

Yves Mény-Jean Claude Thoenig

Yves Mény, Profesor del IEP de París.
Jean Claude Thoenig, Profesor Universidad París I

Políticas públicas y teoría del Estado

SUMARIO: 1. LOS ACTORES Y EL SISTEMA: RECONSTRUIR EL PUZZLE. A) El neocorporatismo: ¿el renacimiento de la esfinge? B) El Estado redescubierto: el neoinstitucionalismo. 2. EL ESTADO TRIVIALIZADO: LAS POLITICAS PUBLICAS COMO EXPRESION DEL ESTADO.

1. LOS ACTORES Y EL SISTEMA: RECONSTRUIR EL PUZZLE

La teoría pluralista de las políticas públicas ofrece, a partir de objetivos normativos (la democracia pluralista), una interpretación de los cambios que se producen en el seno de las sociedades contemporáneas, principalmente occidentales. Para esta teoría la acción y la interacción de los individuos y de los grupos son los que explican los *outputs*, es decir, las políticas de los poderes públicos.

Desde el punto de vista ideológico, así como desde el analítico, la escuela pluralista tiende a desatender el Estado, tendencialmente considerado como un poder regulador, neutro y limitado. En el caso de que rebasara esta función, los teóricos pluralistas pronto lo calificarían de totalitario y apostarían por su debilitación.

Por el contrario, las teorías marxistas y neomarxistas centran la atención sobre el Estado, en tanto que expresión del capital. Ciertamente, las clases sociales ocupan una posición central en el análisis, pero a menudo bajo una forma reduccionista y abstracta. Ni los individuos ni los grupos sacan provecho en un sistema de relaciones que está concebido como una forma de dominación.

En ambos casos, los resultados, las decisiones y las políticas son analizadas e interpretadas en su relación con un proceso de evolución (teorías del desarrollo) o de revolución (marxismo). El carácter fuertemente ideologizado de estas teorías y el desinterés relativo por uno de los dos eslabones de la cadena (el Estado y el ciudadano) han contribuido a la formación de nuevas teorías que aporten una explicación y una interpretación tan completas como sea posible de las interacciones del Estado y de los otros actores. Dos direcciones particularmente estimulantes han surgido estos últimos años: el neocorporatismo y el neoinstitucionalismo. No obstante, su impacto sobre la investigación en Francia ha sido y es relativamente limitado.

A) EL NEOCORPORATISMO: ¿EL RENACIMIENTO DE LA ESFINGE?

Históricamente, la ideología corporatista ha estado ligada a los movimientos antidemocráticos y conservadores del siglo XIX, vasta agrupación que abarca desde el pensamiento social de la Iglesia hasta los nostálgicos del Antiguo Régimen. Tan hostil al individualismo revolucionario como a la lucha de clases, las primeras formas del corporatismo reconocían la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos como base organizada y estructura del Estado. Si en el modelo pluralista la relación fundamental era la que se daba entre los grupos (produciendo conflictos, compromisos y *bargaining*), en este caso la relación importante es la que se produce entre los grupos y el propio Estado. Este modelo se ha encarnado con diferentes variantes en los regímenes autoritarios del período de entre las dos guerras mundiales, hasta el punto que se ha podido escribir —y fue verdad durante los años treinta— que el siglo XX era «el siglo del corporatismo». Más tarde el corporatismo ha sido completamente descalificado por la naturaleza de los regímenes autoritarios a los que fue asociado.

Sin embargo, el interés por este modelo ha reaparecido en los años sesenta entre los especialistas de América Latina que reencontraron las características y propusieron una relectura substitutiva de las interpretaciones pluralistas (escuela desarrollista) y marxista (teorías de la dependencia) (O'DONNELL, 1974). La transposición y la adaptación de un modelo nacido en Europa, aplicado en América Latina y utilizado de nuevo en el viejo continente, se debe, básicamente, a Schmitter, figura central del neocorporatismo. Es él quien ha definido sus características fundamentales, oponiéndolo al modelo pluralista: «Un sistema de representación de intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas —si no creadas— por el Estado,

quien les concede deliberadamente el monopolio de la representación en el interior de sus respectivas categorías» (SCHMITTER, 1974).

