lo político ni del trabajo en materia de asuntos públicos, de su tratamiento o gestión. El otro indica que, en materia de cuestionamiento teórico, existe un cruce de caminos y que, a propósito del lugar e interpretación del hecho político en las sociedades, los objetos disponibles son dos objetos distintos que requieren perspectivas disciplinarias diferentes.

1. La política pública

El enfoque que recurre al concepto de política pública corre el riesgo de portar consigo un postulado de estatocentrismo. Ya sea que sus partidarios lo quieran o, por lo demás, tomen sus distancias al respecto, lleva a una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos. Es como si las autoridades políticas y administrativas legítimas ocupasen una posición, si no monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella.

En otras palabras, según ese enfoque, lo que determina principal, esencialmente incluso, la producción de actividades concretas y la generación de los efectos son las características propias de las reglas

institucionales, de los intereses colectivos sustanciales y pragmáticos de los responsables y de los agentes públicos, de los procesos de funcionamiento orgánicos y de la voluntad de los dirigentes, aunque, también, por otra parte, las razones vinculadas con la naturaleza del pragmatismo, del conocimiento y de los valores de las autoridades políticas y administrativas. El aparato del Estado, para emplear una expresión un tanto insatisfactoria, la esfera instituida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para contentarse con una designación constitucional, son en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social, si bien se reconoce que un margen de influencia más o menos restringida permite a terceros, a agrupamientos privados, influir en su monopolio y obligarlos a escuchar, si no a negociar, aquí o allá. De cierta manera, el estatocentrismo admite que la política es preexistente y, al hacerlo, no logra poner radicalmente en tela de juicio su naturaleza, legitimidad, formas ni mutaciones.

Sería abusivo imputar a ese enfoque un proceso de brujería ideológica, subrayando, por ejemplo, su tendencia al “planismo”¹ rampante. Los trabajos precursores producidos en los Estados Unidos a partir de finales del decenio de 1960 no eran el hecho exclusivo de politólogos dirigistas o de partidarios del socialismo de Estado; por el contrario, el Estado era erigido en problema. Theodor Lowi, Aaron Wildavsky y otros criticaban el enfoque sinóptico y globalizante de la acción de los poderes federales; les inquietaba la ineficacia burocrática; y también ponían en tela de juicio un centralismo atentatorio de las libertades y la igualdad (Wildavsky, 1979).

El postulado del estatocentrismo refleja en parte el problema y el público a los que se dirigen los trabajos precursores. El *policy analysis* (análisis de la política pública) busca formular un enfoque analítico y prescriptivo adaptado para dirigir los programas públicos, su elaboración y gestión, en reacción contra lo que en ese enfoque se estima que es la falla de la *public administration theory* (teoría de la administración pública). El término público se refiere a los políticos y administradores que toman las decisiones y de quienes se quiere tener la seguridad de su capacidad administrativa, puesto que no se administran las decisiones públicas como un ingeniero diseña una máquina. El recordatorio de la naturaleza política y no de consenso de los procesos de decisión, el recurso a la teoría incrementalista de la decisión

¹ Del francés *planisme*: teoría de los partidarios de la planificación. [N. del T.]

y las lecciones que proporciona la sociología de las organizaciones sobre las rigideces burocráticas completan y prolongan el esfuerzo de racionalización en la búsqueda de opciones y su formulación.

El postulado refleja también un proyecto científico. ¿Cuál es el campo específico del *policy analysis*? Martin Landau muestra que este concepto oculta un conjunto de hipótesis para la acción formuladas por una autoridad política o administrativa. En este sentido, oculta una teoría del cambio formulada para hacer modificar ciertas circunstancias o modos de conducta de terceros (Landau, 1977). La investigación y el análisis indicarán si esa teoría es correcta o no empíricamente, sin detenerse en las premisas en función de valores o finalidades que la disfracen, puesto que no es incompatible servir al príncipe al mismo tiempo que se satisfacen las funciones de producción del conocimiento. El enfoque a través de la política pública se interesa también en dos cuestiones y elabora en consecuencia los instrumentos analíticos para abordarlas. Una de ellas es la de las modalidades de la intervención pública, en cuyo caso, dicho enfoque clasifica los tipos de política pública. La bien conocida tipología elaborada por Theodor Lowi y Robert Salisbury, en la que exponen cuatro categorías políticas —reglamentaria, distributiva, redistributiva y constitutiva—, se divide en función del grado de coerción que el Estado ejerce sobre los sujetos (Lowi, 1972; Salisbury, 1968). La otra cuestión se refiere al inventario de actividades que despliega el poder público para ocuparse de sus programas. Charles Jones propone un sistema de interpretación que permite descomponer analíticamente el trabajo político y administrativo en cinco categorías: la inclusión en la agenda, la elaboración y legitimación de soluciones, la aplicación, la evaluación y la terminación (Jones, 1970).

