

82,10

ARIEL CIENCIA POLÍTICA

Asesor
JOSEP M.ª COLOMER

Strada Saeny

YVES MENY y JEAN-CLAUDE THCENIG

12

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Versión española a cargo de
FRANCISCO MORATA

POLÍTICAS
PÚBLICAS

CENTRO DE COSIADO
CENTRO DE ESTUDIANTES UNTREF
MAT: *Questiones*
PROP.: *Strada Saeny* 2,35 N°

EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA

CAPÍTULO III

EL MARCO CONCEPTUAL

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

En los países latinos, el término política tiene varios usos. El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue, también, la «gran» política, propia de los temas esenciales, de la política «politicuera», que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos electos. En resumen, política significa aquí lo que el idioma inglés llama politics.

Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

1. Política y autoridad públicas

Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.

En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de

prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explícitas por la autoridad pública o implícitas.

El epicentro del terreno que estudia el analista surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas (ministerios, organismos, entes territoriales, etc.). El material empírico que trata se estructura a partir de las prácticas y normas propias de esa autoridad o de ese conjunto de actores públicos.

¿Qué es una política pública?

En teoría, el asunto parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

(i) Un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (*outcomes*) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.

(ii) Un programa. Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente: por ejemplo, lo que hace un ministro tal día sobre tal expediente. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades: por ejemplo, mediante su actividad, el ministro se inscribe en una política a medio plazo. En otras palabras, aunque el marco no esté explícitamente definido (por ejemplo, mediante procedimientos institucionales —leyes— o el propio discurso de los actores públicos —el programa de gobierno o de un alcalde—), en hipótesis debe poderse distinguir, no obstante, la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, lo que Easton llama «las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial» (Easton, 1965, p. 358). Más simplemente, presuondremos que los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia de decisor público en sus opciones e intenciones.

(iii) Una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir: de

¿Queremos o no?
las que es *nolens volens* contable o responsable (*accountable*, en inglés). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

(iv) Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (Gilbert, 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

(v) Una competencia social. Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico: por ejemplo, el sector bajo la tutela del Estado. La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública.

Sin embargo, esta definición teórica, que se ofrece a modo de guía para el análisis, no siempre es fácil de respetar en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas.

Así, ¿qué es una autoridad pública?

La primera reacción consiste en recurrir a los criterios jurídicos. Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas. No cabe ninguna ambigüedad si se trata de los ministros de un gobierno nacional y de sus organismos o de entes territoriales. Sin embargo, en el sector público, y en sus márgenes, existe toda una gama de instituciones, de organismos, de «estatutos» que forman una zona gris, ni claramente pública, ni verdaderamente privada, conocidas como desmembramientos del Estado (las asociaciones surgidas de la ley 1901 que, por cuenta del poder público, administran un sector de atribución) o como sector parapúblico (como la SNCF, empresa nacional de los FF.CC. que administra las obligaciones del servicio público). El límite del ámbito público no está siempre claro, hay que admitirlo. De ahí la esperanza de que, allí donde el derecho no es unívoco, la ciencia económica ofrecerá un criterio de respuesta más claro.

Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo —el aire, el agua,

autoridad pública

la educación, etc.— es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible (lo que A consume no impide la posibilidad de que B lo consuma); no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios; finalmente, está disponible, ya se supone que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual (Wade, Curry, 1970, p. 92). Los bienes colectivos están distribuidos de diferentes maneras: por las asignaciones administrativas, por los procedimientos del mercado, por el voluntariado. Es autoridad pública el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones, como se ve, excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos.

Otra dificultad práctica con la que puede chocar el análisis de las políticas públicas, concierne la especificidad y los límites de una política pública. Estas no se presentan, en efecto, como objetos que pueden distinguirse a simple vista, especificadas institucionalmente. Si es fácil ponerse de acuerdo sobre qué es o no un elector en sociología electoral, una política pública es, en cambio, una construcción más abstracta. ¿Dónde comienza y dónde acaba, por ejemplo, una política pública?

Una política pública se compone de «todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer» (Dye, 1975, p. 1). Ahora bien, siendo relativamente fácil distinguir lo que hacen, resulta mucho más difícil descubrir lo que se niegan a hacer. De ahí la tentación analítica de caer en un positivismo ingenuo si sólo se toman en consideración los actos, o bien, a la inversa, en el error consistente en atribuir al actor no-actos que jamás ha elegido ni considerado.

Otro ejemplo de estas dificultades prácticas: el término programa. La mayor parte de los países europeos no disponen del concepto jurídico, administrativo y presupuestario de *program*, corriente en Estados Unidos, y que permite reagrupar bajo un mismo título los objetivos, los recursos y los productos afectados a un ministerio o al tratamiento de un problema. En Europa, en Francia, en particular, el presupuesto se construye según categorías que distribuyen los medios en múltiples capítulos siguiendo una lógica contable. En cuanto a los productos, su identificación también resulta difícil, aun con la lectura de las leyes, decretos o circulares. La consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla.

Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstituir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas.

2. Los efectos de una política pública

Aunque una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, el término no debe ser empleado como «desván», agregando cualquier actividad, sea cual sea. En este sentido, es útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Gibert, 1988).

— La gestión interna es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas específicas e individualizables. La autoridad dispone de medios tales como personal, materiales, una imagen de marca o créditos financieros. Los utiliza para transformarlos en productos: una dirección provincial de Equipamiento produce kilómetros de arcenes segados; un servicio municipal emite certificados administrativos; un negociado del Ministerio del Interior publica textos reglamentarios; un servicio de asistencia social visita hogares y a personas que necesitan ayuda, etc.

Dicha actividad pública está regulada, en principio, de manera interna a la autoridad considerada. Esta es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de producción. Para lograrlo, dispone de instrumentos de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, etc. Estas herramientas permiten asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener, productos identificables y localizables. Desde este punto de vista, aparte las particularidades ligadas al contexto jurídico (estatuto del personal, reglas de la contabilidad pública), la actividad de una autoridad pública no es, por naturaleza o por principio, diferente de la de una empresa. Ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.

En cambio, existe una oposición radical entre la autoridad pública y la empresa. Esta oposición obedece a sus finalidades respectivas. La empresa o la organización privada es introvertida, persigue una finalidad interna, por cuenta de sus propietarios o sus miembros. Esta finalidad se puede definir con criterios tales como el bienestar, el prestigio, la satisfacción que experimentan sus miembros, el provecho, el crecimiento, la porción de mercado que ocupa la empresa. Por su parte, la autoridad pública, al menos por mandato o por principio, es extravertida. Se legitima por la persecución de finalidades externas. Sus actividades, sus productos, su gestión interna, su eficiencia, están subordinadas a la satisfacción de problemas o de metas externas. Se trata de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario proteger frente a amenazas (el entorno natural, la paz civil) o transformar en un estado más satisfactorio (empleo, educación). El exterior de la organización pública la arrastra hacia

la acción. De ahí una doble función de producción que la autoridad pública debe asumir: los productos se ofrecen para provocar efectos o impactos.

— Esta segunda función de producción es, precisamente el meollo de la gestión de las políticas públicas. Se trata de transformar productos en efectos o impactos. La limpieza de arcones que sirve para mejorar la seguridad en carretera. La visita a los «pobres» de un asistente social remite a una finalidad de alivio de las desigualdades sociales. La distribución de becas para la enseñanza superior se justifica por la democratización de la sociedad. En resumen: se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

La acción pública como funciones de producción (según Gibert)



Los efectos o los impactos presentan cierto número de particularidades. A menudo son enunciados de manera cualitativa y normativa, en términos generales y abstractos, tales como la seguridad en una colectividad. Emergen con un retraso más o menos acusado en relación a la fecha en que interviene la prestación pública (por ejemplo: los efectos de un programa de construcción de carreteras sobre el desarrollo económico de una región). Por último, la relación entre los productos de la actividad y los efectos de estos productos no es necesariamente directa, lineal o mecánica. La distribución de becas, por ejemplo, no es un vector que induzca mecánicamente la democratización de la enseñanza superior. Como lo han demostrado los sociólogos, la estructura del empleo en la economía constituye un filtro social estructural y colectivo mucho más determinante que el sistema de educación propiamente dicho (Boudon, 1973).

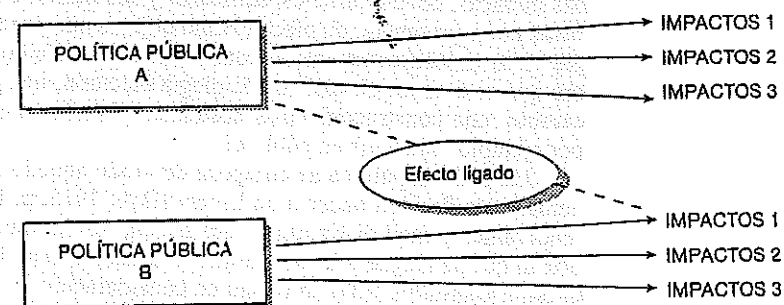
El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones. Es, por ejemplo, el caso de los programas de ayuda social creados para socorrer a los pobres, pero que, de hecho, benefician sólo a los menos favorecidos sin alcanzar a los más desprovistos. Lejos de atenuar la desigualdad de las rentas, acaban provocando más diferencias entre los beneficiarios. El análisis de las políticas públicas se nutre de la identificación de los efectos reales generados por las actividades administrativas

que no son los efectos esperados al comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o, más simplemente, inducidos, ya que el impacto no es el que se esperaba sino otro, o acaba siendo, incluso, contrario al deseado. Las realizaciones efectuadas se muestran inoperantes:

- porque no eran adecuadas,
- porque eran insuficientes,
- porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores de la política no era el adecuado para al éxito del impacto que se pretendía,
- o porque las circunstancias del momento no era las previstas.

Adviértase, de paso, dos observaciones metodológicas importantes.

La primera se refiere a los efectos relacionados entre políticas públicas. Una política pública A genera impactos de diversos órdenes, entre los cuales algunos pueden tener consecuencias sobre otras políticas públicas B o C.



De ahí la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción gubernamental.

La segunda observación se refiere a los indicadores de resultados que considera el analista. Los trabajos realizados a finales de la década de 1960 y al principio de la de 1970, se concentraron a veces exclusivamente en los indicadores —o *outcomes*— inmediatos, tales como los gastos presupuestarios de una autoridad pública. En una perspectiva de comparación de presupuestos, esto está justificado. Pero existe la tentación de detenerse en dichos indicadores porque se presentan bajo una forma cuantitativa, ocultando otros efectos o impactos más cualitativos con el pretexto de que no son medibles. Así, se corre el riesgo de adoptar una visión etnocéntrica, propia del decisor, confundiendo los indicadores de productos con los de efectos, la actividad de la autoridad pública con las transformaciones sociales externas.

La función de producción 2, que une las realizaciones a las finalidades

externas, constituye un ámbito abierto por excelencia a los aportes y al conocimiento ofrecidos por las ciencias sociales (sociología, ciencia política, economía, psicología), puesto que, en última instancia, su objetivo no es otro que el cambio social.

3. El cambio social

Para un analista, toda política pública encubre una teoría del cambio social.

Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada. Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social. En otros términos, ¿cómo el estado del mundo y el curso «natural» de los acontecimientos son susceptibles de verse perturbados y modificados? Si la autoridad pública recurre a dicha acción, ¿qué será inducido por ella y por qué? El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos.

Identificar esta teoría es una tarea esencial del análisis. Sin embargo, no resulta nada fácil.

La teoría está muy a menudo implícita, se esconde en la simple lectura de un texto legal o de un acto por el cual la autoridad pública ha decidido actuar formalmente. Es verdad que pueden existir informaciones más explícitas en apariencia. Así, los considerandos o el preámbulo de una ley contienen, a veces, declaraciones sobre los objetivos que cabe esperar. Asimismo, los discursos de los responsables públicos, los debates en el parlamento, informan sobre la manera como se supone que una política transformará el tejido social al que será aplicada. Sin embargo, existe el riesgo de que con tales fuentes no se disponga de un análisis suficientemente sólido. Porque los discursos o preámbulos encubren racionalizaciones, cuando no representaciones. Su relación con la política pública no es evidente. Dimanan más bien del debate ideológico o de la comunicación política. Por otra parte, se advierte que los actores públicos pueden sustentar múltiples discursos, poco homogéneos entre ellos y de orden puramente coyuntural, que apenas dan cuenta de la política pública.

No obstante, toda política pública testimonia una teoría del cambio social. La explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos, el de los ob-

jetivos y el de sus realizaciones. Para ello, el contenido se confronta con un estudio del tejido social real sobre el que se desarrollará la acción. Un ejemplo de este enfoque se ha dado a propósito de la ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones y reagrupamientos de municipios (De Kervasdoué y otros, 1976; Dupuy y Thénig, 1985).

Dicha ley elabora los procedimientos jurídicos, administrativos, políticos y financieros que rigen la forma en que los ayuntamientos se reagrupan. Se trata de una política esencialmente instrumental: se pone un marco orgánico a disposición de los prefectos, los consejos generales de departamento y los consejos municipales. El Estado espera que la iniciativa se adoptará voluntariamente a escala local. Al objeto de incitar a los municipios, el gobierno ofrece un poderoso estímulo financiero, en forma de un aumento, durante cinco años, de la mitad de las subvenciones de equipamiento que le serán atribuidas por el Estado.

Tres años más tarde, a fines de 1974, se habían suprimido 1.130 municipios de un total de 37.572. Parece poco. Este resultado puede explicarse porque la política que lo inspira se basa en una teoría del cambio social que beneficia a la pareja que forman el prefecto y el consejo general. Esta descentralización consiste para el Estado en confiar la redistribución de los escalones de base —los municipios— a los escalones intermedios: los departamentos. Se apoya en la capacidad de los consejos generales para apropiarse prioritariamente de las políticas de fusión que suprimen autonomías locales, a las cuales se aferran los alcaldes. Ahora bien, ¿los prefectos y el consejero general son o no son capaces de mostrarse insensibles a los intereses localistas? Confrontada a la realidad de las prácticas observables sobre el terreno, donde el mercado político municipal es la base del mercado electoral departamental, esta teoría es falsa. El cambio en materia de fusión no ha sido llevado a cabo por los políticos intermedios, y la zanahoria financiera ofrecida por la ley se revela insuficiente. Por otra parte, la teoría implícita sobre la que descansa la política del Estado estipula que el reagrupamiento de municipios, lejos de venir determinado solamente por una redistribución autoritaria global impuesta por el Estado desde arriba, puede también adoptarse de forma gradual, mediante la iniciación progresiva de los municipios a la cooperación mutua. En este proceso, la fusión pura y simple viene a rematar un camino progresivo que lleva de la autonomía más total —cada comuna para sí— hacia formas cada vez más elaboradas y estrechas de servicios públicos comunes: mancomunidad intermunicipal, SIVOM, distrito. Aun en este caso, sin embargo, esa teoría del cambio va a contramano de las tendencias observables en la práctica. Porque el SIVOM o el distrito, más que conducir a la fusión a plazo de las comunas que habrían aprendido a cooperar entre sí, es, al contrario, la forma elegida por éstas para no tomar la otra vía, la de la fusión pura y simple.

Esta identificación de fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia de funcionamiento de la sociedad y del cambio social inscri-

tas en cada política pública, puede efectuarse sistemáticamente, analizando sus postulados implícitos o explícitos, de acuerdo con los siguientes parámetros:

i) *Los objetivos perseguidos por la política pública considerada.* ¿Existen parámetros para designarlos y apreciarlos? ¿Se trata de criterios de cantidad, calidad, de plazo de realización o de evaluación de impactos? ¿Dichos criterios son laxistas, «libres», abstractos o, al contrario, «duros», obligatorios, no ambiguos?

ii) *Los sujetos afectados por la política pública.* ¿Existen, por ejemplo, postulados en cuanto a la forma de adaptación a la acción pública, en cuanto a su comportamiento? Las incitaciones al cambio, ¿son voluntaristas, inexistentes (una simple adhesión intelectual), o, al contrario, son numerosas, obligatorias o, incluso, punitivas (la multa, etc.)?

iii) *Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales.* Por ejemplo, ¿existen postulados en cuanto a la forma en que se hacen cargo o no de estas medidas? Su interés en actuar en el sentido de las realizaciones y los impactos decretados por la política pública, ¿es juzgado como prioritario o, al contrario, como marginal? ¿está estructurado para que esta política se vuelva prioritaria para ellas o, al contrario, para que sea una más entre otras igualmente importantes?

Esta teoría implícita del cambio social puede formularse como un modelo de la sociedad y de sus problemas, modelo que se traduce en un recorte y una reconstrucción que toman una amplitud global. Estas representaciones normativas son analizables como un cuerpo de reglas que ordenan, segmentan y clasifican las situaciones, los sujetos y las realizaciones públicas.

iv) *Los tipos de políticas públicas.* ¿De qué clase de políticas públicas dispone una autoridad pública? Establecer el inventario de las modalidades de acción gubernamental ha sido una preocupación originaria de los politólogos y los sociólogos. La observación muestra que, en la práctica, este abanico es tan extenso que va desde la redacción de la Constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc. De ahí la necesidad de reagrupar las modalidades según una tipología rigurosa.

La literatura científica sugiere una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; o en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan. A la luz de la experiencia, no parece existir una buena tipología en abstracto. Todo depende del uso que el analista quiera darle. Las tipologías más corrientemente utilizadas son las que clasifican la acción pública en

función de la teoría del cambio social que la estructura. Así, por ejemplo, la elaborada por Lowi y completada por Salisbury (Lowi, 1964; Salisbury, 1968), y que se acuña en un parámetro: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto.

Desde el punto de vista de la coerción, una política pública puede calificarse de dos maneras: por una parte, esta coerción se ejerce directa o coactivamente sobre el sujeto o, al contrario, de una manera indirecta o suave: un agente de policía multa o da un consejo al automovilista infractor. Por otra parte, esta coerción alcanza al sujeto como tal, en su comportamiento mismo, cuya autonomía limita, o al contrario se ejerce por medio de una presión sobre su entorno: se puede restringir el consumo de las familias con un incremento del impuesto sobre la renta o mediante una disminución de los gastos públicos estatales. El crecimiento de ambos parámetros permite distinguir cuatro tipos de políticas públicas.

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)

		La coerción pública se ejerce ...	
		... directamente sobre el comportamiento de los afectados	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	... directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

— Una política reglamentaria es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe: el código de circulación, por ejemplo, dicta reglas de comportamiento. Aquí, la coerción es máxima. En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto. La excepción a esta coerción es un tipo particular de acción reglamentaria llamada autorreglamentaria (Salisbury, 1968) que, a la inversa, acrecienta los privilegios del público al que se dirige. Es el caso de las políticas mediante las cuales el Estado limita el libre acceso a una profesión (farmacéuticos, notarios, etc.), introduciendo una protección, cuando no una renta para los agentes económicos pertenecientes a dicha profesión.

2) — Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo tipo son los permisos para construir. Está prohibido edificar sin permiso (política reglamentaria). Luego, para construir, hace falta un permiso, un derecho, que la autoridad pública otorga caso por caso (política distributiva). Aquí, el sujeto se siente beneficiario de una acción pública que le concede un favor, un privilegio (una renta inmobiliaria e hipotecaria, un precio de terreno en alza), etc., que acompaña al acto administrativo asignado. El afectado se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones.

3) — Una política redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social. El Estado dicta las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. Pero corresponde a quienes cumplen estas condiciones el derecho a utilizar o no esta posibilidad si lo desean. El Estado manipula los criterios generales; no designa individualmente a los beneficiarios o a los perjudicados.

4) — Una política constitutiva se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas. En este caso, la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta. Por ejemplo, la creación por el gobierno de un Ministerio de Deportes les parece a los deportistas una decisión muy abstracta, que no les afecta directamente en su vida diaria. Y, sin embargo, para la autoridad pública, esta creación representa una manera de intervenir en los asuntos deportivos.

Hay que destacar, de paso, una confusión relativa al uso de los instrumentos jurídicos. Leyes, decretos y órdenes no significan *ipso facto* políticas reglamentarias. Existen políticas de orden distributivo, redistributivo o constitutivo que se apoyan o no sobre textos legales. El recurso a textos con valor jurídico no es más que una de las técnicas de que dispone la autoridad pública para actuar: puede gravar, edificar, hablar, subvencionar, negociar, etc. (Para situar el uso del derecho como instrumento de la acción gubernamental, véase en particular Daintith, 1988, en lo relativo a las políticas económicas.) Por otra parte, una tipología no da una solución sólida para identificar automáticamente todas las características de una política pública. Más modestamente, permite al analista nombrar e identificar ciertos parámetros. Su uso más estimulante es de orden comparativo, a través de la confrontación entre muchas políticas diferentes y en torno a una o diversas variables.

No es casual que la mayor parte de las tipologías que se han elaborado traten de la relación que una política pública establece entre el poder público y sus realizaciones, por una parte, y los administrados y los impactos, por otra. Se trata del cambio social y, por consiguiente, de la anticipación del

comportamiento de los actores en el curso de un proceso difuso en el tiempo y el espacio.

Una tipología posible se construye en torno a la manera como los sujetos reaccionan, perciben, anticipan la sustancia de una acción gubernamental. En efecto, una política pública conlleva costos, obligaciones o inconvenientes, pero también beneficios, es decir, ventajas o privilegios. ¿De qué modo consideran una política pública los subordinados? ¿Como portadora de costos o como fuente de ventajas? La experiencia indica que el afectado considera más importantes los costos y los beneficios que le atañen de manera personal, individualizada y a corto plazo, es decir, en forma concentrada. Al contrario, los percibe más débilmente cuando le afectan colectivamente y a mediano plazo, es decir, en forma difusa. Para decirlo crudamente, una reforma del IRPF sensibiliza más a los contribuyentes por la repercusión inmediata que tiene sobre su hoja de impuestos que por las consecuencias a medio plazo que tendrá, o se supone que tendrá, sobre el estado de la nación.

Estructura de las utilidades de una política pública para los afectados

		«Costes» de una política pública	
		Concentrados, fuertes	Difusos, débiles
«Beneficios» de una política pública	Concentrados, fuertes		
	Difusos, débiles		

En materia de política pública, y salvo excepciones, es preferible para el analista partir de la hipótesis de que el sujeto es utilitarista y egocéntrico. Esto se traduce de tres maneras en las percepciones y los comportamientos del público.

i) Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.

ii) El corto plazo importa más que el medio plazo. En otras palabras, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo.

iii) Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima.

Esta escala de utilidades, completada por los tres comportamientos descritos, permite clasificar el estilo de acción adoptado por una autoridad pública (Padioleau, 1982). Así, en Francia, las políticas de reformas fiscales se caracterizan por la multiplicación de medidas del tipo «costos difusos» (alza de la fiscalidad indirecta) y por una actitud conservadora de las exenciones particulares del tipo «beneficios concentrados» (desgravaciones por categorías en materia de IRPF, etc.). De ahí, la siguiente paradoja: los contribuyentes afectados rechazan más la supresión de un favor marginal (por ejemplo, el privilegio de cosechero destilador, que concierne a un pequeño número de contribuyentes) que una presión fiscal fuerte (por ejemplo, el alza del impuesto sobre carburantes, cuantiosa sangría que afecta a varios millones de ellos). Por esto se pueden caracterizar las políticas públicas según su grado de universalidad o, al contrario, de particularismo: ¿las políticas multiplican las situaciones particulares de los interesados, o introducen principios de tratamiento de situaciones generales?

Disponemos de numerosos trabajos que ofrecen criterios de clasificación de las políticas públicas. Cabe mencionar especialmente:

— Los métodos de conducción política (Offe, 1975). La clasificación distingue: 1) las prohibiciones y los estímulos; 2) la provisión de bienes y servicios; y 3) los procedimientos. Esta clasificación ha sido revisada (Scharpf, 1976) distinguiendo de manera más detallada los instrumentos de influencia del Estado en: 1) prohibiciones; 2) estímulos; 3) bienes y servicios provistos por el Estado; 4) consecuencias provocadas por las infraestructuras públicas; y 5) procedimientos. ¿La acción pública es puntual o global en su realización? ¿Se dirige a las nuevas situaciones que se van a generar o se orienta hacia el tratamiento de las causas de disfunción social? ¿Se trata de erradicar problemas existentes o de evitar que aparezcan nuevos problemas?

— Los instrumentos de gestión administrativa (Mayntz, 1978). Se pueden dividir en: 1) normas de prohibición y de requerimiento; 2) autorizaciones de actividades privadas; 3) transferencias financieras; 4) estímulos financieros (subvenciones, etc.); y 5) provisión de bienes y servicios.

— La función de conducción social del Estado (Hucke, 1980). Se despliega en los siguientes ámbitos: la regulación jurídica, la política social, la conducción económica, las prestaciones simbólicas.

— Los instrumentos de gobierno (Hood, 1983). La autoridad pública dispone de dos mecanismos de control sobre la sociedad: los detectores (instrumentos para recoger información) y los realizadores (herramientas para generar impactos sobre la sociedad). Tiene a su disposición cuatro recursos: el «tesoro» (el dinero y otros recursos fungibles), la autoridad (la posesión de

poder legal o legítimo), la organización (la disposición de personal, materiales, equipos), la «nodalidad» (el Estado se sitúa en el centro de un tejido social o de información). La combinación de estos dos mecanismos y de estos cuatro recursos genera los tipos específicos de las políticas públicas.

4. El sistema de acción

Una de las reglas de oro del análisis es considerar una política pública como un sistema de acción pública. Desde esta perspectiva, se subrayan la forma de operar de una autoridad gubernamental (o varias, llegado el caso), la forma de abordar y tratar una sustancia o un contenido específico. Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso.

— La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública. Al mismo tiempo, no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso. Los sujetos no permanecen pasivos, aunque puedan parecerlo *a priori*. Su forma de respuesta los convierte en algo más que blancos inertes (Hirschman, 1972). Estas relaciones de interdependencia estructuran un verdadero sistema que el analista debe identificar y cuyo camino ha de seguir.

Sin embargo, el reparto de los actores tiene muchas posibilidades de cambiar de una política a otra. Incluso para una política determinada, su entrada y salida de escena debe ser seguida meticulosamente. Ciertos actores pueden aparecer intermitentemente, para después desaparecer, y reaparecer interpretando otro papel. El sistema de actores es elástico: las variaciones en su composición pueden desorientar a un analista que se contente con observar los acontecimientos a través de la lupa de las instituciones políticas formales. La acción pública no se limita a los actores formales: políticos y funcionarios. Incorpora a otros actores que, en principio, no tienen nada que ver con el «juego político», pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se transforman en impactos sociales. El analista ha de identificar la influencia social que una política pública teje en torno a ella y estudiar de qué modo los actores, manejando sus relaciones de interdependencia dentro de un sistema que esta política estructura, contribuyen al curso de los acontecimientos.

— Si bien la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política pública forman la base empírica de la observación, el analista debe, no obstante, mostrarse muy prudente. Ciertamente, se debe prestar

atención a los actos, comportamientos y discursos visibles, que se puedan describir. Sin embargo, existen actividades invisibles cargadas de sentido.

Una política pública, recordémoslo, es un conjunto de actos y de no actos. No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes. En última instancia, ciertas políticas públicas son definibles como no programas: en otras palabras, una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción.

Por otra parte, la actividad de un actor no se traduce únicamente en gestos «concretos», materialmente identificables. Las respuestas pueden ser, al contrario, abstractas, simbólicas; pueden pertenecer al universo de los signos o del discurso (Edelman, 1976). Así, se hablará de políticas simbólicas a propósito de actividades públicas cuya esencia consiste no en actuar, sino en decir, hacer saber y creer que se actúa o que se preocupa por actuar. Los medios de comunicación de masas son las fuentes más ricas en este aspecto (Edelman, 1977).

— Por último, no es indispensable que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con las actividades anteriores, a fin de considerarla como objeto apto para el análisis. Ciertamente, una política pública impacta a menudo porque introduce una ruptura o una inflexión con respecto a la situación anterior. El elemento de novedad o de no continuidad atrae la atención. Pero este elemento puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental. Muchas decisiones públicas se caracterizan, al contrario, por su rutina, por la suma de respuestas repetitivas, por la prolongación de lo idéntico. Pensemos en el presupuesto anual de un Estado que traslada de un año al otro del 95 al 97 % de su contenido (Wildavsky, 1964). En resumen, la no novedad representa un rasgo esencial y significativo de las actividades gubernamentales.

Para el analista, el proceso de una política es el complemento indisoluble de su sustancia: proceso y contenido constituyen las dos caras de una misma realidad. El trabajo gubernamental no se limita a la toma de decisión; se extiende en el tiempo, más arriba, pero también más abajo de lo que, a menudo y sin razón, se considera la intervención más noble y significativa. Además, el transcurso del tiempo, la duración, es en sí mismo un elemento estructurante de la acción gubernamental y de otros actores no gubernamentales.

En definitiva, el problema que se plantea al analista es la manera de descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más finos sin por ello perder de vista el conjunto del paisaje. Para ello, se han propuesto múltiples claves analíticas. La elaborada por Jones sigue siendo, todavía hoy, un punto de referencia (Jones, 1970). Por su facilidad de manejo, constituye uno de los instrumentos heurísticos ofrecidos por la literatura que deja mayor espacio a la *serendipity*, es decir, al descubrimiento de hechos pertinentes (Merton, 1965).

Para Jones, en efecto, el proceso puede descomponerse analíticamente

como una secuencia de actividades, desde el inicio hasta el final, desde un problema hasta los resultados. Cinco fases principales componen este proceso:

— La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.

— La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

— La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.

— La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.

— La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

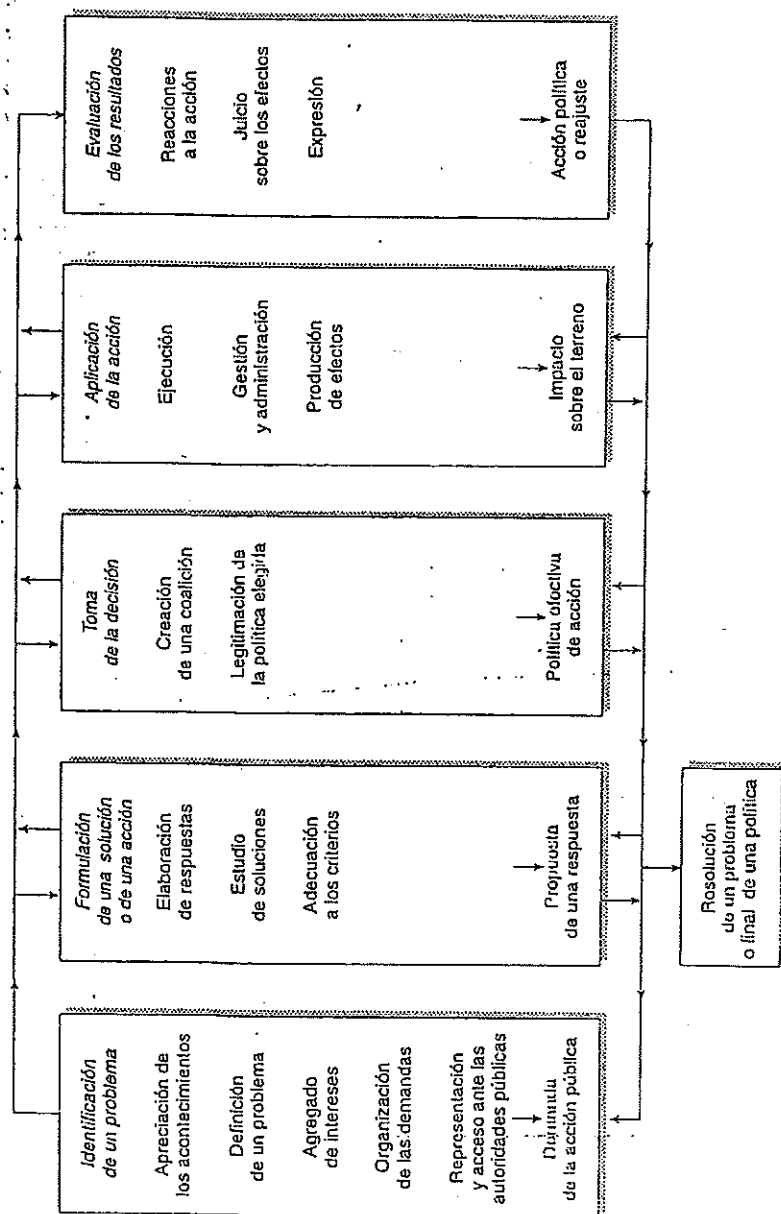
Cada fase, cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública; por ejemplo: el trabajo legislativo, la preparación de la decisión en los gabinetes ministeriales, la decisión del gobierno, la gestión burocrática; o en torno a ella, la acción colectiva, los grupos de presión, las campañas de prensa. A cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales.

Tomado al pie de la letra, este marco de referencia parece demasiado rígido, lineal y formal. Su utilidad radica en la flexibilidad con que Jones la maneja.

Así, el proceso es un ciclo más o menos cerrado sobre sí mismo. La evaluación de los resultados, sea cual sea la forma que tome, precede a la fase de resolución del problema. Pero, ¡el final también puede ser el comienzo! La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta atrás: el problema se considera como no resuelto, y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa. El proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción.

Por otra parte, una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso. Por ejemplo: una política puede desaparecer puesto que jamás se ejecutó, o proseguir sin que a nadie se le ocurra relacionarla con resultados concretos. Del mismo modo, hay decisiones tomadas por una autoridad pública que no han sido precedidas de ninguna actividad de formulación de soluciones o que tampoco responden a una demanda política, a un problema identificado anteriormente: *ex post*, después de tomada la decisión, un problema se identifica o racionaliza y se elaboran estudios para justificar la elección.

Proceso de las actividades gubernamentales: un cuadro (adaptado libremente de Jones, 1970)



En resumen, el proceso es atravesado por fenómenos que siguen distintos caminos: una actividad lógicamente anterior condiciona la siguiente; una fase lógicamente posterior, al contrario, condiciona y precede incluso a la anterior. Igualmente, puede no haber relaciones significativas entre las diversas fases que se encadenan, ya que lo que sucede en determinado momento no mantiene relación alguna con lo que ocurre en otro momento.

Con los actores sucede como con las actividades. Que a cada fase corresponda un sistema de acción que le es particular, es una hipótesis que hay que verificar caso por caso mediante la confrontación con la realidad, y no un postulado. Ciertos sistemas de acción pueden ser idénticos en cada fase, tener los mismos actores presentes o ausentes, relaciones de poder y estructuras que conducen a idénticos resultados. La forma misma en que se distribuyen los actores entre las fases de actuación gubernamental es un dato altamente significativo. El cuadro establecido por Jones sugiere que la salida a escena de los actores —decidida libremente o impuesta— en tal o cual fase, condiciona la naturaleza de los programas de acción. Esta aparición es posible en diversos momentos, antes de la decisión —lo que, por otra parte, la ciencia política ya había subrayado extensamente— pero también en el momento de la ejecución y en el de la evaluación, siendo quizás ésta la aportación más original del análisis de las políticas públicas en este estadio. Los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, ajustarse, redefinirse, desaparecer o reemerger a medida que la acción política progresa.

Bibliografía

- Boudon (R.), 1973, *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, A. Colin.
- Daintith (T.) ed., 1988, *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Dunn (W. N.), 1981, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Dye (Th. R.), 1975, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Easton (D.), 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley.
- Edelman (M.), 1976, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Univ. of Illinois Press.
- Edelman (M.), 1977, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, Academic Press.
- Elkin (J.), 1974, Political Science and the Analysis of Public Policy, *Public Policy*, 22, 3, Summer.
- Gibert (P.), 1985, Management public, management de la puissance publique, *Politiques et management public*, vol. 4, 2.

- Gibert (P.), 1988, *Fonction publique à statut et innovation*, in Schaefer (G. F.) et McInerney (E.), édit., *Accroître la force d'innovation dans la gestion du secteur public*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.
- Hirschman (A.), 1972, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Editions Ouvrières.
- Hood (C.), 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan.
- Hucke (J.), 1980, *Politische Handlungsspielräume*, Bad Honnef.
- Huitt (R. K.), 1968, Political Feasibility, in Ranney (A.), ed., *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
- Jones (Ch. O.), 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Kervasdoué (J. de), Fabius (L.), 1976, La loi sur les fusions et regroupements de communes, *Revue française de Sociologie*, XVIII, 3, juillet.
- Lowi (T. J.), 1964, American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16, July.
- Mayntz (R.), 1978, *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg.
- Merton (R.), 1965, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.
- Offe (C.), 1975, *Berufsbildungsreform*, Francfort, Honnef.
- Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Salisbury (R. H.), 1968, The Analysis of Public Policy : A Search for Theories and Roles, in Ranney (A.) éd., *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
- Scharpf (F. W.), 1976, Theories der Politikverflechtung, in Scharpf (F. W.) et autres, *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.
- Wade (L. L.) , Curry (R. L. Jr.), 1970, *A Logic of Public Policy : Aspects of Political Economy*, Belmont, Wadsworth.
- Wildavsky (A.), 1964, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown.
- Wildavsky (A.), 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

CAPÍTULO IV

LA APARICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

¿Qué razones, qué condiciones, llevan a actuar o no actuar a una autoridad pública? ¿De dónde surgen las políticas públicas? ¿Cómo se construyen los problemas sociales?

