

La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción¹

Public action, the State and the handling of social problems. An introduction

Lorenzo Barrault-Stella

(CNRS-CRESPPA-CSU) - lorenzo.barrault-stella@cnr.fr

Federico Lorenc Valcarce

(CONICET-IIGG-UNMPD) – federico.lorenc@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 1º de noviembre de 2015

Fecha de aprobación: 15 de noviembre de 2015

Los científicos sociales destinamos tiempo y esfuerzo al estudio de teorías generales sobre el Estado. Lo hacemos en nuestra formación inicial, luego en el ejercicio de nuestro oficio. Sin dudas, incluimos al Estado en casi todos nuestros análisis. Pero rara vez realizamos una abordaje crítico, detallista, capaz de desnaturalizar el modo en que el Estado moldea el mundo social y cómo se articula con procesos sociales más generales.

Desde hace más de medio siglo, el análisis de políticas públicas ha desarrollado un conjunto de instrumentos para pensar al “Estado en acción”, a través de prácticas e intervenciones concretas y claramente recortadas. De esta manera, ha podido evitarse un sesgo hacia enfoques puramente macro-sociológicos, teñidos casi siempre de algún tipo de razonamiento funcionalista, como los enfoques monográficos sobre áreas específicas de la administración pública. Asimismo, se ha recuperado la idea de que la política puede operar sobre lo social, transformarlo, orientarlo, sin que ello suponga caer en una imagen de “la política” como esfera totalmente autónoma, que no

¹ El presente estudio introductorio, y el dossier que reúne aportes originales y contribuciones externas al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva sociológica, son parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie. Este proyecto reunió durante tres años de trabajo conjunto a investigadores del Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP-Université Paris 1) y dos núcleos de investigación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata: el Centro de Estudios Sociales y Políticos (CESP) y el Centro de Estudios Históricos (CEHis).

se rige más que por sus propias lógicas. Actores sociales, intereses sectoriales, restricciones financieras, e incluso eso que suele llamarse “opinión pública”, establecen límites – al mismo tiempo que ofrecen recursos materiales y simbólicos – para la intervención estatal. En todo caso, para dar cuenta de las políticas públicas no podemos limitarnos exclusivamente a los actores estatales y las autoridades gubernamentales. Eso que llamamos acción del Estado, y que más recientemente algunos han propuesto llamar simplemente “acción pública”, implica una pluralidad de agencias, presiones y escenarios que operan, se asocian y se afrontan, y que en un momento dado producen un resultado, siempre parcial y provisorio, que se manifiesta como un programa, un plan, una reforma.

Este tipo de análisis suele ir de la mano con un abordaje sectorial de la acción estatal, que permite dar cuenta de las dinámicas complejas de la gobernanza en las sociedades contemporáneas. Ya no podemos pensar en que el Estado sea una entidad homogénea y unitaria: cada área del Estado tiene y/o expresa intereses específicos, articulándose de manera diferenciada con actores sociales, espacios de actividad y organizaciones sectoriales. Los problemas, los agentes, las reglas, los saberes y los modos de concebir la propia misión varían fuertemente entre los distintos sectores: el “Estado” que aparece en las políticas de seguridad (con sus policías, sus agentes judiciales y penitenciarios, sus expertos en criminología, pero también sus armas, sus patrulleros y sus sistemas de producción de información) es bien distinto del “Estado” que se ocupa de la política educativa (con sus maestros, pedagogos, rectores, pero también gremios, sistemas de incentivos y movimientos estudiantiles) o de la política económica (con sus economistas, sus estadísticas más o menos controversiales, sus teorías económicas, pero también sus instrumentos financieros, presupuestarios y de gestión de los problemas económicos). Naturalmente, tampoco es la misma “sociedad civil” la que aparece en uno u otro caso. La “inseguridad” y la “calidad educativa” movilizan a actores burocráticos del Estado (policías o maestros), a políticos profesionales y a segmentos de la población que se interesan por esos asuntos (“vecinos” o “padres”). Al contrario, la política económica (o la política pesquera, agrícola, etc.) interpela a actores sociales de otra naturaleza, con intereses específicos y que operan, a través de sus representantes o por medio de vínculos informales, sobre los procesos políticos de distribución de oportunidades de rentabilidad económica. Algunos actores, como los gobernadores o los intendentes, intervienen de un modo u otro en todas estas arenas. Otros actores son

seleccionados sectorialmente por las distintas áreas de intervención pública.