En ese estadio, el postulado estatocentralista refleja con claridad los cánones de una postura de investigación rigurosa y centrada en la cuestión de la eficacia pública. Y habrá de difundirse gracias al éxito que logra el instrumental analítico entre las comunidades científicas. Jones, Lowi, Wildavsky, Hood y otros ven cómo su herramienta es retomada por su cuenta por investigadores cuyo proyecto científico, público de referencia y problema social, cuando no el terreno empírico, frecuentemente ya no tienen mucho que ver con los de sus inventores. Y, así, se corre el riesgo de que se instale una desviación muy conocida. La dictadura de los instrumentos induce de manera sorda y perniciosamente a una visión selectiva de los fenómenos empíricos y de su explicación. El Estado es colocado necesariamente en el centro, como variable

independiente o, al menos, como eje de las decisiones colectivas. El sistema de interpretación analítica limita lo que el analista va a ver, a pesar suyo en ciertos casos.

Imaginemos, a guisa de ejemplo, el caso siguiente. Un investigador se propone examinar la cuestión de la naturaleza de la cultura en una ciudad. Seducido por el llamado enfoque de la política pública, se centra en las acciones específicas emprendidas en la materia. Ahora bien, observa que la mayoría de ellas son ya sea ofrecidas por servicios o agencias de la municipalidad, ya producidas por asociaciones u operadores que, aunque privados, se ven beneficiados por facilidades sustanciales —subvenciones, etc.— asignadas por la propia municipalidad. Decide entonces estudiar la política cultural de la municipalidad, su concepción, su puesta en práctica, su evaluación. ¿Qué habrá estudiado al final realmente? No la cultura en esa ciudad, sino la intervención cultural gobernada por la municipalidad y etiquetada como tal por la nomenclatura política o administrativa. El deslizamiento hacia la miopía estatocentralista es evidente. La dirección pública, no obstante, no califica lo que es la cultura ni lo que no es. Y lo que es aún más grave, el poder público no actúa necesariamente como el único actor pertinente en la formulación de las acciones que emprende.

El riesgo puede ser controlado; y así es como el investigador observa que la municipalidad no actúa sola, que hay intereses de asociaciones o privados organizados, que esos intereses intervienen en el momento de preparación de las decisiones, que se entablan juegos de influencia o negociación, etc. No obstante, este añadido que se tomó prestado a la teoría de los grupos de presión sólo modifica marginalmente la postura de la explicación: aun cuando existan formas más explícitas de concertación e interlocución entre la municipalidad y otros medios locales, es probable que la investigación continúe inclinándose por una forma de 'todo gobierno' o haciendo del poder público el epicentro de la acción cultural. Es sorprendente el comprobar que, cuando muestra que el centralismo es una herramienta empleada para abordar los problemas públicos, Hood lo califica esencialmente como un medio de control y acción en manos del poder público, sin analizar verdaderamente el poder real del Estado frente a terceros interlocutores en tales configuraciones. Ni siquiera en el llamado enfoque neocorporativista, que ejemplifican autores como Philip Schmitter y Gerhard Lembruch, se corta el cordón umbilical, por lo que se cultiva la ambigüedad.