La cuestión parece simple. La respuesta lo es mucho menos. El analista se debe liberar de los reflejos que le impiden abordar correctamente los hechos. Con frecuencia observamos tres reflejos que son otras tantas desviaciones potenciales:

— *La descripción llana.* Consiste en bosquejar el decorado histórico o contextual en que se desarrollará la intervención gubernamental con la ayuda de una lista más o menos inconexa de informaciones generales. ¿Cuándo ocurren los acontecimientos, quiénes son los protagonistas, en qué zona del cambio se producen? Estas señales dan una nota ambiental, ponen en escena los problemas y los actores, pero no bastan para explicar la génesis de la acción pública, el porqué de los acontecimientos.

— *La fascinación por la decisión.* En este caso, se presta a la toma de decisión una atención casi exclusiva. ¿Cuál es la psicología de quien decide, qué acontecimientos se desarrollan en el momento en que se fijan las opciones, qué razonamientos se escuchan en el escenario? El riesgo de error consiste en valorizar la decisión como único momento clave de una política pública y, en consecuencia, ocultar los acontecimientos anteriores a ella, especialmente las condiciones en que nace el problema. La decisión, ¿es una reacción a los acontecimientos, a las necesidades? Por otra parte, ¿todos los grupos perciben el problema de la misma manera?

— *La desviación macrocontextual mecanicista.* Aquí, el analista se esfuerza por explicar en qué medida una política pública es una resultante, un efecto dependiente de causas que provienen de otro orden de cosas: por ejemplo, las exigencias del desarrollo socioeconómico, la ideología dominante, las aspiraciones de los subordinados. Haciendo esto, el riesgo de des-

viación es grande porque la explicación invocada es de una envergadura tan general que pierde su capacidad para demostrar por qué tal aspecto, y no otro, de una decisión se ha impuesto finalmente. Se planea sobre la generalidad, se impregna de sobredeterminismo. Por ejemplo: la aparición de la política de carreteras en Francia se explicará por el costo creciente, para la colectividad, de los accidentes y de sus víctimas. Por lo tanto, queda por demostrar por qué surge en 1970 y no antes, o por qué privilegia la lucha contra el exceso de velocidad en detrimento del control del alcoholismo al volante. De una manera totalmente distinta, en los trabajos de Easton hallamos un enfoque cercano, a través de la dualidad *input-output* (Easton, 1973). Las demandas (diferenciación social, competencia entre partidos, etc.) provocan la formulación de respuestas (políticas sociales, políticas económicas, etc.). El sistema de acción pública funciona, en efecto, como una caja negra cuya influencia sobre la polaridad necesidades-respuestas sería desdeñable (Mitchell, Mitchell, 1969).

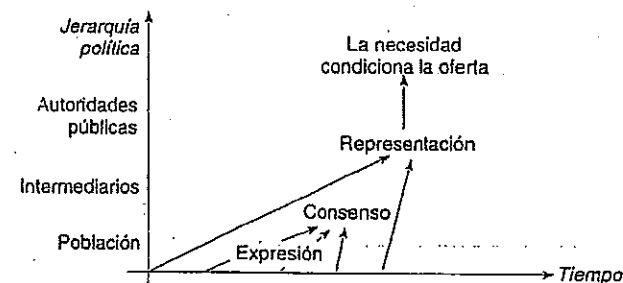
1. El nacimiento de una política pública

Una cosa es cierta: las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Por ello es esencial estudiar su origen.

La génesis de las políticas públicas es, sin embargo, un erial apenas cultivado. Tres visiones o clisés estorban nuestros modos de razonar e inducen a una visión a veces muy limitada del proceso de surgimiento.

1.1. EL ASCENSO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

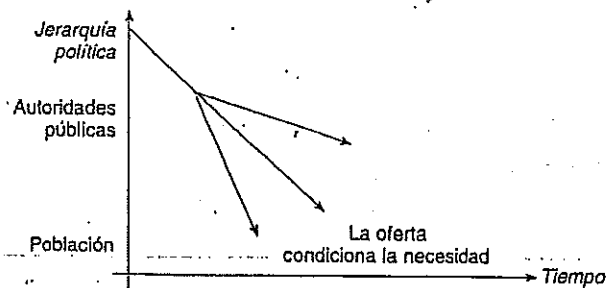
En este escenario, lo primero es lo que ocurre en la base, sobre el terreno: las necesidades de los habitantes, los problemas de tal o cual sector. Estas necesidades y estos problemas se ven como otros tantos desequilibrios que, cuando crecen, son objeto de procedimientos (iniciativas, elecciones, etc.) y de relevos cualificados, intermediarios políticos que, en nombre de sus mandantes, presionarán sobre la autoridad pública competente para que intervenga. En resumen, el nacimiento recuerda un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas. Estas son reagrupadas posteriormente por los grupos de interés y por los partidos, que se convierten en sus intérpretes, interpellando a los máximos responsables gubernamentales de la sociedad política. Cuando los intermediarios no bastan, la autoridad pública recurre a métodos de escucha: estudios de necesidades, marketing, etc. Primero aparecen las necesidades, la acción pública llega al final, lo que se asemeja mucho a una «robinsonada» del sistema político, visión ingenua de la democracia consensual y



transparente. Las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha.

1.2. LA TIRANÍA DE LA OFERTA

Al contrario, en esta representación las necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. La gente quiere lo que se le da para consumir, y no quiere lo que se les rehúsa. En su versión «suave», este escenario muestra hasta qué punto los administrados terminan por aceptar como aspiraciones propias los bienes y servicios que son capaces de ofrecerles los decisores públicos. El tacto, pero también la falta del mismo de los actores políticos y administrativos define lo que los administrados perciben o interpretan como «normal», eficaz y deseable. Por ejemplo, se resuelve el problema de la pobreza cuando la asistencia pública distribuye ayuda entre quienes ella clasifica como pobres. En su versión «dura», este escenario desemboca en las hipótesis de manipulación, de violación deliberada de las masas. Así, gracias a los medios de comunicación y a través de la propaganda, una autoridad pública podrá convencer a sus administrados de que ya no hay desposeídos en el país, y de que la lucha contra la pobreza ya no se impone, o al contrario, de que la pobreza es considerable, justificando una duplicación de las prestaciones presupuestarias públicas. Lo de arriba condiciona lo de abajo, la visión jerarquizada es reemplazada por un proceso descendente. Análisis como los propuestos por Bachrach y Baratz, se aproximan a este razonamiento por el lugar preeminente que conceden a un parámetro: el deseo de la autoridad pública de mantener su poder (Bachrach, Baratz, 1970). Por esto, la autoridad querrá reforzar los valores sociopolíticos que legitiman su acción ante el pueblo, pero evitará tratar todo problema que no contribuya al mantenimiento de su poder. Esta estrategia cínica genera demandas y ofertas inofensivas para las autoridades en el poder.

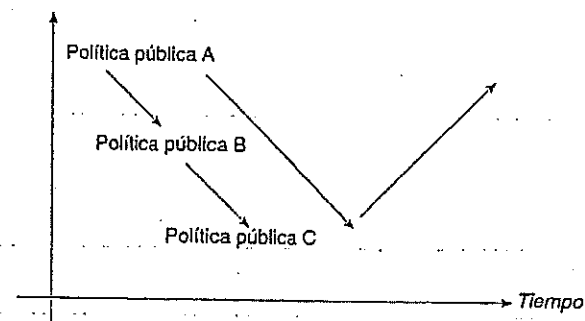


Los conceptos de oferta y demanda son metamorfosis más o menos fructíferas para el análisis. Saber cuál de las dos, oferta o demanda, precede a la otra, supone que cada término del juego político y social está separado y claramente definido. Sin embargo, no es ése el caso. Más en concreto, la oferta y la demanda se determinan cada una a través del poder político, de sus mecanismos concretos y su simbología.

1.3: LA ILUSIÓN NATALISTA

Decir que una política pública nace es, a la vez, correcto y peligroso. El nacimiento puede significar que existen acontecimientos iniciales, identificables en el tiempo y en el espacio, que impulsarán una secuencia de acciones e interacciones al término de la cual surgirá una política pública. En cambio, nacimiento no significa necesariamente que una política pública nazca en el vacío, por el simple efecto de las demandas y las ofertas, de necesidades sociales y de respuestas públicas. Son posibles otros escenarios. Una acción pública puede nacer porque una política pública ya existente, en el curso de su fase de ejecución o aun después de su terminación, plantea dificultades, encuentra obstáculos, modifica situaciones que llevan a la autoridad pública a intervenir nuevamente en otro aspecto, de otra manera, a través de fenómenos de efectos ligados. En otras palabras, las políticas públicas se alimentan en buena parte de sí mismas. No hay necesidad alguna de que se generen de manera casi espontánea, las unas al margen de las otras, por el único y exclusivo estímulo inicial de la oferta y la demanda.

El interés manifestado por la fase «monte» de los procesos de decisión no es reciente. Ha sido, incluso, un tema clásico, en particular en el enfoque llamado de los «grupos de presión» (Meynaud, 1960). Según éste, la escena política es un lugar de enfrentamientos y negociaciones entre grupos de intereses, partidos, sindicatos, órganos económicos, asociaciones, etc. Fundamentalmente, cada grupo persigue su propio interés, reflejado en sus demandas, declaraciones, alianzas. En síntesis, el enfoque



de los «grupos de presión» ha desvelado y desencantado, de forma muy oportuna la visión «idealista» del trabajo político, en especial, en las fases de deliberación y decisión. Bajo la tapadera del interés general y del gobierno democrático, hormigean los intereses sectoriales y los jugadores utilitaristas. No obstante, las limitaciones de este enfoque explican en parte su decadencia después de algunos años. Por una parte, según éste, la ley del grupo más fuerte es lo que modela esencialmente el surgimiento de las políticas. Por otra parte, se ponen en entredicho los procedimientos del trabajo político y el contenido de los problemas, ya sea porque no influyan el curso de la lucha en la jungla de los intereses, ya porque quedan simplemente reducidos a variables dependientes, productos del «verdadero» juego político.

Recientemente, aunque de manera tímida, los politólogos han tratado de comprender cómo emergen las políticas públicas. Para ello, se han planteado dos exigencias suplementarias:

— Tender un puente entre el estudio de lo que sucede en el seno del «sistema político» y el estudio de lo que ocurre en de la «opinión pública», en sentido amplio. Esto significa especialmente que ya no se tomará como verdad evangélica que hay, por un lado, fenómenos puramente cognoscitivos y culturales en una población pasiva y marginada, y por otro lado, agentes activos que hacen política en una arena especializada, en el centro.

— Admitir, a título de hipótesis que debe verificarse, que en la sociedad existe una pluralidad de situaciones, de actores y de problemas. Corresponderá al analista constatar hasta qué punto esta pluralidad está efectivamente presente, si existen muchos escenarios políticos, muchas jerarquías de problemas. Si no es el caso, la pluralidad se esfuma, el encadenamiento entre los actores y los problemas se vuelve tan fuerte que se llega a una estructura monolítica y jerárquica donde los más fuertes son siempre los más fuertes.

También puede formularse otra versión de esta exigencia metodológica.

La confusión y el malentendido son algo corriente en el surgimiento de las políticas públicas. La población siente una necesidad A, que la autoridad pública interpreta como un problema de tipo B, al que se le dará una solución conveniente en una situación también distinta, la de tipo C. Por lo demás, el poder no es necesariamente reducible a un juego de suma cero en el que lo que uno gane lo pierde el otro. El juego puede ser de suma positiva —todos los jugadores ganan, algunos más que otros— o negativa: todos los jugadores pierden en el juego.

2. Un aparato conceptual

La construcción de un lenguaje conceptual original ha constituido un paso adelante decisivo para el surgimiento de las políticas públicas. En este aspecto es destacable el trabajo propuesto por Cobb y Elder (Cobb, Elder, 1977). ¿Qué impulsa pues a actuar a las autoridades públicas?

Un primer concepto es el de agenda.

La agenda se puede definir como «el conjunto de los problemas que ape-
lan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades
públicas legítimas» (Padioleau, 1982, p. 25). En otras palabras: una autoridad
pública administra una agenda, más o menos llena según las circunstancias.
Hay que cuidarse de no confundir dicha agenda con una orden del día o un
programa. Una orden del día es un momento institucionalizado que establece
una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de in-
tenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamenta-
rio). La agenda, en cambio, designa un conjunto de problemas objeto de con-
troversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo
—la agenda deberá tenerlo en cuenta—, exigen la intervención de la autori-
dad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hallan
contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos fi-
guran en ella y otros no. Nos hallamos, pues, frente a un mecanismo selec-
tivo que deja pasar o no tal o cual problema. Lo que los políticos llaman *poner
en la agenda* o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial
en una sociedad política.

Existen dos tipos principales de agendas.

Una es la *agenda institucional*. Reúne los problemas que dependen funcio-
nalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública consi-
derada. Así, la constitución de un Estado o los estatutos de una entidad local
enumeran los problemas, institucionalizan su modo de emergencia, el calen-
dario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos competen-
tes. El ejemplo clásico es el presupuesto. Es anual, automático, estandariza-
do. Otros problemas pueden tener una naturaleza distinta, porque su emer-
gencia puede no estar institucionalmente definida o no intervenir en forma

recurrente. De todas formas, los procedimientos establecidos por la norma o
por la tradición codifican el contenido y la programación de los problemas,
el ámbito «natural» o consensual de la intervención pública.

El otro tipo de agenda es la *coyuntural o sistémica*. Está constituida por
problemas que, al contrario del primero, no pertenecen a la competencia «ha-
bitual» o «natural» de la autoridad pública. El ejemplo más puro es el dere-
cho a dar la vida, al menos en un país como Francia actualmente. *A priori* se
trata de una libertad importante de los individuos y —con pocas excepcio-
nes— únicamente de ellos, quedando excluida la intervención de toda autori-
dad en la procreación. Ahora bien, con los recientes descubrimientos de la
biología, son posibles nuevas formas de procreación: bebés probeta, madres
de alquiler o manipulaciones genéticas. El hecho es que hoy el Estado se
preocupa por saber si debe o no actuar en la materia, dictar las reglas de jue-
go para limitar los comportamientos que la aplicación de estas técnicas ha
hecho posible.

Ambos tipos de agenda representan los ideales-tipo. En realidad, la fron-
tera que los separa resulta mucho menos clara. También es fluctuante. Lo
que, en definitiva, caracteriza la agenda es el *grado de consenso* o, al contra-
rio, *de conflicto* que suscita el problema considerado.

Casi siempre, el consenso no es total o unánime, y el conflicto no es ge-
neral o irreducible. En realidad, nadie discute verdaderamente el principio
de un presupuesto. En el polo opuesto, durante largos años la guerra entre
partidarios de la escuela laica, monopolio del Estado, y defensores de la es-
cuela privada, hacía irreconciliables las posiciones antagónicas. No obstante,
en la mayor parte de los casos un importante elemento de *controversia* sub-
siste en cuanto a la oportunidad para que la autoridad pública intervenga o no
en la cuestión y cómo ha de hacerlo.

El analista también se esfuerza en mostrar que la incorporación a la agen-
da es un momento privilegiado del *debate*, ya sea éste evidente —identifica-
ble a través de las intervenciones, manifestaciones, tomas de posición públi-
cas, etc.— o silencioso —distinguible por el hecho de que los actores o los
grupos sociales no comparten, por ideología, por interés, por tradición, los
mismos valores en cuanto a lo deseable de la intervención pública—. El de-
bate, la *controversia*, traducen las divergencias de opinión, normas, intereses,
percepciones y juicios cognoscitivos. Estas divergencias atraviesan la opi-
nión pública o, cuanto menos, los grupos y actores individuales que operan
durante el proceso de incorporación a la agenda.

Se llama *desafío* a todo problema en torno al cual se produce un debate o
una controversia que es objeto de valoraciones contrariadas. Un desafío no
existe en sí mismo sino en relación con los actores específicos que, la mayo-
ría de las veces, son portadores de prioridades diferentes. La incorporación a
la agenda se presenta, entonces, como un proceso de concurrencia entre desa-
fíos múltiples y entre jerarquías de prioridades heterogéneas.

«El conflicto puede expresarse en términos de intereses materiales, de privilegios sociales, de influencia política, pero se manifiesta también en clave normativa y cognoscitiva. Las representaciones de los fenómenos, el sentido y el significado que se da a los «hechos», varían de un medio a otro, e incluso en el tiempo. El ejemplo evidente es el del sentido dado a las estadísticas sobre desempleo: ¿cuándo el número de parados es considerado insostenible y exige una intervención pública? ¿A partir de 2 millones, de 2,5 millones o de 3 millones? Lo «demasiado es demasiado» representa un umbral o un intermitente cuyo sentido varía según los medios sociales y las coyunturas. Cada uno juzga según su propia vara si una cuestión es o no un problema.

Frente a un conflicto, nadie es igual a los demás. A este respecto, Cobb y Elder proponen diferenciar los grupos en términos de capacidad para movilizarse en torno a los problemas. Se pueden distinguir así, en materia de incorporación a la agenda:

i) Los *actores* propiamente dichos. Se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organización (partidos, asociaciones, movimientos sociales, etc.). Los más activos constituyen los grupos de *identificación*. Los menos activos se erigen en grupos de *atención* en relación al problema.

ii) Los *públicos*. Son espectadores. Los más implicados e informados son los públicos *interesados*; los más alejados o extraños componen el *público en general*.

Todo esfuerzo tipológico tiene un valor relativo. Ello permite romper con la división tradicional entre hombres políticos, que hacen política, y el público, que emite sus opiniones. En cada incorporación a la agenda, el analista debe aceptar la probabilidad de que la distribución entre actores y públicos sea específica, no idéntica de un problema a otro. Son numerosos los ejemplos que muestran a los profesionales de la política, totalmente sobrepasados por las organizaciones o los movimientos militantes, convertirse en público más o menos interesado. Así sucedió cuando el gobierno francés asumió, en 1974-1975, la liberalización del IVG (interrupción voluntaria del embarazo). La clase política quedó fuera de juego. Los actores principales eran el movimiento feminista y sus portavoces, como Gisèle Halimi, y Giscard d'Estaing, nuevo presidente de la República. Pese a lo dicho, no habría que concluir que todo cambio radical, toda irrupción de nuevos desafíos, sobrepasa a los profesionales de la política, gracias a la acción de los movimientos sociales que atraen a los medios de comunicación o alteran el orden público. El conservadurismo y el cambio no se distribuyen de forma tan esquemática entre ambos campos, el de los notables y el de la calle.