El modelo que recobra esta definición no ha sido nunca perfectamente realizado, sin embargo es necesario identificar sus características internas para apreciar mejor su alcance. ¿Constituye una alternativa —y no simplemente una alteración— a los modelos pluralistas y marxistas? Retomemos esta definición para destacar su originalidad, implicaciones y límites.

i) *El corporatismo se define como un sistema de representación de los grupos ante el Estado.*

Es decir, es más importante la relación vertical mediatizada por una organización que la relación horizontal que se da entre los grupos. El tema es importante para las políticas públicas, en el sentido de que no son tanto el resultado de un compromiso entre los grupos como el de una negociación entre el Estado y los portavoces de los grupos del sector referido. Esta estructuración de los intereses y su relación con el Estado se efectúa por la vía de *peak organizations* (federaciones centrales) que negocian directamente con sus interlocutores estatales.

Evidentemente, el primer problema que se plantea es el de identificar la organización de estos grupos centrales. Así, por ejemplo, tan fácil es identificar el Colegio de Médicos —en el caso de que sea capaz de unificar y de representar los intereses del conjunto del colectivo médico— como delicado es identificar la *representación* de los intereses que giran alrededor de la política de sanidad.

Un segundo problema aparece cuando se pasa de la *constatación* de ciertas formas de organización y de representación particulares a la *calificación* del sistema político. Es decir, ¿existe un «umbral» a partir del cual un Estado podría ser calificado de neocorporatista más bien que pluralista, por ejemplo? O bien, ¿se puede imaginar una coexistencia o una forma mixta de ambos modelos?

Inicialmente, la teoría neocorporatista ha tenido una actitud bastante imperialista. Pero las numerosas críticas y discusiones que ha recibido posteriormente la han vuelto más prudente. Cuando la teoría neocorporatista tiende a tomar primeramente en consideración el conjunto de relaciones entre *peak-organizations* y el sistema político (macro-corporatismo), las investigaciones más recientes son recogidas —sin ser nunca más convenientes— sobre el nivel sectorial (meso-corporatismo) y sobre el de la firma o de la localidad (micro-corporatismo).

ii) *Las unidades constitutivas de intereses sociales y de medios profesionales están organizadas obligatoriamente en un número limitado de organismos jerárquicamente regulados, disponiendo de un monopolio di-*

ferenciado funcionalmente, reconocidos o autorizados, si no creados, por el propio Estado.

Aún aquí, la definición no puede apenas estar plenamente realizada más que en el marco de un sistema autoritario, ya que las características de estas organizaciones suponen una disciplina y unas sanciones que únicamente el Estado, en último caso, está capacitado de garantizar. ¿Cómo se establece la relación entre organización y Estado? Como lo demuestra la observación de los hechos, todos los Estados conocen diferentes formas más o menos orgánicas de estructuración de intereses, ya sean socialistas o capitalistas. La selectividad y el autoritarismo son elementos fundamentales en el régimen comunista. El partido organiza el sindicato de trabajadores, los movimientos de mujeres o de jóvenes y excluye los intereses que no convergen hacia la realización de la sociedad sin clases.

En los sistemas pluralistas la organización de intereses es generalmente voluntaria, pero en la práctica existen elementos que limitan esta tendencia. Así, por ejemplo, podemos destacar la inscripción obligatoria en los colegios profesionales en un cierto número de profesiones liberales (abogados, notarios, médicos), o, por ejemplo, la afiliación imprescindible en el sindicato cuando dispone del monopolio de contratación, como es el caso de los descargadores de puertos en Francia. De la misma forma, el Estado puede intervenir indirectamente, pero de una forma poderosa, en la estructuración de intereses: por la vía de la representación (mediante consejos sociales), mediante consultas (selección de miembros asociados), a través del consentimiento administrativo (por ejemplo, las asociaciones de defensa del medio ambiente en Francia), de la concesión de la «representatividad» y de las ventajas conexas (como la noción de sindicato representativo en Francia).

No hay ninguna duda de que la acción del Estado toma formas diferentes de un sistema político a otro, más abierto y pluralista en Estados Unidos, más selectivo e «integracionista» en Francia. Pero ¿es posible concluir, a partir del examen de las formas que el Estado contribuye a dar a los grupos y a sus relaciones con ellos, que existe una situación de corporatismo?

Para responder a esta cuestión se impone la realización de un análisis empírico, caso por caso, para verificar el impacto de la estructura relacional sobre la determinación y el contenido de las políticas. No se puede concluir, por ejemplo, que porque el Estado en Francia selecciona y mantiene relaciones estrechas y específicas con ciertos grupos o medios, exista un sistema neocorporatista generalizado. Únicamente el estudio de políticas públicas particulares permite aportar una respuesta o, en todo caso, reforzar una hipótesis de trabajo.