El estatocentrismo da preferencia al estudio de la toma de decisiones, de la puesta en práctica y de la evaluación. Y no es un azar. Cuando el estudio se emprende a partir de la génesis de los problemas públicos, se asigna un valor a un esquema llamado de inclusión en la agenda de la autoridad pública. En otras palabras, existe el riesgo de que la autoridad pública sea el único o el principal actor de una sociedad que pueda etiquetar y, por ende, abordar los problemas colectivos, construir la categoría de lo que es público y lo que pertenece a lo privado. En muchos respectos, tal enfoque forma parte de una perspectiva institucional relativamente clásica o convencional de lo que es lo político y de lo que constituye la naturaleza de la política. Se comprende que seduzca, para empezar y sobre todo, a la comunidad de los politólogos.

La ciencia política, en efecto, fue históricamente el impulso de creación del enfoque de la política pública, mucho más que la sociología, en todo caso. Y en la actualidad sigue mostrándose como la más ortodoxa en la materia. Una de las principales razones de ello se relaciona con el modo de cuestionamiento que la constituye, en su núcleo fundamental, en cuanto comunidad científica; esto es, se interesa en las condiciones que hacen posible, legítima y eficaz la acción pública. Su problema es el poder público; la sociedad, su medio ambiente.

Al abandonar, ya en el decenio de 1960, su interés casi exclusivo por las cuestiones de *politics* e incluir en su agenda de trabajo la cuestión de las *policies*, no hacía sino obedecer los exhortos de algunos de sus fundadores, como Harold Lasswell (1951): dotarse de los cimientos que le permitieran restituir la cuestión de la institución política en el seno de las sociedades modernas. El Estado no se reduce a un escenario de juegos de poder e influencia formalizado por instituciones y procedimientos: produce contenidos cuya sustancia tiene repercusiones en la sociedad; responde o no a los problemas; estructura o no las arenas de poder e influencia mediante las decisiones que adopta y la manera en que administra las respuestas a los problemas. Las *policies*, ¿minan o refuerzan la legitimidad de las *politics* y de sus instituciones? ¿Existen o no ciertos tipos de instituciones más legítimas y más eficaces que otras en los diferentes tipos de medio ambiente de los problemas y en tal o cual forma de sociedad? La política pública es otra manera de hacer política. Puesto que es el atributo de la autoridad estatal, la política está estatalmente centrada.

El proyecto constitutivo que agrupa a la ciencia política no signi-

fica que algunos politólogos no se muestren receptivos a las aportaciones provenientes de otras disciplinas, como la sociología. Son numerosos los ejemplos de préstamos conceptuales y metodológicos tomados de otras disciplinas, sobre todo de ramas especializadas, en cuya primera fila figura la teoría de las organizaciones. No obstante, el fiel de la balanza tiende a inclinarse sobre el núcleo fundamental. Lo político existe por naturaleza, como esfera especializada, como lugar institucionalizado, como referencia central de regulación. La afirmación de un politólogo ilustra con claridad esta visión cuasipiramidal del estatocentrismo:

Desde un punto de vista metodológico [...] es necesario mantener una doble mirada sobre la acción gubernamental [...] por un lado, los enfoques “desde arriba”, que recuerdan la necesaria articulación entre *politics* y *policies*, y, por el otro, los enfoques “desde abajo”, que, a partir de un análisis sociológico de los procesos de traducción y renegociación permanentes de las decisiones gubernamentales, muestran los límites de un enfoque político de la política pública estrictamente basado en el estudio de las élites politicoadministrativas [Muller *et al.*, 1996, p. 97].

Desde ese punto de vista, se observa el fuerte matiz que distingue a países como Francia de otros como los Estados Unidos. En este último, la revolución conductista había eliminado al Estado de su agenda de investigación. Bajo la idea del neoinstitucionalismo, el Estado fue reintroducido en la ciencia política estadounidense desde principios del decenio de 1980. La obra *Bringing the State back in* (Evans *et al.*, 1985) corona la acción de algunos precursores aislados (Nettl, 1968; Ashford, 1976) a cuyos ojos el Estado debía ser considerado en lo sucesivo una realidad empírica y un fenómeno variable. En Francia, por el contrario, el formalismo institucional nunca ha dejado de portarse bien y la reacción estadounidense hizo sonreír a más de un investigador, por considerarla ingenua. Al mismo tiempo, convencida de que el Estado era asunto suyo desde hacía mucho tiempo, la ciencia política francesa olvidó un poco que el neoinstitucionalismo estadounidense también establecía con claridad pistas de investigación y se detuvo en el camino, sin profundizar demasiado en la cuestión de la esfera estatal.