El concepto de actor puede llevarse más adelante. Se llega a hablar incluso de la existencia de una *política empresarial*. A la manera de un empresario que actúa sobre el mercado económico, los individuos, grupos, movi-

mientos, coaliciones, movilizan los recursos en el mercado político y ponen en marcha estrategias para obligar a una autoridad pública a tomar en cuenta un nuevo «desafío».

Bardach lo demostró a propósito de la política de salud mental adoptada por el Estado de California entre 1964 y 1967 (Bardach, 1972). Un diputado republicano de la asamblea del Estado, Lanterman, hizo aprobar una ley que prohibía que los enfermos mentales juzgados fueran recluidos contra su voluntad en instituciones cerradas. Esta reforma liberal (hasta entonces cada mes se internaban 1.000 personas) introdujo una política totalmente nueva de ayuda y tratamiento en medio «abierto».

Dos tipos principales de empresarios políticos pueden identificarse a través de la literatura científica.

El primero reúne grupos, medios o individuos que integran *élites* sociales, culturales, económicas o políticas. Se trata de los grandes notables (parlamentarios, jefes de partidos), las figuras preeminentes de la economía y de la cultura y las personalidades del mundo sindical.

El segundo tipo de empresarios políticos se encuentra en el seno de conjuntos más difusos y anónimos. A menudo, el activismo y el número, la agitación y la radicalización son los elementos que suplen el déficit de capital elitista, la falta de notoriedad, de influencia, los contactos para llegar a la autoridad pública. Surgen asociaciones especializadas que se estructuran en torno a una reivindicación. Éste fue el caso, por ejemplo, de las 16.000 asociaciones aparecidas en Francia a mediados de los setenta, para promover la defensa del medio ambiente frente a proyectos de obras públicas (autopistas, urbanismo, etc.) emprendidas por los poderes públicos locales y nacionales. Sin embargo, estos empresarios políticos especializados en una causa pierden a menudo influencia y apoyos cuando la inclusión en la agenda deja de ser la fase crítica. Así, se encuentran mal parados cuando el «desafío» ha sido tomado en cuenta —total o parcialmente— por la autoridad pública y se trata de ejecutar, de administrar las respuestas concretas. Otra faceta del empresario político reside en las organizaciones plurifuncionales. Es el caso de ciertas confederaciones sindicales que, fuera de su plataforma reivindicativa tradicional, plantean a veces «desafíos paralelos» (por ejemplo, la ayuda alimentaria al pueblo polaco planteada por la CFDT).

Un empresario político se moviliza en función de objetivos variados. Cobb y Elder, rompiendo con la estrechez de los paradigmas marxistas (el comportamiento refleja el interés de clase) y neoliberales (el comportamiento es, en principio, utilitarista o *selfish*, para retomar la expresión inglesa), recuerdan que estos objetivos revisten al menos cuatro tipos diferentes, y que cada uno de ellos induce un proceso de acción particular:

i) *El reajuste*. Un medio particular siente, en un momento dado, que su situación, sus intereses, son tratados de manera desequilibrada, insatisfac-

toría para él. Ante ello, decide constituirse en empresario político. Su objetivo consistirá en conseguir que su situación sea corregida por la autoridad pública. El empresario actúa para sí mismo.

ii) *La explotación.* El empresario político actúa para otros. Cristaliza, enuncia, amplifica un problema sentido de manera más o menos manifiesta por otro medio que no es el suyo. Lo toma a su cargo, lo convierte en su problema y se identifica con él. Su objetivo, en este caso, es sacar provecho para sí mismo en tanto que empresario político, por ejemplo, incorporando a su propio proyecto el reconocimiento de sus «defendidos».

iii) *La mejora.* El empresario político no saca ningún beneficio personal del problema del cual se apodera, ni indirectamente (como beneficiario eventual), ni individualmente (como portavoz o abogado). Interviene en nombre del interés público. Su objetivo consiste en evitar desequilibrios y amenazas perjudiciales para toda la colectividad, o hacer triunfar una utopía por altruismo o por ideología.

iv) *La reacción circunstancial.* Este caso se caracteriza por la ausencia de empresario político activo. En cierta manera, la inclusión en la agenda de un «desafío» se impone por sí misma, por «accidente». Los acontecimientos exteriores ejercen una presión tal, que el «desafío» se incorpora «automáticamente» a la agenda. Una ilustración de lo anterior es el accidente automovilístico ocurrido en Beaune en 1984 (cincuenta niños quemados vivos), que llevó a los poderes públicos a inscribir, con carácter de urgencia, en el orden del día el problema de la seguridad en los transportes públicos de pasajeros.

3. La formulación de los problemas

¿Cómo se generan los problemas que originan la intervención pública? Es conveniente distinguir dos estadios en el trabajo político:

- uno concierne a la fase de definición de un problema, la formulación de las demandas;
- el otro se refiere a las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas.

Esta distinción en dos fases no significa de forma necesaria que la primera preceda cronológicamente a la segunda (lo que hemos llamado el peligro de la «robinsonada» democrática). En efecto, es muy posible imaginar que preexiste una respuesta, seguida de una fase de formulación de la demanda.

En su análisis de los «problemas sociales», Becker demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles:

- las carencias objetivas de una sociedad;
- pero, ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social (Becker, 1964).

En efecto, el origen de una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, expresa esta demanda, se sitúa en la esfera política; esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad. La visión de las necesidades es selectiva.

¿Existen necesidades en materia de acción pública?

Para una empresa privada, el criterio de la realidad de una necesidad en el mercado económico puede formularse así: es necesidad todo lo transformable en demanda solvente.

Un servicio público puede guiarse por este criterio. Se le pueden aplicar muchos sustitutos:

- La necesidad normativa. La definen así terceras personas (expertos, políticos), de acuerdo con sus propios valores (profesionales o éticos), poniéndose en el lugar del consumidor.
- La necesidad sentida. Su expresión es indirecta: la población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones; corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad.
- La necesidad expresada: actos concretos traducen su existencia (actos de consumo, etc.).
- La necesidad comparativa: se genera cuando se compara entre ellas dos o varias situaciones sociales o geográficas, en términos de nivel de servicio, y se utiliza una como indicador de los comportamientos futuros de los consumidores en las otras.

El concepto de necesidad es delicado y hasta peligroso si ésta se concibe como una exigencia en sí. Puede utilizarse teniendo presente que las necesidades de tipo normativo son, en general, las más frecuentes. Los consumidores o el público hablan poco; en cambio, muchos otros actores sociales lo hacen en su nombre: el empresario político, el abogado de una causa, el promotor de un interés social, y la misma autoridad pública afectada.

Del mismo modo que no dispone de necesidades claramente expresadas, una autoridad pública tampoco tiene criterios claros para determinar objetivos. Mientras que la empresa privada puede definir las escalas y los parámetros de forma relativamente simple y unívoca (cifra de negocios, margen de utilidades, imagen de marca, etc.), para la autoridad pública esa definición es mucho más compleja. De ahí la búsqueda de sustitutos que permitan definir estados orientativos; por ejemplo, el movimiento de los «indicadores

sociales» que fija indicadores de estados normativos (Cazes, 1970). Sin embargo, dichos indicadores son muy abstractos, ya que su traducción concreta es, a la vez, técnicamente difícil y delicada, desde el punto de vista normativo. ¿Cómo medir el nivel educativo de una población? ¿Por medio del analfabetismo? No basta. ¿Con el número de diplomas de enseñanza secundaria? Tampoco es evidente. En resumen, ningún indicador social suscita el consenso necesario. Nadie ve los mismos hechos, porque cada cual tiene intereses divergentes. La experiencia muestra que, en la práctica, existen pocos indicadores de estados que sean descriptivamente válidos.

Otra perspectiva, más antropológica, consiste en privilegiar el concepto de «problema público» como palanca para la formulación de las agendas. Las acciones públicas son formas culturales, con su retórica y sus ritos.

Desde este punto de vista, un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral (Gusfield, 1981). Por una parte, en una sociedad existen creencias sobre las situaciones y los acontecimientos que dan nacimiento a un problema. Por otra, el aspecto moral se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable e inmoral y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio. Conocimiento y juicio moral se combinan para que un fenómeno se transforme en problema y en desafío.

Un problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad, autoridad para promoverlo como tal. Puede exigir una acción pública para «que se haga algo al respecto». Gusfield toma como ejemplo a este respecto el problema de la homosexualidad en Estados Unidos. Los psiquiatras han sido sus «propietarios», es decir, la autoridad a la que recurrían los otros grupos para obtener una definición y soluciones, con lo que la homosexualidad se ha visto «psiquiatrizada» como problema público. Puede ocurrir, no obstante, que un grupo pierda su estatuto de propiedad a favor de otras instituciones o medios. El problema público tiene todas las posibilidades de verse redefinido en su estructura cognoscitiva y moral. De esta manera, la homosexualidad se convirtió en una iniciativa cívica en manos de grupos que luchaban por la igualdad de derechos para las «minorías».

Queda por comprender el contenido de la descripción y de la solución que se da al problema. El concepto de responsabilidad abarca dos sentidos. Uno es casual: ¿el acontecimiento A es responsable del acontecimiento B? ¿Cómo es posible el hecho B? Se sitúa en el universo de la creencia y del conocimiento. El otro sentido responde a la pregunta: ¿qué hacer respecto a B? Entramos en el ámbito de la responsabilidad política y moral: alguien debe hacer algo para que esto cambie, para que B no sea ya lo que era. El proceso entonces observable es resolver «quién debe encargarse». El proce-

so observable es, por tanto, el de la decisión de ¿quién debe asumir la responsabilidad?

«La estructura de los problemas públicos (...) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo los organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad. Aquí conocimiento y política están en contacto el uno con la otra» (Gusfield, 1981, p. 15). La definición de un problema es un ámbito de controversia. Si hay controversia es porque:

— Tal formulación concreta implica consecuencias juzgadas inaceptables para una o varias de las partes implicadas: pueden verse recortadas ciertas ventajas, se imponen obligaciones.

— Las partes se sienten afectadas ante un problema que pone en cuestión principios fundamentales, valores absolutos; una especie de combate maniqueo entre el bien y el mal sin compromiso posible. Las posiciones son irreductibles, por lo que la formulación adopta un tono de guerra de religión.

— Hay refuerzos exteriores que pueden movilizarse si uno o varios actores públicos solicitan su apoyo. De ahí una función preventiva del conflicto, utilizada por los actores y los públicos que no están dispuestos a aceptar la llegada de esos refuerzos.

En general, es raro que la definición inicial de un problema permanezca estable e invariable. Tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, de reajustarse, de modificar su contenido y sus términos, porque esta definición es en sí misma un desafío político mayor. ¿Cómo se redefinen los problemas en el curso del proceso?

Algunos actores recurren a estrategias de redefinición. El beneficio que esperan obtener puede consistir en ensanchar la base de los públicos afectados, obtener el sostén y la movilización de nuevos grupos. Reformular el problema y la demanda de acción pública permite igualmente al empresario político modificar el reparto social, cambiando las discrepancias tradicionales que separan a los públicos interesados, o potencialmente favorables, de los públicos no interesados o perjudicados. Ampliar los actores y los públicos afectados constituye la estrategia de base. Por ello, tan a menudo, las fuerzas inicialmente presentes no tienen mucho que ver con las que se encuentran en la llegada. Mientras tanto, los jugadores han cambiado o ampliado sus filas. Paralelamente, el problema ha cambiado también, cargándose más o menos de controversias.

¿En qué condiciones un problema afecta a un público más extenso? Cobb y Elder enumeran cinco parámetros que aumentan esta probabilidad:

— La ambigüedad de la definición del problema. Debe ser ambiguo.

audible para muchas «longitudes de onda»; facilitar, con su vaguedad, muchas posibilidades de acceso, un rastillaje ancho, y alianzas amplias.

— Su simplicidad. El problema debe ser enunciado en términos simples, no complejos.

— Su persistencia en el tiempo. El problema gana si no es definido en un espacio efímero, demasiado momentáneo, sino al contrario, en uno relativamente persistente, inscribiéndolo en la duración.

— Su novedad. Un problema nuevo, sin historia, «engancha» mucho más que un tema recurrente, que arrastra una experiencia pasada, en la cual ya ha sido expuesto el objetivo buscado.

— El carácter imperfecto del problema. Los públicos se muestran mucho más sensibles a iniciativas que adolecen de anomalías e imperfecciones, que a causas demasiado bien «pulidas» y desmenuzadas.

La reformulación de un conflicto, de un problema, se despliega muy a menudo en el terreno de los símbolos. Por símbolos entendemos aquí los valores y las normas emocionalmente movilizadoras, porque son compartidas extensamente por ciertos medios. Así, los empresarios políticos saben muy bien apelar en el momento oportuno a símbolos tales como el interés general del país, el porvenir de la economía nacional o la justicia social; temas o problemas tan localistas y particulares como la obtención de subvenciones públicas para las estaciones de esquí, en caso de falta de nieve, o la presencia de un mecánico-piloto en las cabinas de los nuevos Airbus de Air Inter.

Se cometería un error si se rebajaran tales estrategias al nivel de las prácticas demagógicas, viejos artificios que sirven para racionalizar el corporativismo inconfesable. De hecho, proceden de una reformulación por medio de la movilización de valores a fin de incluir públicos más extensos en el juego. Hablaremos entonces de estrategia de globalización. Cuanto más se transforme un problema en un tema de resonancia emocional, más se acentuará su credibilidad y más importantes serán los públicos que presen su apoyo. La condición necesaria para que este «encadenamiento» simbólico («nosotros es también vosotros») consiga cambiar las relaciones de fuerza, depende del hecho de que amplias fracciones de la población se manifiesten sensibles a los valores invocados. Una muestra viene dada por la relativa simpatía que ha suscitado el movimiento estudiantil durante las manifestaciones de diciembre de 1986 contra el proyecto de ley llamado Devaquet entre los padres burgueses cuyos hijos desfilaban en las calles. A la inversa, puede haber pérdida de credibilidad; por ejemplo, el argumento del «mantenimiento del poder de compra», menos movilizador al final de la década de 1980 que diez años antes. Por otra parte, un martillo no puede servir para matar una mosca. Si el referente simbólico es demasiado intenso en relación con un problema cuya evidencia no ha sido establecida, el capital movilizad se despilfarrará. Igualmente, a una ampliación fuerte no le bastan los símbolos débiles: la ampliación del público no seguirá.

Los medios de información desempeñan un papel absolutamente primordial en el proceso de aceleración o atenuación de un desafío, de desmovilización o ampliación de los públicos demandantes. Los empresarios en busca de acción pública pueden utilizar los medios de comunicación de diversas maneras. Una es despertar la sensibilidad de un público más amplio, llamar su atención. Otra, más brutal, consiste en «provocar un acontecimiento», por ejemplo, forzando a un grupo a entrar en escena, interpeándolo. Los medios de comunicación también pueden volverse contra las estrategias de los empresarios políticos, induciendo efectos que, al contrario, disuadan a los públicos potenciales de sentirse afectados.

4. La inclusión en la agenda

El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos «guardianes» de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación, son otros tantos obstáculos posibles a la circulación de los desafíos. En términos de agenda coyuntural, se imagina fácilmente el potencial de influencia de que puede disponer la prensa, por ejemplo, dedicando la portada a un problema o, al contrario, silenciando el tema en sus columnas. El control de la agenda ha suscitado una serie de trabajos sobre el funcionamiento de los órganos legislativos, en particular en Estados Unidos (Bendor, Moe, 1986; Romer, Rosenthal, 1978). En cambio, sigue siendo un tema prácticamente virgen en los países europeos.

4.1. LAS CONDICIONES

Cobb y Elder definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sea incluido en una agenda gubernamental. Distinguen tres casos:

i: El tema o el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular. La competencia no debe ser aquí interpretada en su sentido puramente jurídico o institucional, sino en una perspectiva más amplia. La acción política a veces observable en el momento de la inclusión en agenda, consiste precisamente en poner en tela de juicio la cartera de las tareas que competen a la autoridad pública. Ciertos actores desean que se incluyan nuevas tareas: por ejemplo, legislar en materia de procreación. Otros quieren limitarlas, por ejemplo, desregu-

lando el transporte aéreo o privatizando las empresas. La competencia de una autoridad pública es extensible o limitable, y la formalización jurídica de las carteras de actividades no hace más que traducir más o menos adecuadamente las presiones políticas. Competencia significa aquí que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención.

En este estadio, el analista deberá estar atento a un punto importante. La capacidad de atención y de escucha gubernamental no significa que la autoridad pública deba actuar. La atención es, en todo caso, susceptible de desembocar en la no acción, y esto por diversas razones: Así, para la autoridad pública, el simple hecho de prestar atención a un «desafío» —por ejemplo, una declaración a la televisión para señalar que se ocupará del tema— tiene valor de gesto políticamente significativo. ¿Lo importante no era mostrar que la autoridad pública se ocupa del problema, que no es ni sorda ni insensible? En el fondo, poco importa que se origine una acción. En su versión más maquiavélica, esta estrategia consiste en echar tierra sobre un «desafío», ahogándolo en procedimientos, dejándolo para más adelante, confiándolo a grupos de expertos encargados de desbrozarlo.

ii) Otra condición de inclusión en la agenda nos lleva nuevamente a recordar que un «desafío» es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la atención pública. Esta situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria. Aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser. Estas diferencias son lo suficientemente acentuadas, en la percepción que se tiene de ellas, como para que la situación resulte inaceptable y se exija la acción política. La conciencia de esta situación es asumida por los actores políticos o por otros medios.

iii) Por último, este problema y el que puede constituir deben ser abordables en términos de atención pública. Dicho de otra manera, toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En cierta manera, se politiza publicitándose. En efecto, abundan los problemas llamados de sociedad, y cada individuo o grupo tiene una demanda por satisfacer que merece atención. Sin embargo, hace falta plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública. El conocimiento de este código constituye un capital cultural para quienes lo poseen: saber a qué puertas llamar, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible (técnicamente, en términos de interés, ideológicamente) y en qué momento. El manejo de este capital explica ampliamente la extrema popularidad de que gozan, en particular en el medio rural, algunos electos como los alcaldes. Entre la población que tiene demandas planteadas y los servicios públicos (Educación, Impuestos, Tesoro, Ejército, Correos y Telégrafos, Teléfonos, EDF), que parecen lejanos e inaccesibles, el electo sirve de intermediario, tanto más eficaz cuanto que domina el código que permite el intercambio de anulaciones y de favores (Thøenig, 1975).

Para que un problema se incluya en una agenda coyuntural, los actores deben dominarlo. Sin embargo, no es suficiente que los empresarios políticos se activen ante los guardianes de la agenda: otros factores permiten acelerar la inclusión.