Por eso mismo, el Estado no está aislado, sino que está yuxtapuesto con intereses y organizaciones sociales. En algunos casos, ciertos grupos logran instrumentalizar a las agencias estatales para realizar sus objetivos. En otros casos, la arena estatal se convierte en un espacio de traducción de intereses sociales diversos que logran articularse en torno a programas o planes concretos. No es raro que ciertos individuos, pertenecientes a instituciones o a empresas, transiten entre organismos públicos y sociedades privadas, lo que tiende a borrar todavía más la frontera (abstracta, ficticia, en el mejor de los casos meramente jurídica) entre el Estado y la “sociedad civil”. En cualquier caso, no puede considerarse que el Estado actúe de manera autónoma y solitaria, puesto que muchas agencias (expertos, sindicatos, grupos movilizados, destinatarios, burócratas, etc.) moldean y orientan aquello que aparece luego como una resolución soberana.

Esta superposición entre actores, lógicas y reglas de acción no significa que el Estado se disuelva en un universo homogéneo, o que no haya jerarquías. Los actores estatales son la encarnación oficial del interés general, se les reconoce el derecho a hablar en nombre de lo público, y eso los dota de recursos simbólicos que no están al alcance de cualquiera. Por un lado, toda la teoría política y la doctrina jurídica hacen del Estado un jugador a parte, una entidad distinta, que se opone a los simples particulares y sus intereses. Por otro lado, el trabajo político y la elaboración de categorías de pensamiento hacen de los actores estatales una instancia legítima, no solamente porque tienen en la mayor parte de los casos un base democrática y electoral, sino también porque las propias agencias tienden a presentarse como árbitros entre distintos puntos de vista, y por tanto como instancias que no tienen otro interés que el que conviene al conjunto.

Naturalmente, el trabajo simbólico que dota de legitimidad a los actores estatales es históricamente contingente. Hay contextos en los que esta legitimidad se da por sentada, y la encarnación del interés general por parte del Estado forma parte del trasfondo no cuestionado del sentido común en relación con el mundo político. En otros contextos, la política y el Estado – no siempre fáciles de distinguir en el razonamiento sociológico ordinario – son denunciados como agentes de intereses particulares, sean los de ciertos grupos sociales, o los de los propios actores políticos y administrativos en tanto portadores de un interés particular. Y aquí no vale ningún análisis

objetivista que demuestre el grado de “transparencia” institucional de un Estado en un país determinado, menos aún un índice que pretenda medir el grado de “corrupción” de un estamento político o político-administrativo. Con independencia de su realidad objetiva, los niveles de confianza acordada a las instituciones públicas son un factor que –medible en un momento dado –es él mismo el producto de luchas simbólicas que trascienden el campo propiamente político, incluyendo a organizaciones sociales, expertos e intelectuales, periodistas, etc.

La expresión “políticas públicas” se apoya históricamente sobre las nociones de “Estado” y de “programa de acción”. Se utiliza para referirse al conjunto de las acciones del Estado; su análisis constituye un estudio del Estado en acción (Dye, 1972; Jobert y Muller, 1987). Esta perspectiva estado-céntrica se pregunta acerca de las causas, las modalidades y los efectos de la intervención de los diversos agentes del Estado. La principal dificultad de esta aproximación es que los contornos del Estado, aunque de manera variable según los contextos históricos y geográficos, suelen ser relativamente borrosos, particularmente en la actualidad. Una serie de instituciones y actores que participan en los programas públicos se sitúan fuera del marco propiamente estatal, se trate de otras instituciones públicas de diversos niveles (administraciones territoriales jurídicamente distintas de las estatales, organizaciones internacionales como la Unión Europea, etc.) o de organizaciones privadas (asociaciones, ONG, empresas, etc.). En el período histórico contemporáneo, el Estado habría perdido así su centralidad en la definición y la implementación de las intervenciones públicas.

En ciencias sociales, la multiplicación de actores (individuales o colectivos, públicos o privados) que intervienen en los procesos de la “política pública” condujo a los investigadores, de manera creciente desde los años 90, a elaborar un análisis de las acciones públicas que toma ahora en consideración al conjunto de las relaciones entre esos diferentes actores con estatus contrapuestos. En esta concepción más sociológica, y alejada de lo que Bourdieu llamaba “pensamiento de Estado”, puede definirse a la acción pública como “el conjunto de las relaciones, las prácticas y las representaciones que concurren a la producción políticamente legitimada de modos de regulación de las relaciones sociales” (Dubois, 2009: 312). Esas relaciones, no necesariamente institucionalizadas, se despliegan entre actores que no pueden reducirse *a priori* sólo a las instituciones estatales, o incluso públicas. Eso debe ser determinado en el propio curso de la investigación. Los actores ministeriales, los agentes administrativos de