2. La acción pública

El término “acción pública” o “acción pública organizada” se utiliza cada vez más en las ciencias sociales. Basta recorrer la bibliografía especializada o asistir a los coloquios de especialistas para comprobarlo. A través de su uso, se observa por fuerza que se está formulando una modificación de perspectiva (Duran, 1990). La política se transforma en una variable que debe ser explicada y lo institucional se erige en problema para la investigación.

En una primera evaluación, se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado. El recurso insistente a una etiqueta o un concepto diferente al de política pública refleja cierta insatisfacción de los investigadores con el punto de vista demasiado estrecho, institucional y estatocentralista que presidió a la ortodoxia de la política pública. Tres elementos principales nutren su respuesta teórica, metodológica y empírica. En primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. En tercer lugar, la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato. Resta precisar, lo cual será nuestra conclusión, hasta dónde puede practicarse la apertura del ángulo de vista sobre el trabajo público y el tratamiento de los problemas colectivos que solicitan numerosos investigadores y, *a contrario*, si, a falta de una espina dorsal teórica y analítica, no se corre el riesgo de que una apertura demasiado ancha genere a su vez un campo heteróclito de preocupaciones.

En efecto, cuando se intenta hacer el balance de dos o tres decenios de investigación sobre la política pública, surge una paradoja. La cuestión de lo político no ha recibido suficiente atención, su conocimiento ha avanzado poco y ella misma ha sido descuidada. Los dos campos de especialistas que más trabajos han invertido en los programas de acción de las autoridades públicas se han interesado en múltiples cuestionamientos teóricos secundarios y poco en la naturaleza de lo que constituye la esfera pública: los sociólogos de las organizaciones han encontrado en ello terreno para nutrir la teoría de

la burocracia, mientras que los politólogos, lo cual es más sorprendente, han aportado poco al conocimiento de problemas como las condiciones de existencia e institucionalización de lo político. Existen al menos dos explicaciones de ello: o el análisis de la política pública era un pretexto para perseguir otros intereses, o bien, no tomaron suficiente distancia para tener una mejor perspectiva sobre el carácter metodológico de la herramienta elaborada por los fundadores del *policy analysis*, cayendo de cierta manera en la trampa de estudiar tan sólo los procesos de actividad gubernamental y de reducir el escenario político a la dimensión preferida de los juegos de influencia en el seno de las relaciones interinstitucionales, por lo que los fenómenos de *politics* se despliegan en un espacio de procesos de *policy making* nunca relativizado.

Es cierto que se está ampliamente de acuerdo cuando se trata de calificar la situación empírica en nuestras sociedades hoy en día. Los tiempos ya no están para la arrogancia hegemónica del Estado benefactor y el centralismo de las autoridades públicas es fuertemente criticado. Los estudiosos subrayan la complejidad, fragmentación e incertidumbre que se instalan entre ellas; los problemas colectivos y su tratamiento público son producidos en muchas circunstancias mediante procesos de co-construcción que vinculan al poder público con grupos de terceros y con instituciones privadas; desde el plano local hasta el mundial, existen múltiples escenarios de acción, ocasionales o durables, informales u oficiales. Y de esas observaciones concluyen, un tanto apresuradamente, que el gobierno de nuestras sociedades se transforma de manera radical y que incluso constituye un problema. El Estado parece estar en crisis de dirección y legitimidad, si no en disolución. Al Estado liberal y al Estado social, dicen, sucederá una nueva forma de gobierno cuyos rasgos, en fase de surgimiento embrionario, aún son borrosos.

En este punto, es necesario hacer dos observaciones de orden empírico y plantear una interrogante de orden teórico. Para empezar, habría que probar de manera más convincente la muerte del Estado como actor significativo. ¿Acaso los agentes políticos y administrativos ya no tienen verdaderamente la capacidad para imponer “golpes de Estado”? En ocasiones, las ciencias sociales muestran también una enojosa tendencia a descubrir fenómenos, con lo que corren el riesgo de disminuir la posibilidad de su existencia concreta en épocas anteriores. En fin, si no se dispone de un instrumental teórico y metodológico satisfactorio, no basta multiplicar las observa-

ciones empíricas heteróclitas y a partir de ellas sacar una conclusión generalizada.