Por una parte, a menudo los empresarios políticos parecen amenazados a los ojos de la clase política y de las autoridades públicas, que se sienten acusadas y criticadas. Frente a ellas, los empresarios políticos practican una táctica de chantaje. Se presentan como los mensajeros o los intermediarios sin los cuales no podrá encontrarse a tiempo ninguna solución razonable. Quieren salvar el orden establecido antes de que sea demasiado tarde. «Después de mí, el diluvio; yo no respondo de nada si...»: su chantaje es alusivo. Quieren arrancar algo al mismo tiempo que ofrecer una solución a la autoridad pública.

La aceleración resulta también del hecho de que los grupos interesados, si no se sitúan en primera línea como militantes activos, actúan en todo caso en el mismo sentido que los grupos identificados totalmente con el tema. Pesan, en efecto, con un peso silencioso pero real, por su capacidad de represalia más o menos directa en el tiempo. Es clásica, en este aspecto, la amenaza de «votar mal» en las próximas elecciones, amenaza sumamente anticipada por los gobernantes, de manera a veces incluso exagerada en relación con las probabilidades reales de que tales amenazas se cumplan.

4.2.- LAS RESPUESTAS

Una autoridad pública dispone de una variedad de respuestas frente a una demanda incluida en la agenda.

Puede rechazar la inclusión del «desafío». Tiene abierta la opción de un rechazo total o, al contrario, de una táctica más indirecta de corrupción. Puede actuar sobre el mismo problema: desactivándolo, bloqueándolo, tornándolo a broma, etc. Su acción también se puede desplazar hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación y de atención) evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho: desacreditando a los líderes, sobrepasándolos para dirigirse directamente a los grupos, exacerbando las rivalidades internas, etc.

La otra alternativa es responder a la demanda favorablemente, en principio, pero según grados muy distintos.

La autoridad pública muestra una atención positiva, modula tácticamente su acción concreta. Así, puede:

— mandar una señal simbólica. Por ejemplo, recibir y escuchar a una delegación, prestando un oído atento a los argumentos de los empresarios políticos:

— invocar un imponderable que le permita escapar a la acción. Por ejemplo, declarará que está dispuesta a actuar y ayudar, pero que se lo impiden razones de fuerza mayor;

— postergar el examen del problema. Así, la creación de comisiones de expertos es un medio clásico para retrasar los plazos;

— establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido. La puesta en marcha de un servicio especializado al que se confía la definición de procedimientos específicos constituye una ilustración de lo anterior;

— reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo. Por ejemplo, conceder una subvención excepcional para Navidad a los desempleados en lugar de reconocerles unos derechos;

— tomar en cuenta la demanda en su conjunto;

— anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar a que se desarrolle a través de otros empresarios políticos.

La oferta que una autoridad pública dirige a las demandas de atención responde a otras características particulares.

En general, tras una larga demora, genera un servicio o un producto. Inmediatamente, el público es incompetente: para juzgar su posible calidad (falta de comparación posible, porque está adaptada por expertos, que definen su carácter operacional y los criterios de éxito-fracaso —en educación o salud—, etc.), para anticipar su contenido concreto y técnico y las alternativas posibles; para proyectarse hacia el futuro, tal como será afectado por el cambio inducido por la acción pública. La respuesta pública reviste, por otra parte, un aspecto que es una respuesta no a un problema aislado, sino a una clase de situaciones idénticas. El equipamiento colectivo, por ejemplo, está para satisfacer a mucha gente, pero a nadie en particular. El bien o el servicio son complejos por naturaleza: están comprometidos entre los medios específicos y los objetivos generales.

Sin embargo, la oferta encubre también algo más que un servicio o un producto. Une, simbólica, emocional y políticamente al consumidor o a los administrados a la autoridad pública que dispensa una «solución». Este aspecto de las cosas es esencial ya que, más allá del consumo o de la prestación, la acción pública está marcada por un imperativo de legitimidad (Laufer, Burlaud, 1980). Este imperativo es particularmente fuerte en el seno de las entidades locales. Se trata, para ellas, de justificar su acción convenciendo a sus públicos. De ahí el recurso a los criterios de justicia, equidad y eficacia. Los públicos a los que se apunta no son necesariamente los mismos que los consumidores potenciales: a menudo son muy diferentes: los electores, los adversarios, etc. Legitimar consiste, en este caso, en tratar de dirigir las fuerzas conflictivas que rodean a la autoridad pública.

¿Por qué el contexto social y político en el que se mueve una autoridad gubernamental tiende tanto a las controversias y los conflictos? ¿Por qué no puede gobernar por consenso? Existen dos razones al menos:

— el entorno es social y económicamente heterogéneo, por sus intereses y sus valores;

— con sus intervenciones, la autoridad pública modifica —o cree que puede hacerlo— el equilibrio, la naturaleza y el juego de los intereses.

A partir de la formación de su agenda, la autoridad pública se ve impulsada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. Busca educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política, que utiliza abundantemente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las técnicas más clásicas mediante las cuales el Estado y quienes lo gobiernan pesan sobre la política, no sólo proveyendo bienes y servicios públicos, sino tratando de modelar las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlos en términos de controversias políticas.

Bibliografía

- Bachrach (P.), Baratz (M.), *Power and Poverty*, New York, Oxford Univ. Press.
 Bardach (E.), 1972, *The Skill Factor in Politics. Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, Univ. of California Press.
 Becker (G.), 1964, *Human Capital*, New York, Wiley.
 Bendor (J.), Moe (T.), 1986, Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics, *American Political Science Review*, 80, p. 1187-120.
 Cazes (B.), 1970, Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux. *Economie et Humanisme*, 24, 206.
 Cobb (R.), Elder (C. D.), 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allynand Bacon.
 Easton (M.), 1973, *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin.
 Gusfield (J.), *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Univ. Press.
 Laufer (R.), Burlaud (A.), 1980, *Management public. Gestion et légitimité*, Paris, Dalloz.
 Meynaud (J.), 1960, *Les groupes de pression*. Paris, Presses Universitaires de France. coll. « Que sais-je ».
 Mitchell (J.), Michell (W.), 1969, *Politics: Problems and Outcomes*, Chicago, Rand McNally.
 Padialeau (J.), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France.

- Romer (J.), Rosenthal (H.), 1978, Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, *Public Choice*, 33, p. 27-43.
- Thoenig (J.-Cl.), 1975, La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International de l'Administration Publique*, 36, p. 77-123.

CAPÍTULO V

LA DECISIÓN PÚBLICA

Actuar es tomar decisiones. La decisión ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos, porque en ese preciso momento se juega la partida. Un responsable administrativo resuelve. Se seleccionan las soluciones. Una serie de acontecimientos derivan de ellas. Los interesados en la política pública considerada verán afectada su situación. El porvenir parece comprometido de manera irreversible.

En la vida concreta de la gestión pública todo concurre a la revaloración, cuando no a la sacralización, de la toma de decisiones. La Constitución o el organigrama precisan, a veces detalladamente, quién tiene derecho a firmar, en qué circunstancias, al final de qué trámites. El decisor final es la persona que cuenta, aquella cuyos humores, intereses y gestos se espían. Se le deben honores. Porque todo, en definitiva, descansa sobre sus espaldas y compromete su responsabilidad. En casa de la política, el decisor trabaja en el piso principal, como el capitán en un barco. Los consejeros o los expertos, si bien ayudan a decantar el problema y a generar alternativas, permanecen en la bodega.

En principio, el momento de la decisión representa el apogeo del trabajo político y administrativo. El resto parece secundario. Ésta es, en parte, la razón por la cual, a los ojos del observador de la cosa pública, la decisión tiene valor privilegiado como reveladora del sistema político y, en consecuencia, de la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder.

1. La decisión pública no es lo que parece

La primacía del acto de decisión ¿es un postulado o una hipótesis? Una buena higiene intelectual aconseja tomarla como una hipótesis que se trata, precisamente, de confrontar con hechos concretos. El camino parece evidente, pero los resultados pueden sorprender.

1.1. UN REVELADOR CONTROVERTIDO

La decisión ¿es reveladora de la estructura del poder político y social o, al contrario, enturbia y confunde la realidad de las relaciones de fuerza? De la interrogación metodológica uno se desliza, si no está muy alerta, hacia la controversia ideológica. El célebre debate nacido a principios de la década de 1960 entre los politólogos Dahl y Hunter, en Estados Unidos, da buena cuenta de ello. En el centro de sus preocupaciones se encuentra una pregunta común: ¿cómo se distribuye el poder en las ciudades?

Dahl estudia el caso de New Haven (Dahl, 1961). Examina, especialmente, la manera como se toman importantes decisiones municipales (urbanismo, etc.). A este respecto, observa que múltiples actores intervienen a lo largo de procesos diluidos en el tiempo. Sin duda, el alcalde dispone de un papel importante. Sin embargo, dentro o fuera del municipio, entran en juego otros individuos o grupos cuyos deseos y negativas debe tener en cuenta el alcalde. La persona que decide no está sola ni es omnipotente; lejos de ello. En su sustancia, el poder se reparte entre numerosos jugadores, cuyo peso varía según las apuestas que les atan. Hay un juego en la sociedad política, y el decisor formal no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos jugadores. El poder es difuso y el juego, pluralista. La decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes.

Hunter, por su parte, estudia la ciudad de Atlanta (Hunter, 1963). Niega todo valor a cualquier enfoque decisorio. La persona que decide, según él, no es autónoma. Es juguete de fuerzas sociales que la dominan. La decisión, vista como un momento concreto, es un señuelo, una cortina de humo. Las opciones resultan de una lógica que responde a la tiranía de los intereses, especialmente de los más fuertes (medios financieros, industriales, etc.). Los «poderosos» no intervienen activa y ruidosamente en los procesos de decisión. Les basta con ser. Los demás —políticos, responsables municipales— no tienen otra opción que no sea hacerse cargo de sus intereses. El decisor público depende, pues, de terceros contra los cuales no puede decidir. Hunter lo demuestra sustituyendo el enfoque llamado decisorio por un enfoque «reputacional». En otros términos: interroga a los expertos que conocen bien los asuntos públicos y los mecanismos de influencia en la ciudad, y busca identificar «quién cuenta más». Resulta de ello un poder distribuido en forma de pirámide, concentrado en las manos de un pequeño grupo, de una oligarquía que mueve todos los hilos para ampliar sus intereses.

La reconciliación de Dahl y Hunter es imposible. En efecto, el debate encubre dos visiones inconciliables de la sociedad y del poder: en Hunter, una estructura estratificada y jerárquica en la que lo que ganan algunos lo pierde la mayor parte; en Dahl, un conjunto de procesos interactivos y cambiantes da una suma global positiva. Metodológicamente, la cuestión se plantea de

forma directa: ¿ocurre algo pertinente en materia de política pública en el momento de la decisión? El decisor ¿es un actor que cuenta?

1.2. UNA REALIDAD MÚLTIPLE

Existe una abundante literatura en materia de decisión. Las ciencias sociales han privilegiado el estudio de lo «grande», y no es una casualidad: a decisiones excepcionales, decisores importantes. Por ejemplo, un momento dramático, como la crisis de los misiles de Cuba, que en octubre de 1962 enfrentó a Estados Unidos y a la Unión Soviética, llevándoles al borde de la guerra nuclear (Allison, 1971). O bien la función de presidente de Estados Unidos (Neustadt, 1960; Johnson, 1974). Procediendo así, las ciencias sociales contribuyen a alimentar el fenómeno de la valoración de la decisión. En efecto, se entiende, implícitamente, que una decisión única es una «gran» decisión, un momento único de elección que marca una discontinuidad en el tiempo y en el espacio y que viene de arriba. Esta decisión tiene, pues, una historia. En esto se opone a la «pequeña» decisión, mecanismo de rutina, repetitivo, cuyo aporte es marginal y emana del medio o de la base. La pequeña decisión es automática, sin historia, y por lo tanto sin interés.

No obstante, ciertos resultados no dejan de sorprender y de embrollar las pistas, poniendo en duda estos prejuicios. Así, el presidente de Estados Unidos, supremo señor de la paz y de la guerra, preside, pero no decide verdaderamente. Casi no controla la acción; ratifica soluciones de las que es prisionero y que resultan de compromisos, de rutinas surgidas de su administración. El camino que conduce a las grandes decisiones, aunque tenga la apariencia de la racionalidad, está sembrado de acontecimientos imprevistos, de senderos tortuosos, de luchas intestinas, de múltiples participantes, de consideraciones extravagantes. Por su parte, las «pequeñas» decisiones no son siempre automáticas, simples, ni carentes de historia.

La formulación de políticas por las autoridades públicas y la forma en que se legitiman las opciones de los decisores han provocado la curiosidad de los sociólogos y de los politólogos a través de numerosos estudios de casos concretos. Uno de ellos, convertido en un clásico, pone de manifiesto el carácter activo de ciertos actores políticos que se transforman en promotores-elaboradores de decisiones (Bardach, 1972). También disponemos de una síntesis del estado de los conocimientos relativos a los procesos decisivos a nivel federal en Estados Unidos (Ripley, Franklin, 1984).

Algunos estudios detallados realizados en Francia cubren las políticas públicas nacionales, postergando el nivel local. Sus resultados sugieren una observación de orden general: existe una gran variedad de situaciones concretas a partir del momento en que están en juego decisiones importantes (Suleiman, 1976; Zysman, 1977; Grémion, 1979; Padioleau, 1981; Jobert, Muller, 1987; Thoenig, 1987).

Así, el 30 de diciembre de 1958, el gobierno dictó una ordenanza que reformaba los estudios médicos y las estructuras hospitalarias (Jamous, 1969). Esta decisión representaba una ruptura espectacular en el medio sanitario: introducción de la dedicación a tiempo completo para los residentes de los hospitales universitarios; institución de un concurso oposición para el ingreso, nacional y anónimo, de médicos internos; e introducción de la biología en los estudios de medicina. Había un antes: en adelante habrá un después. Entre ambos, se imponen cambios revolucionarios a los hospitales y médicos de los hospitales universitarios.

Jamous caracteriza esta decisión con los rasgos siguientes:

- Es global. En efecto, afecta al funcionamiento cotidiano del hospital, a las ramificaciones de la enseñanza de la medicina, a la investigación médica en todos los hospitales clínicos del país y lo hace de manera uniforme.
- Es política. En un sector donde dominaban el corporativismo, el nepotismo y la referencia a la profesión liberal, la decisión inyecta nuevos valores, tales como la condición de funcionario y la igualdad de oportunidades.
- Es autoritaria. El gobierno confió a un gran pediatra, Robert Debré, padre del primer ministro de la época, la preparación de las opciones. Se apoyó en una pequeña red personal de especialistas y de jóvenes médicos. La consulta se redujo al mínimo. La preparación se llevó a cabo con toda discreción, sin negociar con los intereses establecidos.

Existía desde hacía algunos años un retraso acumulado por el sector médico y hospitalario universitario francés. Las necesidades de reforma eran evidentes, pero no se avanzaba en la adopción de medidas concretas. Pasar de la necesidad y del problema a un acto público que determinara las soluciones y las ratificara oficialmente no constituía un paso evidente y necesario. Faltaba aún la cristalización de dicha necesidad. Jamous distingue tres grupos de factores que, ligándose los unos con los otros, provocarían la reforma:

- i) *Condiciones sociohistóricas.* Por ejemplo, se toma conciencia de un desfase creciente entre las disfunciones del sistema médico y hospitalario universitario y las posibilidades teóricas de rendimiento de que es capaz la medicina. Una categoría socioprofesional nueva dentro del medio (jóvenes médicos formados en nuevas técnicas) se adueña de soluciones de recambio técnicamente coherentes y las propone. Estas soluciones se presentan de tal manera que parecen responder a demandas sociales generalizadas (más fácil acceso a los hospitales, etc.). Encuentran una voluntad política convergente en contra de las principales administraciones afectadas que bloquean el cambio.

ii) *Una personalidad reformadora.* Estas condiciones llevan a recurrir a una personalidad responsable de preparar la decisión. Robert Debré, médico de renombre mundial, tiene la confianza del gobierno y posee carisma, autoridad y legitimidad en el medio facultativo. La reforma no afecta a sus intereses personales. Suscribe resueltamente la solución propuesta por los jóvenes reformadores.

iii) *Un estilo de decisión.* La decisión se toma según un estilo muy particular: es global y autoritaria y hace referencia a valores políticos y sociales (igualdad en el acceso a las prestaciones públicas).

A políticas públicas diferentes, decisiones diferentes. Esto es lo que sugiere un análisis sobre las medidas tomadas por el gobierno con vistas a crear escalafones regionales (Grémion, 1979).

El 14 de marzo de 1964, el *Journal officiel* publica tres decretos que corresponden a la política constitutiva. Se reorganizan los servicios territoriales del Estado. El prefecto de departamento es investido de una función de coordinación del conjunto de organismos estatales que, sobre el terreno, representan a los ministerios parisinos. Pero, sobre todo, se crea una circunscripción de acción regional. Se nombra un prefecto de región y se ponen en marcha nuevos servicios regionales del Estado. Su misión es gestionar el reparto de las inversiones públicas estatales entre los departamentos. A su lado se constituye la CODER (Commission de Développement Économique Régional), asamblea de carácter consultivo. Reúne personalidades del mundo socioeconómico regional nombradas por el Estado para dar su opinión sobre las políticas de interés general. La regionalización y la desconcentración de la gestión de los asuntos públicos en Francia se han puesto efectivamente en marcha.

Estas medidas, largamente esperadas, tienen amplia repercusión. Formalmente, llevan la marca del primer ministro Pompidou y, sobre todo, del ministro delegado para la ordenación territorial, Guichard. Catherine Grémion muestra que, de hecho, el decisor público no es monolítico. Las medidas fueron elaboradas a través de un proceso largo y complicado que movilizó numerosos actores. No hay una decisión ni un decisor, sino una serie de estrategias y de compromisos entre dos puntos de vista, entre grupos que no comparten la misma solución. En síntesis, la voluntad del escalón político sirve de impulso; sin embargo, la decisión es llevada a cabo esencialmente por un sector de altos funcionarios. Miembros de diferentes ministerios, prefectos, miembros del Consejo de Estado e ingenieros de caminos, persiguen objetivos heterogéneos, propios de sus funciones y de su posición dentro del aparato del Estado. La acción política interviene de manera intermitente, para señalar el objetivo general y, después, para arbitrar las medidas de detalle. La batuta pasa rápidamente a manos de los gabinetes ministeriales, los directores de gabinete, los grandes cuerpos y

otras inspecciones generales. De esta forma, el objetivo general (descenralizar y movilizar nuevos notables) queda ahogado en provecho de ajustes concretos, cuyo criterio de aceptación se enmarca en los intereses sectoriales, representados por los altos funcionarios. A su manera, la gran idea da a luz un ratón. La decisión, como innovación, es inversamente proporcional a la distancia de los altos funcionarios expertos que participan en el proceso con respecto al sistema administrativo propiamente dicho. Tener ambos pies en el sistema, en términos de funciones ocupadas y de carrera individual, vuelve miope ante el cambio y conservador en las proposiciones.