diferentes niveles, las autoridades locales, deben entenderse con representantes de grupos de interés, expertos, movilizaciones ciudadanas o incluso con organizaciones internacionales. Desarrollar una sociología de la acción pública implica complejizar el análisis, incluyendo en él configuraciones de actores públicos y privados, nunca totalmente estabilizados, que pueden variar según los contextos, los sectores y los periodos históricos. En ese sentido, la especificidad de la acción pública no depende de la naturaleza de los actores que contribuyen a ella, sino más bien de la legitimación propiamente política de los modos de regulación de las relaciones sociales que promueve. De este modo, sin constituir nunca una cuestión puramente técnica, la acción pública participa plenamente de los procesos de dominación (generalmente, de tipo racional-legal en sentido weberiano) y constituye así una de las modalidades prácticas de ejercicio de la violencia simbólica en las sociedades contemporáneas (Bourdieu, 2012).

Desde los años 50, el análisis de políticas públicas – convertido más recientemente en estudio de la acción pública en virtud de su alejamiento del paradigma de las “*policy sciences*”, a menudo puramente normativas, y de la ciencia administrativa – se desarrolló fuertemente tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, a través de la sedimentación de perspectivas a la vez complementarias y concurrentes. Este campo de estudios se caracteriza por su relativa autonomización respecto a otras ciencias sociales, autonomización que se debe en gran medida a su híper-especialización. En efecto, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los trabajos en este campo no se apropiaban de los enfoques y conceptos teóricos, ni de los instrumentos y los métodos empíricos, de la sociología. Habiendo roto hace tiempo sus lazos con el análisis puramente decisional (Jamous, 1969 ; Allison, 1971) a través de la importación de los aportes de la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977), los trabajos han tendido a desarrollar sus propias herramientas y conceptos, a menudo de manera exagerada y a veces sin control.

Si pudo existir una oposición clásica, a veces reduccionista, entre aproximaciones *top down* que proponen un modelo “descendente” desde las más altas esferas de poder hacia la sociedad civil y aproximaciones *bottom up* que ascienden desde el ámbito de la implementación (Sabatier, 1986), hoy existe un sinnúmero de modelos de análisis disponibles. Este campo de investigación aparece particularmente dinámico y variado, al menos desde hace medio siglo. Encontramos: análisis secuenciales (Jones, 1970), estudios sobre la

construcción y la puesta en agenda de problemas públicos (Gusfield, 1963) y trabajos que articulan la decisión y la implementación (Pressman, y Wildavsky, 1973); aproximaciones centradas en las ideas, como los análisis cognitivos en variantes tales como los referenciales de la escuela de Grenoble (Surel y Muller, 1998) o la aproximación por paradigmas (Hall, 1993; las investigaciones de inspiración interaccionista centradas en configuraciones de actores multiniveles, en particular los análisis de redes (Le Galès y Tatcher, dir., 1995) o de coaliciones de causa (Sabatier y Jenkins Smith, eds. 1993); la sociología histórica de las políticas públicas (Laborier y Trom, dir., 2003) o incluso los trabajos de inspiración foucaultiana sobre la instrumentación de la acción pública (Hood, 1983), prolongados por el cuestionamientos de los usos de los dispositivos, o los estudios sobre las relaciones entre los *street level bureaucrats* y los grupos sociales destinatarios de la acción pública (Lipsky, 1980).

Sin dudas, no resulta posible inventariar el conjunto de los enfoques disponibles. La riqueza y la heterogeneidad de las maneras de estudiar la acción pública aumenta fuertemente, para el investigador social, los costos de entrada en este campo de estudios que a primera vista puede parecer relativamente esotérico. Sin embargo, los objetos que están en el centro del análisis de políticas públicas pueden, y deben en nuestra opinión, ser aprehendidos sociológicamente, en el sentido que los actores individuales y colectivos (las instituciones y los otros) de los que aquí se trata son también actores sociales, con trayectorias, posiciones, disposiciones y recursos que es posible estudiar sociológicamente y que pueden a veces – la hipótesis merece al menos ser planteada sin hacer de ella un postulado mecanicista – orientar sus prácticas y sus relaciones en la elaboración de las intervenciones públicas. Tal es precisamente la perspectiva de la sociología de la acción pública y del Estado que constituye una contribución al estudio de la organización política de las sociedades.

El análisis sociológico de la acción pública, tal como se presenta en el presente *dossier* a propósito de una diversidad de casos particulares que constituyen también aportes teóricos para la construcción de preguntas, hipótesis y modelos de investigación, ofrece algunas pistas para una mirada que logre superar tanto las grandes teorías sobre el Estado y la sociedad, como los inventarios puramente descriptivos de ciertas regiones del aparato estatal.