Cuando se recurre al concepto de acción pública, es indispensable el desarrollo de una perspectiva en la que se eviten tales limitaciones. Entendida de manera restrictiva o en una versión minimalista, refleja un llamado al orden del día dirigido a los investigadores en política pública, llamado que podría resumirse como sigue: no os ahoguéis en el vaso de agua de la sola consideración de los procesos y juegos de actores que se manifiestan durante la toma de decisiones y la puesta en práctica de la política pública, so pena, por una parte, de diluir la acción pública como reflejo de las intenciones y actos del poder público propiamente dicho y, por la otra, de pasar por alto la frontera entre problemas colectivos y actividades gubernamentales. En una versión más amplia, el exhorto es directamente teórico y metodológico: con miras a construir una teoría de lo político, hay que investir el campo de la política pública de su legitimidad y de sus formas variables en el seno de una sociedad; estrategia frontal de cuestionamiento que pasa por dos procesos obligados: por una parte, relativizar el lugar de la esfera pública y, por la otra, tomar en cuenta mediante un análisis muy detallado los contextos sociales y las coyunturas históricas en que se construyen los problemas colectivos y se producen los tratamientos, públicos o no.

Para satisfacer tal programa de investigación, es forzoso hacer notar que, en cuanto disciplina, la sociología dispone de ventajas consecuentes, puesto que está menos sujeta que otras disciplinas al estatocentrismo y al pecado de conformidad institucional. El paso por la sociología de la acción ofrece una ocasión muy fructífera de renovar la teoría de lo político a partir del estudio de la política pública. Tal observación no refleja un complejo de superioridad respecto de la ciencia política o la administrativa, pues los politólogos también participan en el esfuerzo; pero, es necesario hacerlo notar, los trabajos más notables hoy en día, en Francia al menos, se vuelven hacia las aportaciones provenientes de la sociología. No obstante, tratándose de la política pública, y salvo algunas excepciones, la sociología se puso a trabajar relativamente tarde; más tarde, sobre todo en el mundo anglosajón y estadounidense, que la movilización que había dado unidad a la ciencia política como consecuencia de la invitación formulada por Lasswell.

La sociología del Estado, en efecto, constituyó una importante corriente hasta mediados del decenio de 1970. En apariencia, se

inclinaba empíricamente sobre las problemáticas colectivas —el urbanismo, la vivienda, los transportes, la planificación, etc.— y sobre la responsabilidad que las autoridades públicas tenían de resolverlas. Con todo, la sociología del Estado postulaba una visión del todo gobierno. La planificación urbana, por ejemplo, reflejaba esencialmente la actividad de la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales. Al mismo tiempo, la sociología del Estado negaba la especificidad de la acción pública, la cual reflejaba casi servilmente las dinámicas macrosociales y macroeconómicas del orden y el dominio. El Estado se reducía a una superestructura. Para demostrar este punto de vista, consideraba que una política destinada a un sector era equivalente a cualquier otra, mientras que las diversidades empíricas entre sectores y las inflexiones propias de las intenciones y los actos de las autoridades políticas y administrativas sólo presentaban un interés secundario para el análisis. En resumen, según la sociología del Estado, el actor público es transparente y está sobredeterminado y la política tiene un valor de epifenómeno (Castells, 1972; Dunleavy, 1980).

El individualismo metodológico ofreció una reacción saludable a las tautologías y a los excesos de las visiones holísticas y mecanicistas, pues rehabilitó la posición social de la acción colectiva y la autonomía del actor y desarrolló herramientas para identificar y explicar los procesos de movilización y aglutinación en torno a las problemáticas y las preferencias. Esta corriente se interroga sobre las razones que tienen los actores para endosar acciones y creencias; y, cuando se trata más precisamente de la política pública, busca ampliar las bases demasiado estrechas de los modelos de decisión racional que la escuela de la *public choice* aplica a la investigación de decisiones eficaces adoptadas por una autoridad pública (Buchanan y Tullock, 1962).