Los trabajos de Jemous y Grémion ilustran proposiciones más generales tales como:

— El decisor político sirve de detonador para la elaboración de nuevas políticas públicas.

— Aunque sea él quien firma y resuelve en última instancia, se apoya en soluciones concretas cuya formulación detallada, técnicamente constituida, no es obra suya.

— Terceros grupos proveen estas soluciones, elaboran las opciones y aseguran su legitimidad operacional.

— En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermediarias de expertos y de consejeros.

Por último, se puede preguntar, razonablemente, si quien decide en lo formal decide de verdad, y también si hay una decisión reconocible y adoptada en un momento dado.

La tecnocracia no está lejos. Eso explica la creación, en 1966-1967, del Ministerio de Equipamiento (Thoenig, 1987). Esta iniciativa mezcla aspectos constitutivos — fusión de los servicios de construcción y de los de obras públicas — y redefiniciones de la política urbana: nuevas medidas en los ámbitos del transporte, la vivienda y la ingeniería civil pública. El presidente de la República, De Gaulle, y el ministro de Equipamiento, Pisani, son los mascarones de proa. Sin embargo, la influencia del cuerpo de ingenieros de caminos aparece como primordial desde antes de la decisión política formal, y después en la elaboración de las medidas sucesivas que la traducen en programas concretos de acción. El cuerpo se apodera de exigencias sociales, económicas y políticas, las frena o las amplifica de acuerdo con sus necesidades, en la medida en que ve en ellas oportunidades compatibles con la extensión de su empresa en el aparato del Estado. Modela las soluciones de las que tiene el monopolio, aparta las que pueden atacar este monopolio, y transforma en iniciativas técnicas, tratables bajo la forma de medidas administrati-

vas, las necesidades de equipamiento colectivo de una sociedad cuya expresión es, sin embargo, del orden de la acción política.

De ahí a ver desaparecer completamente el momento de la decisión y el decisor, no hay más que un paso. Este paso se da cuando la política pública compromete, incluso, el destino mismo de la colectividad.

Esto es lo que sugiere la observación de la política nuclear (Simonnot, 1978). Durante más de 30 años, desde finales de los cuarenta hasta comienzos de los ochenta, un pequeño grupo cerrado de industriales, de altos funcionarios técnicos (ingenieros de minas) y de dirigentes de empresas públicas (EDF, CEA) agrupados en la comisión PEON (comisión consultiva para la producción de electricidad de origen nuclear) elaboró las opciones y decidió las medidas de Estado para la actividad nuclear civil y militar. Lo hizo al abrigo de toda verdadera interferencia gubernamental y sin ningún debate público. Así, se puede preguntar cuándo se decidió la fabricación de la bomba nuclear por Francia. Los hechos muestran, ante la estupefacción general, que jamás ninguna autoridad pública lo ha sabido. No hay fechas ni responsables identificables. La bomba atómica francesa no se decidió. Se hizo poco a poco hasta que, un día, Francia se despertó con un arsenal nuclear incipiente a su disposición.

Este tipo de comprobaciones pueden afectar a la sensibilidad cívica o ética. La responsabilidad política y el debate público aparecen ocultos, y los gobiernos son víctimas del engaño de la tecnocracia, abdicando de su papel. Sin embargo, el juicio moral no es suficiente. Además, puede hacer fracasar el intento de comprensión de las condiciones necesarias para el acto decisional. Tal vez el problema, si lo hay, reside en parte en la usurpación de la decisión pública por terceros, expertos o tecnócratas. Otra pregunta merece ser formulada, no moral ni cívica sino intelectual: ¿y si la forma en que razonamos habitualmente sobre la decisión política no fuera la adecuada?

2. Las actividades decisorias

¿De qué está hecha una decisión en materia de política pública? Buscar sus características profundas es una forma de proceder frecuentemente utilizada por las ciencias sociales. La finalidad del ejercicio consiste en poner de manifiesto las especificaciones propias de este tipo de decisión comparándolas, más o menos explícitamente, con las decisiones en otros sectores o campos: pequeños grupos, empresas, etc.).

Un enfoque corriente consiste en inventariar y nombrar las fases elementales necesarias para la constitución del llamado proceso de toma de decisiones públicas (Lasswell, 1979; Brewer, De León, 1983). Se está de acuerdo, en general, en considerar que un proceso reúne las actividades y los actores en torno a dos fases principales: la fase de formulación y la de legitimación (Jozes, 1970).

— La *formulación* designa el trabajo mediante el cual una apuesta se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma en alternativas para la acción, en soluciones.

Esta fase, también llamada de preparación, abarca diversas actividades que se diferencian en teoría unas, de otras, porque en los hechos, todo se puede ocultar o confundir. Los responsables políticos, sus gabinetes, sus servicios realizan estudios para decantar el «desaffo», separar las facetas operativas, identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un diagnóstico. La imaginación, más o menos creativa, se moviliza a fin de suscitar alternativas y elaborar un estado deseable hacia el cual encaminarse. Se hacen previsiones y se emiten opiniones sobre los méritos de las alternativas, sobre lo aceptable de las soluciones, sobre el devenir del problema una vez que se haya tomado la decisión.

La formulación, a su vez, se puede subdividir en dos fases: la del análisis y la de la selección.

• El *análisis* define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas. Se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. La cuestión se centra en saber si es necesario actuar o no, y qué resultaría de no hacer nada. La característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las soluciones o los efectos. Investigar no es nada fácil: una autoridad pública que no llega a comprender lo que sucede, problemas complejos que se simplifican hasta la caricatura, datos cuya pertinencia y finalidad quedan por verificar, polaridades causas-efectos recuerdan la historia de la gallina y el huevo.

• La *selección* es el proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitaristas. Puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso. La revalorización de opciones alternativas permite la expresión de tácticas tan variadas como el recurso a los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje. La promoción política acompaña estrechamente la selección de una alternativa.

La mayor parte de los autores están de acuerdo en reconocer que, en la fase de formulación, la sustancia y el proceso están estrechamente entremezclados. Ni los objetivos están definidos desde el principio, ni los medios se catalogan después, de forma deductiva. Al contrario, la explicitación de los objetivos y la exploración de los medios progresan a la par, por iteraciones sucesivas. Las autoridades públicas se mueven mucho, pero, al comienzo, no siempre saben lo que hacen, cuál es el problema que se plantea. A menudo, deberán esperar el final del trayecto para saber lo que buscan realmente. La

interpretación entre el contenido y la forma sugiere que si en la acción pública los valores o las ideologías desempeñan un papel importante, la factibilidad y el realismo también cuentan mucho en la calidad de la formulación que adopta el decisor público. Una alternativa se presenta, por tanto, como un cálculo social que mezcla la factibilidad política —¿el objetivo y la solución son admisibles para terceros, son aceptables para quienes deben decidir?— y la racionalidad técnica —¿el objetivo y la solución son pertinentes y compatibles entre sí?—.

Una característica del proceso de decisión reside en el encadenamiento de las actividades. En efecto, durante el proceso, no sólo entran y salen de escena numerosos actores —ministros, parlamentarios, altos funcionarios de los gabinetes ministeriales y de las administraciones, *lobbistas*— sino que el progreso mismo del proceso no es necesariamente lineal. El análisis del problema no precede necesariamente a la formulación de soluciones; la puede seguir. El análisis o examen del problema puede quedar paralizado durante el camino. Otro problema distinto sustituye al problema de partida, o bien emerge durante el proceso, ligado poco o mucho al problema inicial. La agenda se transforma, se extiende o se contrae. O bien aparecen opciones que no tienen demasiado que ver con el dato considerado, pero que atraen la atención de los actores. La formulación se subcontrata a terceros, que transforman completamente el problema, tomando el control del proceso en su provecho. En resumen: la fase de formulación puede revestir aspectos en apariencia desordenados, diluidos en el tiempo y no lineales.

— En cambio, la fase de *legitimación* parece más breve y más identificable. En el sentido estricto del término, coincide con que el responsable formal, el individuo o el grupo al que institucionalmente le corresponde el derecho y el deber de resolver, resuelve. Vota, firma, «decide». En teoría, posee la autoridad, el monopolio de las opciones. Puede aceptar o rechazar la selección inicial, puede actuar discrecionalmente. No está obligado a adoptar la opinión de los consejeros, los expertos y los otros actores. Tiene la posibilidad de hacer y deshacer.

En la práctica, lo último ocurre raramente. A veces, «quien decide» ratifica pura y simplemente la actividad de selección. O bien modifica sólo un detalle de la opción que ha sido preparada. ¿Quiere decir esto que es prisionero del proceso anterior? Sí y no.

Quien decide no tiene tiempo para hacerlo todo. Le falta influencia para destruir los compromisos que neutralizan o movilizan, hoy o mañana, a otros actores que cuentan. Le faltan el conocimiento y la información sobre la tecnicidad de las iniciativas y de las opciones posibles. Al mismo tiempo, en sentido inverso, puede estar convencido de que sus consejeros o colaboradores han anticipado sus intereses, sus valores, sus preferencias.

La legitimación no es un acto protocolario, aun cuando el decisor se con-

tenta con ratificar el trabajo elaborado anteriormente. Posee su valor agregado, que es política y simbólicamente decisivo: por su voto, por su firma, reviste de legitimidad la opción y la hace oficial, portadora de autoridad e irreversible. El trabajo de legitimación consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a los ojos de terceros. Se trata de conformar la solución a las normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público. En lo sucesivo, si alguien puede discutir la opción, deberá exponerse a transgredir las normas compartidas colectivamente, pagando un costo muy alto, discutiendo la constitucionalidad del sistema político, la legalidad de los procedimientos, recurriendo a la amenaza (la calle, la huelga, la guerra civil), etc.

El sistema político francés ofrece, a este respecto, oportunidades muy elaboradas. Los terceros pueden recurrir a las instituciones de apelación (Consejo constitucional, tribunales administrativos, Consejo de Estado). El decisor mismo dispone de la facultad de tomar la decisión en principio —publicación de leyes en el *Journal officiel* por ejemplo—, retrasando, no obstante, las modalidades concretas de aplicación por los servicios administrativos —no publicación de los decretos de aplicación—. La historia está llena de principios que esperan siempre su operatividad instrumental, en una secuencia marcada por dos tiempos decisorios diferentes, sin que uno implique necesariamente el otro.

En última instancia, conviene interrogarse sobre el estatuto mismo de la decisión pública. Una visión positivista de las cosas es no considerar como decisión pertinente más que la actividad que conduce a una autoridad pública a legitimar una opción. Cuando el proceso llega a su término, se vuelve objeto de atención y de significación para el comportamiento de las políticas públicas. Una visión así es manifiestamente errónea. La no decisión existe, y traduce una actividad al menos igualmente significativa de la actividad pública (Bachrach, Baratz, 1963). El desafío inscrito en la agenda no se ha traducido ciertamente en una opción, pero ha sido tratado.

Una *no decisión* encubre un conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública. Todo sucede como si ésta decidiera no decidir, o más concretamente, como si decidiera enterrar el problema. Su poder, en efecto, no se manifiesta sólo en el hecho de resolver los problemas por medio de la acción positiva. Adopta, igualmente, la actitud de esquivar el cambio.

Bachrach y Baratz identifican cuatro tipos de estrategias de no decisión:

- el uso de la fuerza por la autoridad pública;
- las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma;
- la propaganda, la difusión de nuevas normas sociales y políticas;
- el cambio en los procedimientos del trabajo gubernamental.

Insisten así en el uso de la coerción y en el recurso al golpe de fuerza. En efecto, la realidad muestra un abanico muy extenso y sutil de estrategias que permiten a una autoridad pública enterrar una iniciativa o negar la necesidad de un tratamiento adecuado.

Por ejemplo, ante el aumento de los problemas ligados a la nacionalización de los inmigrantes, el gobierno optará por confiar su examen a una comisión de expertos que trabajen en sesiones públicas televisadas (comisión Long en 1987). Una forma para ganar tiempo, para demostrar a los partidarios y a los adversarios que el problema no es simple, y esperar el olvido o, al menos, el mantenimiento del *statu quo*.

3. La racionalidad del decisor

La decisión genera comportamientos, actividades de uno o varios actores que, enfrentados a los problemas, se encuentran en situación de elegir. Dicho proceso desemboca en un resultado que llamamos solución. Esta definición general se aplica a todo tipo de situaciones cotidianas: actos de compra, la relación de mando en una organización, la conducción de un automóvil, etc. Sirve igualmente, al menos en una primera etapa, para calificar las decisiones en el campo de las políticas públicas. Falta dotarla de una buena teoría, de instrumentos conceptuales y analíticos que expliquen el porqué y el cómo de los comportamientos decisorios.

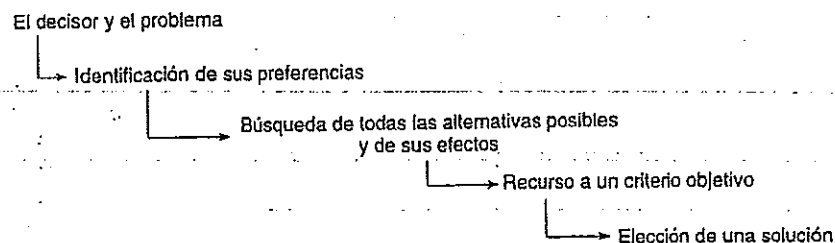
3.1. LA RACIONALIDAD ABSOLUTA

Casi espontáneamente, se impone un modelo aclaratorio: el del decisor racional.

La secuencia de actividades que abarca esta muy estructurada. De entrada, hay un actor que, enfrentado a un problema, se encuentra en situación de elegir. Elige sus preferencias, se propone objetivos, fija sus valores, selecciona sus ventajas. Luego busca las alternativas disponibles para responder el problema. Hace un inventario exhaustivo de ellas e identifica sus efectos y sus méritos específicos. Seguidamente adopta un criterio de elección tan objetivo como sea posible; es decir, que permita determinar la mejor relación entre las ventajas y los inconvenientes de cada alternativa. La cantidad de alternativas disponibles será explorada finalmente con la ayuda de este criterio, y de allí saldrá la solución.

Por ejemplo, debo comprar un kilo de azúcar blanco en polvo. Decido adquirirlo al precio más barato en un radio de 500 metros. Localizo todas las tiendas que venden este tipo de producto, anotando el precio y la distancia geográfica. Tomo el criterio del precio y la distancia como puntos de comparación. Finalmente, elijo la tienda más barata y más cercana.

Lo mismo debe hacer un ministro o un alcalde en materia de políticas públicas: el problema y su análisis precederá a una decisión sobre la base de criterios racionales y objetivos.



Este modelo de comportamiento es positivo. Porque lo esencial para quien debe decidir es concentrarse en el problema, en el contenido de las alternativas y las preferencias, y en la elección de un buen criterio, adecuado a ese contenido. Decidir consiste en maximizar u optimizar los resultados en relación con los costos, y las ventajas en relación con los inconvenientes. La consecuencia es que, actuando así, la solución que se elija será, necesariamente, la mejor de las alternativas consideradas. En resumen, la persona que decide, si actúa de modo racional, adopta un comportamiento en el que únicamente cuentan la verdad, la inteligencia y el saber como motores del proceso de actividades.

Para que esto suceda, es necesario que se cumplan ciertas condiciones. La teoría del decisor racional descansa en estos postulados:

- en cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo, si es razonable;
- las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas;
- el decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles. El mundo es una casa transparente;
- el decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo moviliza, salvo el problema que gestiona.

3.2. LA RACIONALIDAD LIMITADA

¿Realidad o utopía? El aporte capital de Simon, economista, experto en psicología cognoscitiva y uno de los fundadores de la inteligencia artificial, consiste en haber demostrado que esta teoría es irreal. Trató de aplicarla a la toma de decisiones en las grandes empresas, pero advirtió que sus postulados eran erróneos.

El decisor racional se comporta como si se moviera en el mundo de la racionalidad triunfante o absoluta. Ningún condicionamiento cognoscitivo o político pesa sobre él y sobre su situación. Resumiendo: se sitúa en el universo de la ilusión, es decir, en el normativo.

En la realidad, quien decide tropieza con mayores apremios. Las obligaciones que administra dependen de diversos factores:

i) *La información falta y cuesta.* No se accede a ella gratuitamente, y significa un costo de investigación para quien decide. El precio que paga puede consistir en el tiempo transcurrido o en la dependencia de terceros que poseen la información y a los que hay que devolverles el favor (poder, contrapartida, etc.). Por otra parte, no es evidente su asimilación. Por ejemplo: una información puede poner en cuestión la visión del mundo (los valores) que, por su experiencia o por prejuicios de su educación, ha adquirido la persona que debe decidir. En este caso, y con el fin de disminuir las tensiones que crea en él esta disonancia cognoscitiva (separación entre valores subjetivos e información objetiva), el decisor preferirá dejar de lado la información y salvaguardar su visión del mundo.

ii) *Los criterios de elección son escasos.* Los métodos disponibles para definir lo óptimo, o toda aproximación a un arbitraje entre ventajas e inconvenientes, son poco numerosos. Así, siempre se recuerdan los mismos ejemplos en materia de opciones públicas que pueden apoyarse en una variedad de criterios científicos que permiten comparar las alternativas entre ellas: las decisiones en el campo de las grandes infraestructuras de transportes (construcción de carreteras, extensión de las redes ferroviarias, etc.). No obstante, las áreas para las que existen métodos son escasas. Lo son aún más, los sectores en los que hay consenso social y político para la aplicación de estos criterios.

iii) *Varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de las alternativas.* El decisor racional hace un inventario de todas las alternativas y de sus méritos respectivos. Pero, aquí también, existen importantes limitaciones ligadas a la naturaleza del comportamiento cognoscitivo. Así, los individuos varían en su capacidad de administrar la complejidad. Algunos no pueden pasar a la acción sin disponer de una masa considerable de informaciones. Cuanto más complejo parece el problema, más decantada parece la situación y más dispuestos se muestran éstos a actuar. Otros, al contrario, no pueden decidir si las alternativas no han sido reducidas al mínimo: un exceso de opciones y datos sobre sus méritos evidencia un proceso mal decantado. ---

iv) *La necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica.* Un proceso de decisión traduce a menudo momentos de incertidumbre, presión y tensión. Está en juego el porvenir, están en discusión intereses, y se ven afectos

tados ciertos administrados. Existen motivos suficientes para que se desestabilicen los egos bajo el peso de las responsabilidades. El presidente Lyndon Johnson, un político más bien experto, ¿no se levantaba por las noches, abrumado por la angustia, para pasearse ante los retratos de sus predecesores? La capacidad del decisor para soportar psicológicamente la elección varía de forma considerable de una persona a otra. Por ejemplo, tal político no soporta que la indecisión se prolongue, y pondrá lo más rápidamente posible un punto final a la incertidumbre. Exagerando, toda decisión es buena, cualquiera que sea, con tal que se acaben las dudas.