Los artículos aquí agrupados plantean la relación entre el Estado y la sociedad desde una perspectiva sociológica de las políticas

públicas. Ello supone tomar en consideración a los actores relevantes (políticos, burócratas, expertos, movimientos sociales, usuarios, destinatarios) y los marcos cognitivos que se confrontan en el desarrollo de la acción pública. Pero también la manera en que las relaciones entre estos actores y estos marcos se anudan, transforman y tensionan en el desarrollo de un curso de acción pública.

Desde una perspectiva programática, Vincent Dubois aborda críticamente al enfoque dominante en el análisis de políticas públicas y propone utilizar herramientas teórico-metodológicas de raíz sociológica para abordar el estudio de la acción pública. Particularmente, aboga por la potencialidad de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu para articular el análisis de políticas públicas con la sociología del Estado y la administración pública. En la articulación entre campos sociales diferenciados y áreas de gestión estatal, las políticas públicas son vistas como expresión de la organización de las sociedades contemporáneas y como modos específicos de producción de una dominación política legítima.

Pierre Bourdieu y Rosine Christin analizan la política de vivienda en Francia, considerando el modo en que coaliciones de actores estatales y no-estatales, con visiones diferentes de los problemas habitacionales y del orden social, se confrontan en la arena estatal. De este modo, revelan rigurosamente la manera en que la política pública expresa intereses sociales diversos, al tiempo que contribuye a la transformación de la organización social. Además de expresar intereses y modificar las relaciones de poder y la distribución de bienes y servicios, la política pública se apoya en valores sociales y/o los promueve.

Anne-France Taiclet analiza la manera en que las políticas de desarrollo se convierten en un eje central de la agenda de las instancias sub-nacionales en Francia, y de qué manera se procesan localmente conflictos que tienen una naturaleza nacional o global. La importancia del modo de abordar los problemas en términos intelectuales se acompaña por una redefinición de los actores relevantes para abordarlos.

Lorenzo Barrault-Stella se concentra en el estudio de los usos de un instrumento particular de la política educativa, mostrando la importancia que las estrategias de los usuarios tienen a la hora de determinar los efectos de la acción pública. De este modo, los usos del instrumento conocido como “mapa escolar” permite a los actores político-administrativos y a los usuarios del sistema educativo orientar

sus comportamientos en función de reglas que son al mismo tiempo limitantes y flexibles.

Pedro Pérez y Facundo Solanas analizan el proceso de introducción del convenio colectivo aplicado al trabajo académico en el marco de las políticas de educación superior en Argentina, apoyándose en nociones tales como transferencia, dependencia del camino recorrido e instrumentos de política pública. Los autores muestran la importancia de las instancias transnacionales en el desarrollo de las reformas educativas, pero también el papel fundamental que desempeñan los propios actores del gobierno universitario en su autorregulación.

Enrique Andriotti Romanin enfoca las políticas de derechos humanos desde la articulación entre grupos sociales movilizados y áreas específicas del Estado y la gestión gubernamental. Analiza específicamente la manera en que las iniciativas estatales se presentan, y son aceptadas por algunos actores organizados, como respuestas a demandas históricamente construidas.

Bibliografía

- Allison, Graham (1971): *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Bourdieu, Pierre (2012): *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Paris. Raisons d'Agir/Seuil.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1977): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México. Alianza, 1990.
- Dubois, Vincent (2009): L'action publique, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix y Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris. La Découverte.
- Dye, Thomas (1972): *Understanding public policy*, Upper Saddle River. Prentice Hall.
- Gusfield, Joseph (1963): *Symbolic crusades. Status politics and the American temperance movement*, Urbana, University of Illinois Press.
- Hall, Peter (1993): Policy paradigm, social learning and the State, *Comparative politics*, vol.25, n°3, p. 175-296.
- Hood, Christopher (1983): *The Tools of Government*, Hong-Kong. Chatman House.
- Jamous, Haroun (1969): *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris.- Editions du CNRS.
- Jobert, Bruno y Muller, Pierre (1987): *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris. PUF.
- Jones, Charles (1970): *An introduction to the study of public policy*, Belmont. Wadsworth.

- Laborier, Pascale y Trom, Danny, dir., (2003): *Historicités de l'action publique*, Paris-Amiens. PUF-CURAPP.
- Le Galès, Patrick y Tatcher, Mark, dir. (1995): *Les réseaux de politique publique*, Paris. L'Harmattan.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York. Russel Sage Foundation.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Sabatier, Paul (1986): Top down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°1, p. 21-48.
- Sabatier, Paul y Jenkins Smith, H., eds., (1993): *Policy change and learning. An advocacy coalition framework*, Boulder. Westview Press.
- Surel, Yves y Muller, Pierre (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Paris. Montchrestien.