Un segundo e importante impulso proviene de ciertos enfoques sociológicos partidarios directa o indirectamente de la corriente llamada constructivista y que se interesan en los fenómenos y las dinámicas intermedias entre lo microsociales y lo macrosociales. Tal es el caso de las relaciones profesionales: la negociación colectiva erige la fábrica, la empresa o el escenario de acción colectiva autónoma que genera dinámicas específicas en lo que respecta tanto a los procesos como a la sustancia. El derecho del trabajo se construye en una amplia cooperación entre interlocutores económicos y públicos. Tal es el caso también en lo que respecta a las organizaciones: una importante corriente de la teoría de las organizaciones postula que una organiza-

ción no se reduce a un conjunto institucionalizado hecho de jerarquía de la autoridad y de reglas, sino que obedece asimismo a una dinámica de resolución colectiva de los problemas. Esas ramas especializadas de la sociología ofrecen también una herramienta teórica y analítica que permite plantear la cuestión del cambio en una sociedad o en una *policy* a través del efecto que ejercen ciertos escenarios de acción conjunta intermedios más o menos formalizados y durables que la investigación tiene por objeto identificar y cuyos límites delimita. Los conceptos como regulación conjunta (Reynaud, 1991) o sistema de acción concreto (Crozier y Friedberg, 1977), así como los enfoques teóricos y metodológicos que estructuran su uso, son directamente aplicables a la acción pública.

El objetivo de este artículo no es hacer un inventario exhaustivo de las posibles aportaciones de la sociología, en particular desde el punto de vista de la acción y del análisis de su construcción. También se podría mencionar la rehabilitación del papel que tiene la intencionalidad de la acción, lo cual nos lo permite la referencia a los trabajos de Max Weber, la teoría neoinstitucional desarrollada por la sociología de las organizaciones y que cubre el campo de las modalidades y dimensiones de la institucionalización o, también, la sociología de la movilización colectiva. La lista es larga. En este punto, lo importante consiste en hacer notar que, gracias a esos impulsos, a los especialistas en política pública les ha sido progresivamente posible tomar distancia, probar las condiciones de validez y los límites de las metodologías precursoras, al mismo tiempo que ampliar y enriquecer las perspectivas teóricas y empíricas. Los ejemplos abundan en la bibliografía reciente, por lo que sólo se evocarán algunos.

En lo que se refiere al hecho de que la acción pública se construye en cooperación, la sociología ortodoxa de la política pública aprovechó las notables aportaciones de los politólogos en cuanto a las metodologías necesarias para superar la noble mentira de la ciencia administrativa; a saber: que los responsables de tomar las decisiones controlan o pueden controlar a quienes las ponen en práctica. El enfoque desde abajo, o *bottom up* (Hjern y Porter, 1980), y el llamado de retroceso, o *backward mapping* (Elmore, 1982), consideraban que en el transcurso de los juegos de influencias que debe soportar la autoridad pública intervenían otros actores. Quedaba por superar el enfoque centrado únicamente en los momentos de la decisión y de la puesta en práctica. Y así es como se llega a refutar que el concepto de agenda gubernamental sea una actividad autónoma; desde una pers-

pectiva de sociología etnometodológica, puesto que ciertos propietarios privados se apropian de la naturaleza de los problemas colectivos (Gusfield, 1976); y, desde una perspectiva de sociología de los sistemas de acción organizada, puesto que se observa que ciertos agentes económicos controlan, con gran autonomía respecto al Estado, las prioridades y las problemáticas que se suponen dependientes de un tratamiento público (Dupuy y Thøenig, 1979). La separación entre definición de los problemas —cuando no formulación de soluciones—, inclusión en la agenda pública y evaluación se abandona explícitamente como categoría suficientemente pertinente para adoptar el concepto de una actividad colectiva llamada transcodificación que se desarrolla ampliamente entre diversos agrupamientos de actores de configuración variable según los contextos específicos de un problema (Lascombes, 1994). El conocimiento estructura los problemas, los actores se construyen merced a la capacidad que tienen para formular y expresar una solución, las redes y comunidades de actores se hacen y se deshacen, pues nada las institucionaliza.