Durante la decisión, el actor maneja a la vez:

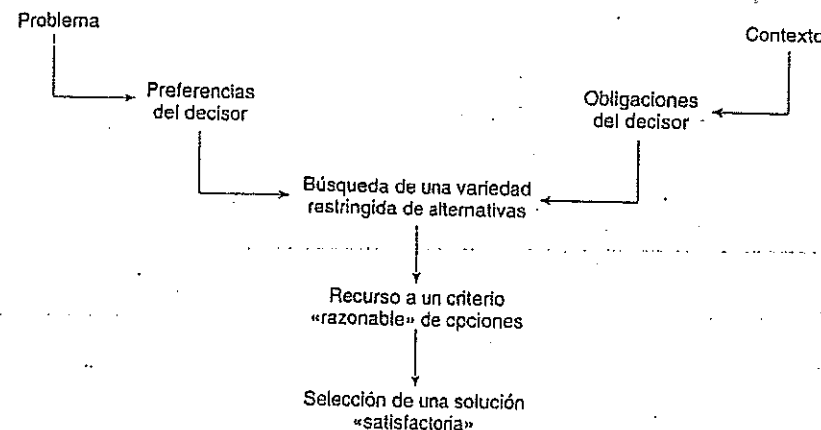
- un contenido, un problema;
- un proceso, una situación.

La racionalidad absoluta no tiene sentido, salvo que se admita que encubre situaciones en las que la persona que decide se comporta como una máquina programada para la tarea pendiente de resolver. Pero éste no es el caso. Los compromisos ejercen una dura tiranía sobre el proceso, sobre la situación. Lo subjetivo, lo sectorial, lo no consensual o lo no reproducible por terceros constituye un dato esencial. Es cierto que hay racionalidad, pero se trata de una *racionalidad limitada*.

No faltan análisis que demuestran la utopía de un enfoque racional de la decisión pública, aun cuando a la inteligencia de los hombres se sumen los métodos llamados modernos o científicos. Se pueden citar otros ejemplos de este género de fracasos:

- el PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) aplicado al programa de construcción de cohetes nucleares Polaris para submarinos (Sapolsky, 1972);
- el análisis de sistema resultante de la investigación operacional, y utilizado por diversos programas federales norteamericanos (Hoos, 1972);
- la teoría de la escalada y el recurso a «cerebros universitarios» en el caso de la crisis de los misiles de Cuba (Allison, 1971);
- el PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) como instrumento de renovación del proceso presupuestario en Estados Unidos (Wildavsky, 1970). Su versión francesa, la RCB (*Rationalisation des Choix Budgétaires*), y su uso en los ministerios para la elección de las políticas.

El modelo de la racionalidad limitada comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación. Hace lo mejor que puede allí donde se encuentra.



La actividad del decisor consiste en recordar y explorar el pequeño número de alternativas de que dispone, que conoce o que le parecen aceptables a él y a terceros. Minimiza la búsqueda y el análisis de las alternativas. Seguidamente, adopta un criterio de juicio razonable, mezcla de racionalidad y de intuición. Finalmente, en el conjunto de alternativas exploradas, se detiene en la primera solución que les parece satisfactoria a él y a los demás. No busca lo mejor o lo óptimo; se contenta con evitar lo peor o lo menos razonable. Quien decide concilia factores de dos órdenes diferentes (Cyert, March, 1976).

Concretamente, este modelo se traduce en estrategias de decisión tales como:

- El decisor adopta, de entrada, una alternativa privilegiada, que prefiere y que revaloriza, oponiéndole alternativas que la rechazan (la estrategia de la alternativa «pivote»).
- El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio; es decir, a alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros y que han sentado jurisprudencia. Se hace hoy como se hacía ayer.
- La referencia a criterios con apariencia de normas, con bases pseudocientíficas, verdades parcialmente racionales y admitidas en el ambiente (lo que los ingleses llaman las *rules of thumb*). Ejemplo típico de esta estrategia en política pública es la idea de que una población inmigrada que sobrepase el 15 % en un territorio desencadena brotes racistas en la colectividad. Una verdad comprobada ayer en un territorio A se transforma en criterio para mañana en un territorio B, si es preciso apoyándose en artículos científicos o con la pretensión de serlo.

La dualidad racionalidad de sustancia/racionalidad de proceso debe completarse con otra polaridad en el caso del decisor público: la formada por la racionalidad de sustancia y la racionalidad política. En efecto, el actor público se sitúa igualmente en un escenario político donde el éxito (o el fracaso), juzgado por terceros, se evalúa a plazo, con un desfase temporal.

La *racionalidad de sustancia* se caracteriza porque los actores empuñan *ex ante* su posición, su responsabilidad, su nombre, en una de las opciones, en el contenido o el encadenamiento metas-soluciones-efectos que ésta posee. Frente a terceros, en el mismo momento o al cabo de cierto tiempo, los actores se muestran o mostrarán partidarios de esa opción. Cuando sus efectos se manifiesten, los terceros la considerarán acertada si siguen el sentido marcado, y errónea si son contrarios. Los actores se comportan «ideológicamente»: su verdad compromete su seguridad o su imagen pública o política.

La *racionalidad política* es diferente. Los actores no se atan de manera unívoca a una opción con preferencia a otra. Evitan tomar abiertamente partido sobre el fondo y no se comprometen de manera irreversible. Al contrario, mantienen muchas opciones abiertas, con el fin de recuperar los efectos a plazo, cualesquiera sean estos efectos y la opción elegida. Porque su estrategia para el éxito se desarrolla a un nivel distinto del contenido de la decisión. Para éstos se trata de mantenerse en su papel hoy y siempre y, si es posible, capitalizar los beneficios *ex post* que encuentren en el fondo del problema. Las decisiones pasan, los actos quedan: el pragmatismo y el maquiavelismo permiten volver sobre sus pasos al responsable de la decisión.

El paradigma elaborado por Simon ofrece la clave para comprender por qué un decisor público se comporta como lo hace. Queda por aclarar el proceso mismo de la decisión: cómo progresa la iteración y conduce a optar por la solución.

4. El proceso decisorio

El contexto en el cual se elabora un proceso de decisión, ¿influye en su contenido? Las ciencias sociales han puesto de manifiesto este determinismo identificándolo, más particularmente, con cuatro factores primordiales:

- el papel desempeñado por el decisor;
- los procedimientos que intervienen en el proceso;
- las relaciones de influencia y de poder entre los actores;
- la ambigüedad y el malentendido como factores de la acción.

Esta lista refleja una propiedad estructural importante. En efecto, para los dos primeros factores, lo que haga o no quien decide cuenta para la elección final; el contexto es sólo uno de los principales condicionantes. En los dos úl-

timos, el decisor desaparece como actor privilegiado: en realidad, el que decide es el contexto; el sistema se impone sobre el responsable de la decisión.

4.1. EL COMPROMISO DEL PAPEL

Un papel está compuesto por las expectativas y los valores con los que un medio presiona sobre una jerarquía, una función pública, un mandato electivo: el jefe, el alcalde, el ministro. La presión social expresa su existencia. El individuo que ocupa esta posición, esta función, este mandato, tiene que adaptarse necesariamente —y carece de libertad para no hacerlo— a las esperanzas y a los valores de esa presión, salvo que se arriesgue a perder su estatuto, su credibilidad o incluso su situación. La presión social espera del ministro que se adapte a los hábitos, que se comporte de acuerdo con la imagen que la clase política y la opinión pública tienen de lo que es un ministro. El mecanismo induce efectos conservadores y compromete poderosamente la elección de las alternativas.

Esto se demuestra en los cuadros dirigentes de las grandes empresas (Mintzberg, 1980). En teoría, es el hombre situado en lo alto de la jerarquía (el director general y sus colaboradores directos) quien toma las grandes decisiones: la estrategia de la empresa a medio plazo, su presupuesto anual, etc. Pero, aun en las empresas muy bien conducidas, la teoría del cuadro dirigente planificador de lo esencial no corresponde a la realidad de su comportamiento. Al contrario, el cuadro dirigente dedica muy poco tiempo a tomar decisiones, y menos aún sobre asuntos esenciales para la empresa. Su actividad se parece a un frenético *script* de cine hecho de flashes incoherentes entre ellos, porque se compone de tareas:

— extremadamente variadas: Mintzberg distingue 16 clases diferentes, que van desde el mascarón de proa y el jefe de protocolo, hasta el decisor y el comunicador;

— realizadas brevemente: la media de una secuencia consagrada a una tarea es apenas de nueve minutos;

— yuxtapuestas y fragmentadas: el cuadro dirigente pasa, sin transición, de una reunión con un colaborador que se retira, al arbitraje de un conflicto entre dos servicios.

Peor aún: cuando se ocupa de grandes decisiones, lo hace según un estilo muy particular:

— intuitivo y no sinóptico. Decide antes de tener una visión de conjunto y sin poseer información;

— privilegiando la información verbal y concreta sobre la información escrita y sustancial. No lee los informes.

Según Mitzberg, si los cuadros dirigentes adoptan un comportamiento hecho de pedazos y de fragmentos dispersos, extravertido y no analítico, es porque se deben ajustar a papeles concretos. Sus colegas y colaboradores esperan de ellos que se adapten a este comportamiento. Si el director general quiere aprovechar las oportunidades, comunicarse con terceros, empeñarse en la acción, debe fundirse en su papel. Ésta es la parte del conjunto que permite al gran decisor actuar sobre y a través de los otros. Un ministro pasa el 15 % de su tiempo inaugurando monumentos y distribuyendo medallas porque son actos decisivos. El papel protocolario legitima su acción ante la opinión pública.

4.2. LA TIRANÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos imponen condicionamientos, cuando no exigencias, al proceso de decisión. Más concretamente, en materia de políticas públicas se observan tres tipos de procedimientos:

— Las reglas. El ejemplo que se nos ocurre espontáneamente es el de la Constitución de un país o de la carta municipal. Ésta fija el derecho a decidir, cuándo, sobre qué y de qué manera. Estipula los plazos, los modos de consulta, los otros actores que deberán dar su opinión, las formas de transmisión, los modos de control relativos al respeto de las normas.

— Los circuitos de comunicación. Se conoce la influencia que puede tener sobre un alcalde o sobre un primer ministro el intermediario con que cuenta para recoger información sobre un problema. Así, a pesar de su buena voluntad y su aparente tecnicismo, el consejero del decisor influye en el resumen de la información que presenta. El gabinete de un ministro actúa a veces como una pantalla entre el decisor al que está obligado a servir y la realidad que lo rodea. En efecto, la información no circula libremente, como una mercadería neutra. Por otra parte, cada actor percibe el mundo en función de perspectivas que le son propias. El mensaje hace el mensaje, se ha dicho a propósito de los medios de comunicación. El circuito de comunicación brinda la solución, se dirá refiriéndose a la decisión.

— La división de tareas. Dividir las tareas entre servicios no es un *kriegspiel* anodino del organigrama. Significa también prejuizar una teoría del problema que se ha de tratar. Así, confiar el conjunto de informes agrícolas a un ministro encargado específicamente de la agricultura, induce una política bastante más atenta a los agricultores que el tratamiento de dichos informes por varios ministros (agricultura, pero también finanzas, asuntos europeos, etc.). Igualmente, se dan políticas públicas municipales totalmente distintas en las ciudades francesas y en las británicas. La ausencia en Inglaterra, o la presencia en Francia, de un órgano político integrador poderoso, como el alcalde, el alto grado de especialización y de profesionaliza-

ción de los servicios municipales al otro lado del canal de la Mancha, y su mayor debilidad en el continente, tienen un peso esencial en las decisiones.

Esta tiranía de los procedimientos sugiere que, a fin de cuentas, como fruto de la actividad de quien decide, la decisión es producto de los procedimientos que el decisor afronta (March, Simon, 1964).

4.3. LA DINÁMICA DE LOS JUEGOS DE PODER

Al igual que las empresas y los partidos, los servicios públicos funcionan como conjuntos de organizaciones plurales o pluralistas. Los distintos elementos, oficinas, grupos y profesiones que los componen no obedecen en sus comportamientos cotidianos a objetivos unívocos comunes que se impondrían a todos de la misma manera. Cada uno persigue sus intereses sectoriales, manifiesta su propia visión de lo que es eficaz y racional. No hay racionalidad colectiva única. Crozier, en sus análisis de los servicios de cheques postales y de la manufactura de tabacos (Crozier, 1964), da una muestra espectacular de esta diferenciación intraorganizacional.

Los ajustes entre actores se practican en torno a las relaciones de poder que se tejen entre ellos. Los actores que controlan poderosas incertidumbres de las que dependen terceros, si no toda la organización, hacen que estos terceros y la organización dependan de la negociación de su buena voluntad. Imponen su propia racionalidad, sus propias reglas de juego. Sin embargo, a menudo, el poder no está en manos de los escalones más altos de la jerarquía, sino en los niveles de base o en la periferia. Quienes deciden formalmente no tienen información y actúan de manera abstracta, por principios generales. Los que ejecutan las decisiones adaptan a las circunstancias locales los principios decididos por la cúspide y poseen información que ocultan celosamente en la manga. Porque, en definitiva, nadie tiene interés en comunicarse con el otro; cada uno se reserva un margen de autonomía frente a los demás y se protege contra las consecuencias de su forma de actuar. De ahí un círculo vicioso de desajustes que se refuerzan mutuamente, quedando la decisión cada vez más separada de la ejecución, centralizada en la cúspide, mientras el decisor recurre, cada vez más, a criterios reglamentarios para actuar sobre los problemas en la base. La Administración francesa es un ejemplo característico de organizaciones que estallan en mil racionalidades sectoriales yuxtapuestas, que eclosionan entre ellas y que la jerarquía no puede integrar (Dupuy, Thoenig, 1985).

Frente a universos tan plurales y explosivos la iteración de la decisión depende del manejo del poder. La cuestión es saber quién tiene el poder para anticipar el proceso. Sin embargo, el poder, aunque esté repartido desigual-

mente entre los actores, nunca es acaparado por un solo grupo o actor. Los otros se reservan sus bazas, que aun siendo débiles no son menos reales, porque el actor más poderoso no puede hacerlo todo solo y necesita de la cooperación ajena. A partir de ahí, se desarrollan procesos de intercambio y negociación que se traducen en compromisos tácitos.

En un universo plural, la decisión depende del orden de los compromisos. El decisor no tendrá verdaderamente margen de acción sobre ella si, además, no ocupa una posición de poder frente a aquellos cuya adhesión y ayuda moviliza. Si no es el caso, y esto sucede a menudo, no pasará de mero ratificador pasivo de los compromisos tolerables para la organización y que, de cierta manera, le impone la relación de fuerzas. El contexto está primero, no el problema de cuya decisión se trata.

Esta imagen de la decisión como *Realpolitik* de la influencia y del poder, es pesimista. Se opone a una estrategia de acción que aquí llamaremos *sinóptica*. Esta última postula que, de entrada, hay que poner los problemas sobre el tapete con toda transparencia y en todas sus dimensiones (preferencias, alternativas, efectos): El decisor debe afrontar la elección con las cartas en la mano, y la norma de elección debe ser aspirar a la perfección, al ideal. Ahora bien, frente a un universo plural, dicha estrategia es irrealista y está condenada al fracaso. De ahí otra estrategia, denominada *incrementalismo disjunto* (Lindblom, 1959 y 1963; Braybrooke, Lindblom, 1970).

Lo posible es la referencia para la acción. Un universo plural se presenta, en efecto, como una caja negra en la que no existe ningún consenso posible: ni sobre el problema, ni sobre las preferencias, las alternativas y los criterios de elección. Por tanto, el cambio —o la decisión— sólo puede ser inducido al margen, de forma indirecta. Para el decisor, un proceso incremental disjunto se caracteriza por la adopción de comportamientos tales como:

- no insistir sobre el contenido, no identificarse o encerrarse en el problema o en una alternativa (so pena de parecer que se toma partido y, por lo tanto, de que uno se erige en portavoz de un punto de vista particular no aceptado por las demás partes interesadas);
- actuar cada vez que se pueda y que se presente una ocasión (por lo tanto, no forzar la decisión);
- aceptar el tratamiento de problemas «anodinos», aun parcial o lejanamente relacionados con el problema central (un paso cada vez);
- estar dispuesto a intercambiar concesiones con los jugadores con los cuales se trata de actuar (dos pasos adelante, un paso atrás);
- multiplicar las coaliciones con numerosos jugadores sobre múltiples puntos (no crear divergencias radicales entre dos campos opuestos);
- gestionar el tiempo como un recurso del juego.

Se trata de una verdadera homeopatía del cambio: un sistema complejo, atravesado por fenómenos de poder, se transforma en pequeñas dosis inyec-

tadas en múltiples puntos. La decisión, en este caso, no consiste en conseguir la curación, sino en alejar el mal: hacer menos mal que antes, descartar lo peor o lo insoportable.

4.4. LA ANARQUÍA ORGANIZADA

Las decisiones se toman sin que nadie se dé verdaderamente cuenta. Después se percibe que se ha hecho algo parecido a una opción: No es evidente ni identificable quién, cuándo, cómo y por qué. La observación muestra que, a veces, las organizaciones se comportan de una manera desconcertante. Buscan poner en marcha soluciones de rutina, más que solucionar problemas nuevos. Establecen una mala relación entre los problemas por resolver y las soluciones disponibles. Y, cuando consideran los problemas y las soluciones, no los evalúan en términos de sus respectivas preferencias comparadas sobre una escala graduada, sino que las evalúan en relación a juicios y afirmaciones extremas: algo está bien o mal en sí; no un poco mejor o un poco peor que alguna otra cosa. Entre el éxito y el error no hay lugar para matices.

Este tipo de situación se encuentra en las anarquías organizadas (March, 1988). Es el caso de organizaciones muy informales: ciertas asociaciones o colectividades religiosas. Inversamente, es también el caso de conjuntos bien estructurados: el ejército en tiempos de paz, las grandes universidades. Así, advertimos que la construcción del metro regional parisino (RER), en el curso de la década de 1960 no se puede referir a un acto de decisión preciso, localizable en el tiempo, atribuible a un responsable y constitutivo del RER en cuanto tal (Sfez, 1981). ¿Sería necesario, por ejemplo, remontarse hasta la apertura de una vía experimental de ferrocarril subterráneo, en el curso de los años veinte? ¿O bien la idea nació un día de verano de 1960 en la cabeza de un ministro de Obras Públicas que se dirigía en bicicleta a su despacho?