En lo concerniente al arte de gobernar, los investigadores se esfuerzan por mostrar qué mutaciones concretas tienen lugar en materia de gobierno y de qué manera se superponen formas diversas, heredadas del pasado o inventadas a destajo. Gracias al abandono de las monografías sectoriales y mediante la habilitación analítica de las posibles correspondencias entre, por una parte, las características de los problemas colectivos y, por la otra, las características de la intervención pública, plantean de manera más concreta la cuestión del Estado. Así, es posible aplicar un principio de relatividad en cuanto a la legitimidad y extensión de la esfera de lo político. Dicho de otra manera, la división entre papeles y funciones ya no se limita a su definición institucional. Tratándose del caso del Estado y de la manera en que éste aborda la gestión de los asuntos públicos locales en Francia hoy en día, se demuestra la existencia de tres esferas relativamente autónomas: la democracia administrativa, la legitimación de las decisiones públicas y la ejecución de las políticas, que de ninguna manera corresponden a la división institucional entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a las que corresponden configuraciones *ad hoc*, variables según la problemática, compuestas por asociaciones privadas, expertos, agentes económicos y titulares de mandatos públicos, ya sean electos o nombrados por la administración (Duran y Thøenig, 1996). El Estado actúa mediante una oferta de institucionalización de escenarios y procedimientos de negociación, al menos en

los sectores donde los problemas adoptan una naturaleza horizontal y dependen de tecnologías de resolución inciertas.

Una tercera ramificación amplía más aún el punto de vista. Identifica dónde, cuándo y cómo una sociedad tiene el recurso a la intervención pública. Existen múltiples tipologías que establecen un inventario de las formas sociales que puede adoptar la resolución de problemas colectivos: el clientelismo, la red de vecinos, el sistema de salud, la asociación, el mercado, etc. Una de las aportaciones más prometedoras en la actualidad asocia los logros de la teoría de juegos y los de la teoría neoinstitucional de las organizaciones (Mayntz y Scharpf, 1995). Apoyándose en observaciones detalladas hechas en Alemania sobre los sectores de las telecomunicaciones, la salud y la investigación científica, estos autores se liberan totalmente de los esquemas analíticos provenientes de la ortodoxia de la política pública. En su trabajo identifican y caracterizan cinco modalidades principales y constelaciones de actores que se forman y que estructuran los procesos de regulación de los problemas y las soluciones. Con ese propósito, construyen dos variables explicativas: la capacidad del Estado para tratar los problemas y la capacidad de la sociedad para hacer lo mismo, capacidades que varían independientemente una de la otra. Según ellos, tal teoría permite predecir el tipo de dirección adoptado por el poder público, así como la eficacia de su intervención.

En conclusión, y de manera general, la investigación sobre la política pública puede definirse como un campo en el que se renueva la teoría de la acción gracias a los préstamos de la sociología, pero en el que, al mismo tiempo, lo que importa es superar la teoría de la acción en provecho de una teoría de lo político.

La situación de hecho de la acción pública sigue siendo una cuestión fecunda que aún no ha sido agotada. Con todo, no es aceptable reducir la autoridad gubernamental a la administración de un conjunto institucional fijo y al dominio, por prevención o compromiso, de los juegos de influencia ejercidos por terceros. La autoridad construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades. Está sometida a condiciones de ejercicio. Institucionaliza espacios políticos de manera variada. Porta en ella, según dosis variables, una lógica de resolución de los problemas o de acción, al mismo tiempo que administra una lógica del orden mediante la conversión en procesos o la normalización de las posiciones de los actores y las modalidades de la construcción. El campo de estudio del arte de gobernar no se ha agotado.

Por otra parte, son fuertes los estímulos para que las ciencias sociales se transformen en ciencias de la política y de lo político todavía más que en el pasado. Tanto la sociología como la ciencia política están invitadas a abordar al mismo tiempo dos cuestiones importantes. Tomando como base la actividad gubernamental, han de precisar las condiciones de posibilidad de la esfera pública, la legitimidad que la fundamenta, el espacio en que actúa y los recursos y restricciones que encuentra, sabiendo que tanto ella como sus modos de legitimidad y de acción pueden revestir formas muy contingentes en el tiempo, según la naturaleza de los problemas y las características del tejido social en cuyo seno se despliega o al que se enfrenta. A la inversa, partiendo de la sociedad, de los problemas que en ella se manifiestan y de la morfología social de estos últimos, han de examinar si el espacio de lo político, cuya esfera pública es un componente importante pero tan sólo un componente, evoluciona o se fija, se apropia o no de la calificación de las problemáticas y si atribuye al Estado capacidad y legitimidad para intervenir; y, si es así, por otra parte, cómo ocurre todo ello. ¿Cómo se construye la esfera pública y mediante qué límites se define un lugar en la sociedad?

Ya se sabe: los exhortos teóricos y programáticos no bastan. Sociólogos y politólogos también tendrán que crear al mismo tiempo las condiciones analíticas y los planes de acopio de información de su programa. Para poner un ejemplo de las posibilidades, cabe recordar que ya en 1982 se propuso considerar la política pública como un fenómeno que condensa tres mundos de la acción: un mundo operacional, hecho de estrategias y actores; un mundo de las decisiones colectivas, que expresa las decisiones que adopta la autoridad pública para el futuro; y un mundo, en fin, de las reglas de constitucionalización, mediante el cual se estructuran las oportunidades de elección (Kiser y Ostrom, 1982). La estructuración entre los tres, que ofrece una opción de investigación estimulante, sigue siendo un tema por explorar ampliamente de manera concreta.

Una última observación. Evidentemente, es posible considerar la política pública como un acceso o una clave de lectura con fines distintos a los de la sociología política. Se observa, en efecto, que algunas ramas especializadas se alimentan con el estudio de los fenómenos y procesos que los componen. Así, desde hace algunos años se exploran muchos puntos de acceso nuevos: la teoría cognoscitiva, la sociología de la movilización, la teoría del poder local, la sociología de las profesiones y de los mercados de trabajo, etc. Las ciencias tienen

la suerte de que en ciertos momentos pueden disponer de encrucijadas donde coinciden perspectivas diferentes, pero con una doble condición: que cada una haga explícito su cuestionamiento teórico y que se den circunstancias en las que dialoguen. Sea como fuere, una sociología política renovada contribuiría en gran medida a mantener la política pública como un campo de valor agregado tanto para el conocimiento especializado como para la práctica social y gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Ashford, D. (1976), *Democracy, Decentralization and Decision in Sub-National Politics*, Londres, Sage.
- Boudon, R. (1996), "Pourquoi devenir sociologue", *Revue française de science politique*, 46, 1, febrero.
- Buchanan, J. M. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Castells, M. (1972), *La question urbaine*, París, Maspero.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Le Seuil.
- Dunleavy, P. (1980), *Urban Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Dupuy, F., y J. C. Thœnig (1979), "Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem", *Policy Sciences*, 11, 1.
- Duran, P. (1990), "Le savant et la politique. Pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, 40.
- Duran, P. y J. C. Thœnig (1996), *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective*, París, GAPP.
- Elmore, R. (1982), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en W. Williams *et al.* (eds.), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Londres, Chatham House.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gusfield, J. (1976), *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press.
- Hjern, B. y D. Porter (1980), *Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis*, Viena, Instituto de Estudios Avanzados.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- Jones, C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont.
- Kiser, L. y E. Ostrom (1982), "The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Londres, Sage.
- Landau, M. (1977), "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Sociology*, XXI, 2, mayo.

- Lascoumes, P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, París, La Découverte.
- Lasswell, H. (1951), "The Policy Orientation", en H. J. Lasswell y J. Lerner (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- Lowi, T. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32.
- Mayntz, R. y F. Scharpf (eds.) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Francfort, Campus.
- Muller, P., J. C. Thœnig, P. Duran, G. Majone y J. Leca (1996), "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 46, 1, febrero.
- Nettl, J. P. (1968), "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, 20, 4.
- Reynaud, J. D. (1991), *Les règles du jeu*, París, Armand Colin.
- Salisbury, R. (1968), "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policies*, Markham, Chicago.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power*, Boston, Little, Brown & Co.