La ambigüedad y la confusión constituyen las propiedades colectivas del funcionamiento real de estos conjuntos. No hay casi consenso: la opacidad es grande y el equívoco está generalizado. Estas propiedades afectan:

- A los fines y las preferencias: se formulan de una forma abstracta y normalizada. Coexisten competitivamente.
- A las actividades y a las tareas: se caracterizan por la ambigüedad y la vaguedad.
- A los procedimientos y las maneras de hacer: son intercambiables y equívocas.
- A los participantes y a los actores: su disponibilidad y su participación son fluidas. Algunos no están presentes cuando deberían estarlo; otros intervienen sin invitación o mandato.

Para que se desarrolle un proceso de elección, es necesario que se esta-

blezca un encadenamiento entre estos cuatro elementos. Más concretamente, el proceso pone en relación:

— Un problema (P). Un problema traduce un objetivo o una preferencia. Un objetivo o una preferencia se traducen en que el individuo les concede una atención especial, se preocupa por ellos.

— La ocasión de una elección (O). Es un caso particular de procedimiento o de forma de hacer: por ejemplo, el establecimiento de un presupuesto o el encuentro de dos personas en un ascensor. Es un momento en cuyo transcurso un conjunto produce un comportamiento llamado decisión.

— Una solución (S). Tiene el aspecto de una actividad o de una tarea. Alguien hace algo que toma la forma de una decisión a los ojos de tal o cual actor en la organización.

— Los actores (A). Un actor es un individuo o un grupo cuya atención hacia un problema, o el apego que tiene por una solución, lo deciden a participar en el proceso decisorio. Dedicar su tiempo a estar presente y pesar en las decisiones.

A priori se puede esperar que el encadenamiento se produzca así:

P → O → A → S

Una observación más atenta muestra que esta confluencia no es sino una entre otras posibles. Así se encontrarán encadenamientos del tipo:

S → O → P → A

O → A → S → P

A → S → P → O

Etcétera.

No faltan ejemplos de confluencias distintas.

Un ministro comprueba la necesidad de actuar de manera visible en la escena política pública (A). Busca una idea nueva y la encuentra (S). No recibe apoyo para llevarla a cabo. Bruscamente, se produce un acontecimiento cuyo impacto explotará (P). Presenta su solución al problema ante el Consejo de Ministros, que la adopta (O).

La elaboración de un presupuesto es una circunstancia favorable para las elecciones (O). Hay una participación activa entre ciertos grupos de presión para obtener ventajas del gobierno: subvenciones o desgravaciones (S).

Buscan el apoyo de tal ministro o de tales partidos (A). Y crean un acontecimiento para reforzar su demanda: huelga, manifestación, amenazas de voto de castigo, etc. (P).

Por otra parte, y esto puede ser aún más importante para comprender las políticas públicas, el encadenamiento es diferente según los actores afectados por el mismo proceso de elección. Lo que es una solución para uno, constituye un problema para otro. La política relativa al transporte de mercancías por carretera es una muestra de ello. El fraude que practican los camioneros (incumplimiento de la duración máxima del tiempo de conducción, exceso de la velocidad autorizada en carretera, etc.) es un problema para el ministro de Transportes, porque provoca accidentes que pueden crispas la opinión pública. Al contrario, es una solución para los fletadores porque les permite ofrecer mejor precio a los cargadores en una situación de fuerte competencia. Otro caso clásico: las controversias sobre si una decisión ha sido o no tomada en un momento dado. En una negociación social, el Estado patrón considera que se ha alcanzado el acuerdo cuando los representantes sindicales han aceptado un compromiso en la mesa de negociación, pero estos últimos estiman que el acuerdo será definitivo cuando los trabajadores desconvoquen la huelga.

En una anarquía organizada, el encadenamiento se produce entre soluciones, problemas, actores y ocasiones de elección, gracias a dos condiciones: el tiempo y el malentendido. Dicho de otra forma: el proceso de reencuentro y de confluencia entre estos cuatro factores muestra una lógica casi aleatoria. Una anarquía organizada se parece, en efecto, en muchos aspectos, a un cubo de basura. En un cubo de basura, ciertamente, se amontonan desordenadamente toda clase de detritos heterogéneos, sin relación entre sí. Lo mismo sucede en un conjunto social complejo, donde se acumula un inventario considerable de soluciones potenciales, de problemas latentes, de actores rituales, de ocasiones posibles de selección. Una decisión es, entonces, el encadenamiento de algunos de estos elementos entre ellos a través de la duración y del malentendido. Es una construcción cuyo devenir no es fatal o necesario, sino una configuración entre muchas otras posibles.

Una decisión sólo existe porque ciertos actores o terceros la perciben como tal. En una anarquía organizada, como lo demuestra gran número de estudios empíricos, realizados a partir del modelo elaborado por March y Olsen, tienen lugar tres procesos principales de encadenamiento decisonal:

— La elección final realizada responde a un problema, ya sea el considerado al comienzo u otro que lo haya sustituido sobre la marcha. La observación de los hechos sugiere que este proceso, estadísticamente, es un caso que se da con escasa frecuencia. En otros términos, pocas decisiones públicas pueden ser conectadas a problemas claramente identificables.

— La opción no responde, o ya no responde a un problema. El problema se ha perdido de vista a lo largo del camino o nadie lo ha evocado nunca. La elección se realizó gracias al descarte de todo problema, en una especie de

fuga hacia delante. Ésta es una situación mucho más frecuente que la primera. La ausencia de problema hace posible la elección de un acto.

— El problema ha sido descartado y no tuvo lugar una elección final. El proceso se ha detenido por abandono.

Frente a un contexto decisional que funciona siguiendo el modelo del cubo de basura, toda racionalidad prescriptiva es, en última instancia, inútil. Faltan, en efecto, dos condiciones necesarias:

— Los actores, en la escena decisional, modifican sin cesar sus percepciones de los problemas para justificar su acción, sus soluciones, su definición del momento de elección, su forma de considerar las partes interesadas que se incluirán en el proceso.

— Existen pocas reglas, normas u obligaciones que se impongan a todos y que estructuren el proceso conducente a la toma de decisión.

Entonces, ¿qué puede hacer quien dirige un cubo de basura? ¿Pueden actuar los jefes de anarquías organizadas? En cualquier caso, no les sirve de nada tomar, ellos mismos y autoritariamente, las decisiones ni intervenir de una manera táctica (por incrementalismo disjunto) o aun recurrir a instrumentos cuantificados. El resto del cubo percibiría sus decisiones como parciales, retorcidas. Las coaliciones serían muy débiles y muy frágiles. Los argumentos técnicos, las cifras y los datos no serían creíbles. Al contrario, si los dirigentes quieren mantener un margen de juego, harían mejor en distanciarse y mantener las manos libres para las cosas esenciales. Delegan, creen en las virtudes de la competencia interna y de los conflictos (que gane el mejor) y tienen confianza en la capacidad del cubo de basura. Para actuar hay, sin embargo, dos áreas que sólo ellos controlan: la elección de los dirigentes intermedios, que convierten en un tema privativo, mediante la cual crean lazos de lealtad personal; y la redefinición periódica de las estructuras formales (organigrama, etc.), por la cual pueden remover de tanto en tanto el cubo, como el bastón en el hormiguero, y hacer pesar la amenaza y la incertidumbre sobre las autonomías fragmentadas.

5. El estilo decisorio

La teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones, cuando no relaciones de causa a efecto, entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce. La tarea de las ciencias sociales y políticas, en este aspecto, está lejos de haber terminado. Sin embargo, algunas certezas parciales ya están disponibles. Pueden resumirse de la siguiente manera.

La sustancia de las decisiones depende, por la estrategia de los decisores que intervienen, de la naturaleza de los problemas. Depende también, estrechamente, del contexto institucional, organizativo y sociopolítico en el que se mueven quienes deciden. Por ello:

— el modelo de incrementalismo disjunto, elaborado por Lindblom, se adapta a los escenarios de acción fragmentados y pluralistas;

— el modelo de la tiranía de los procedimientos muestra el comportamiento de quienes deciden haciendo frente a medios burocráticos centralizados, estratificados y sumergidos en el formalismo de las estructuras;

— el proceso casi aleatorio, hecho de malentendidos, ambigüedades y «embustes» (de comportamientos de tramposos), muestra un universo en el que las reglas sobre las reglas no logran un mínimo de cohesión colectiva ni de consenso;

— la presión de la conformidad con el papel se encuentra en contextos cuyas normas adscriptivas (estatuto, partidos, etc.) desplazan las consideraciones adquisitivas, y los criterios de eficiencia y de eficacia, como es el caso en medios muy integrados y socialmente protegidos.

El cajón de las herramientas analíticas contiene múltiples claves para aclarar la complejidad de situaciones y actividades que conducen a una opción legítima. Una demostración espectacular desde el punto de vista pedagógico se encuentra en la crisis que, en octubre de 1962, opuso a Estados Unidos y la Unión Soviética a propósito de la instalación, por esta última, de misiles nucleares en la isla de Cuba. Esta crisis se tradujo en una extrema tensión que estuvo a punto de conducir a la guerra mundial. En efecto, el gobierno norteamericano se da cuenta, durante el verano, de que los soviéticos arman a su aliado con misiles ofensivos que pueden atacar el territorio estadounidense. El presidente Kennedy exige su retirada poniendo a Krushev ante una prueba de fuerza diplomática y psicológica, y estableciendo luego un bloqueo naval a la isla a fin de impedir que los barcos soviéticos sigan instalando las armas. Krushev termina por ceder y retira los cohetes de Cuba. Esta crisis ha sido estudiada por Allison (Allison, 1971). Examinando esencialmente la conducta del gobierno norteamericano, repasa los hechos utilizando sucesivamente tres enfoques decisorios diferentes:

— Un enfoque en términos racionales. A primera vista, esta crisis ha sido conducida por las autoridades norteamericanas según los principios de la respuesta gradual, es decir, aplicando un esquema de racionalidad absoluta: formulación de soluciones variadas, comparación de sus costos y ventajas respectivas con la ayuda de técnicos y de expertos de alto nivel; recolección de un máximo de información, elección final efectuada según un criterio de optimización (mayores ventajas al menor costo) y aplicación inmediata. El bloqueo naval, la solución elegida, permite alcanzar el resultado. Allison de-

muestra que, en realidad, este sistema racional no fue el que se siguió verdaderamente. De hecho, la información utilizada a menudo era precaria y a veces escasa: los cohetes ¿eran realmente ofensivos? La aplicación del bloqueo naval no fue tan estricta, ya que la marina estadounidense operó a 200 millas de las costas de Cuba y no a 80 como exigía Kennedy.

— Un enfoque en términos de sociología de las organizaciones. Allison interpreta una parte de los «fallos» del esquema racional con la ayuda de conceptos desarrollados por el modelo de la racionalidad limitada. Las soluciones elegidas para responder a los soviéticos lo fueron porque estaban determinadas, no por la calidad intelectual de quienes decidieron (Kennedy y su estado mayor), sino por las características de las organizaciones a las cuales pertenecían. El gobierno norteamericano es un armazón heterogéneo de ministerios que recelan los unos de los otros y que tienen sus propias rutinas: el Departamento de Estado, la CIA, la Casa Blanca, el Pentágono, etc. La crisis se convierte en un desafío que cada uno intenta utilizar en su provecho, algunos contra los soviéticos, pero también para lograr una ventaja sobre el vecino: los aviadores norteamericanos quieren desquitarse del ejército de tierra, la CIA de los diplomáticos, etc.

En cuanto a las formas de actuar, están condicionadas por la habilidad de cada servicio. El bloqueo se realiza a 200 millas —lo que deja menos tiempo a Kruschchev para reaccionar sin perder prestigio y acrecienta el riesgo de enfrentamiento militar entre ambas marinas— porque la US Navy dispone, desde hace mucho tiempo, de un plan de bloqueo a 200 millas que saca de sus cajones para esta ocasión.

— Un enfoque en términos de mercado político. Allison muestra, finalmente, que otros comportamientos norteamericanos se explican porque, al mismo tiempo que se enfrenta a una crisis internacional que opone a su país a la URSS, Kennedy es un operador político que se mueve en un mercado político y electoral interior, en su propio país. Las elecciones están a la vista, en otoño, para renovar una parte del Congreso. Hay que tranquilizar y tener en cuenta a la opinión pública, tanto más cuanto que Kennedy debe borrar la mala imagen producida por el fracaso de Bahía de los Cochinos, tentativa de invasión militar de la isla de Cuba orquestada por la CIA a principios de 1961, en el momento en que Kennedy asumía la presidencia.

Se ha sugerido una cuarta perspectiva, basada en un enfoque decisional por objeciones, para explicar esta crisis y su gestión por Estados Unidos. En otras palabras, la decisión es una secuencia de interacciones cuya dinámica proviene de las objeciones que los múltiples actores expresan por turno a las opciones y a las soluciones que se proponen. Para los actores, lo racional no es resolver el problema de la presencia de misiles ofensivos en manos de los soviéticos y en suelo cubano, sino de solucionar los errores que cada uno

considera insoportables desde su punto de vista y que estas opciones acarrean. Para el presidente Kennedy es el riesgo de conflicto armado con la URSS; para el ejército de tierra norteamericano, la influencia de la aviación en el tratamiento militar del conflicto; para la diplomacia del Departamento de Estado, el canje de la retirada de los misiles por el «abandono» de Berlín Oeste por los aliados (Anderson, 1983).

Resumiendo: abundan modelos de interpretación que permiten explicar el resultado de un proceso de decisión, pero también su estilo. Las ciencias sociales han tratado de establecer si hay un nexo entre el estilo del proceso y las propias decisiones en la materia adoptadas en torno a la mesa. Dos parámetros dejan más precisamente su huella en el proceso decisional:

— El grado de acuerdo o desacuerdo existente entre los que participan en la decisión acerca de los objetivos y los valores ligados al problema que se considera. ¿Hay consenso o, al contrario, divergencia?

— El grado de certeza o incertidumbre que prevalece entre los actores en cuanto a los medios que deben utilizarse, al conocimiento de los hechos y a la eficiencia de las soluciones. Los hechos y los métodos para tratarlos ¿son claros y evidentes o bien nos hallamos en una situación de vaguedad, de conocimiento débil, de incertidumbre?

Grado de acuerdo sobre los objetivos y los valores

Grado de acuerdo sobre los objetivos y los valores			
		Alto	Débil
Grado de certeza sobre los medios, los hechos y el conocimiento	Alto	<p><i>Proceso programado</i></p> <p>Rutinas; automatismos; no acontecimientos. Tecnificación, burocratización y planificación.</p>	<p><i>Proceso negociado</i></p> <p>Debates ideológicos; recurso a la experiencia y a la tradición. Controversias oficiales y compromisos ocultos.</p>
	Débil	<p><i>Proceso pragmático</i></p> <p>Recurso a los «expertos»; empirismo (lo mejor que se pueda), búsqueda de variantes estratégicas.</p>	<p><i>Proceso caótico</i></p> <p>Prevención; descentralización, recurso a la autoridad o al hombre providencial.</p>

El cruce de ambos parámetros da como resultado un proceso decisorio muy diferente desde el punto de vista de sus características.

El estilo de decisión está unido al contenido de las políticas públicas? La imaginación sociológica no busca sino apoderarse de tales hipótesis. Así, en Francia, las políticas constitutivas estarían dirigidas de un modo autoritario, mientras que las medidas reglamentarias serían más bien el resultado de compromisos negociados. El comienzo de la V República marcaría el apogeo de un estilo decisorio que mezcla el autoritarismo político con la tecnocracia de los expertos, desembocando en medidas globales. Sin embargo, considerar que las épocas posteriores siguieron el estilo inverso parece una síntesis peligrosa. Después de todo, quizá haya que aceptar que la complejidad y la negociación constituyen, hoy como ayer, un dato del que ninguna autoridad pública nacional puede hacer abstracción, aun cuando el gobierno parece actuar por decreto.

Bibliografía

- Allison (G.), 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.
- Anderson (P.), 1983, Decision Making by Objections and the Cuba Missile Crisis, *Administration Science Quarterly*, 28, p. 202-222.
- Bachrach (P.), Baratz (M.), 1963, Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework, *American Political Science Review*, 57, p. 632-647.
- Bardach (E.), 1972, *The Skill Factor in Politics. Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, University of California Press.
- Braybrooke (D.), Lindblom (C.), 1970, *A Strategy for Decision*, New York, Free Press.
- Brewer (G.), De Leon (P.), 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey.
- Crozier (M.), 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.
- Cyert (R.), March (J.), 1976, *Les processus de décision dans l'entreprise*, Paris, Dunod.
- Dahl (R. A.), 1963, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, New Haven Press.
- Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Grémion (C.), 1979, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- Hoos (J.), 1972, *Systems Analysis in Public Policy. A Critique*, Berkeley, Univ. of California Press.
- Hunter (F.), 1952, *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*, New York, Doubleday Anchor.
- Jamous (H.), 1969, *Sociologie de la décision*, Paris, CNRS.

- Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF.
- Jones (C.), 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Johnson (R.), 1974, *Managing the White House*, New York, Harper and Row.
- Lasswell (H.), 1970, *A Pre-View of Policy Sciences*, New York, Elsevier.
- Lindblom (C.), 1959, The Science of « Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, Spring, p. 79-83.
- Linblom (C.), 1968, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- March (J.), 1988, *Decisions and Organizations*, Oxford, Basil Blackwell.
- March (J.), Simon (H.), 1964, *Les organisations*, Paris, Dunod.
- Neustadt (R.), 1960, *Presidential Power. The Politics of Leadership*, New York, John Wiley.
- Padioleau (J.), 1981, *Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, PUF.
- Ripley (R.), Franklin (G.), 1984, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Homewood, Dorsey Press.
- Sapolsky (H.), 1972, *The Polaris System Development. Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge, Harvard Univ. Press.
- Sfz (L.), 1981, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Simon (H.), 1957, *Administrative Behavior*, New York, Free Press.
- Simonnot (P.), 1979, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Suleiman (E.), 1976, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil.
- Thoenig (J.-Cl.), 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan.
- Wildavsky (A.), 1970, Rescuing Policy Analysis from PPS, *Public Administration Review*, 2, p. 189-202.
- Zysman (J.), 1977, *Political Strategies for Industrial Order. State, Market and Industry in France*, Berkeley, University of California Press.