Desde este punto de vista, el debate que ha opuesto pluralistas y neocorporatistas ha tenido fecundas consecuencias para el análisis de las políticas públicas en Francia. Numerosos investigadores —sobre todo ingleses y norteamericanos— han examinado detenidamente procesos de decisión y políticas sobre las cuales no se había explorado. JOBERT, MULLER, HAYWARD, COHEN y BAUER han descrifrado el dominio de las políticas industriales (JOBERT, MULLER, 1988; HAYWARD, 1985; COHEN, BAUER, 1988); AMBLER las de educación (AMBLER, 1988); KEELER las de agricultura (KEELER, 1987); WILSON, de manera más global, la interacción de los grupos y el Estado (WILSON, 1988). De todos estos estudios resulta una certitud: el modelo neocorporatista no es aplicable globalmente a Francia o a Gran Bretaña, sin hablar de Estados Unidos. Pero existen todavía dudas sobre la naturaleza y el alcance del corporatismo identificado en un sitio o en otro. ¿Hace falta ver una ilustración del modelo neocorporatista en un sector determinado o hace falta considerarlo como una expresión específica, no reproducible en otra parte, de un fenómeno que, a falta de otro mejor, podría calificarse de «corporatismo a la francesa» o a la anglosajona? El debate no está cerrado e ilustra, en todo caso, los efectos positivos para la investigación empírica de una teoría interpretativa, incluso si —o quizá sobre todo— ella es profundamente disputada.

iii) *Las organizaciones tratan de reconocer un monopolio de representación a cambio de un control del Estado sobre la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas.*

Esta última característica del neocorporatismo se fundamenta en la relación que se produce entre el Estado y las organizaciones: mientras el primero le asegura jurídicamente un monopolio, los segundos garantizan que las políticas públicas que han suscrito serán aplicadas. De una cierta manera, la autoridad que el Estado le confiere por el monopolio permite a las organizaciones asegurar la «policía interna» del grupo. Si, por ejemplo, el o los sindicatos que representan sus intereses respectivos firman un acuerdo con el patronato bajo los auspicios del Estado, está acordado que la política que éste lleve a término será plenamente respetada, a condición de que las organizaciones hagan respetar la disciplina en el seno de sus grupos.

No obstante, esta definición hace poco caso de la complejidad del proceso de interacción de los grupos en el marco de la formulación y de la implementación de las políticas públicas. Da una visión formal, institucional, casi jurídica de la relación que se da entre los grupos y el Estado, y que se revela poco conforme a las prácticas sociales, por lo menos tal como se observan en los países occidentales. En primer lugar, la existencia de monopolios de representación no implica necesariamente que el Estado sea su instigador o garante. A excepción de

los residuos corporatistas de los años 1930 a 1945 en determinados sectores aislados, los monopolios de representación son, a menudo, el resultado de la acción de los grupos antes que la del propio Estado. En cambio, la concesión legal de posiciones monopolísticas, por ejemplo en Estados Unidos, donde únicamente el sindicato vencedor de las elecciones sindicales representa la totalidad de los trabajadores de la empresa, no es a la fuerza sinónimo de corporatismo. Hasta ahora nadie ha podido calificar el sistema americano de corporatista, a pesar del reconocimiento de monopolios legales.

Pero incluso si el Estado contribuyera a la constitución de monopolios o de casi monopolios, como es por ejemplo en Francia el caso de los agricultores con la FNSEA, el de los maestros con la FEN o por la atribución a los sindicatos por el Gobierno y el Parlamento de la calidad de sindicato representativo, se revela extremadamente difícil conservar esta situación de monopolio en todas las etapas del desarrollo de una política. Un buen ejemplo de estos monopolios oscilantes puede ser observado en la política de contratos de programa entre las empresas públicas, los sindicatos y el Estado en Francia a principios de los años setenta. Los sindicatos, a pesar de haber firmado los contratos, nunca estuvieron en condiciones de poder respetar plenamente sus compromisos bajo la presión de fuerzas centrífugas en su propia base. El CNPF nunca ha conseguido representar el conjunto de la patronal francesa. Las organizaciones oficiales de pequeños comerciantes no han sabido impedir las revueltas ni la constitución de grupos competidores (BERGER, 1981). Aunque el corporatismo, entendido como defensa egoísta de intereses sectoriales, prospera de una forma importante en Francia, salvo raras excepciones no desemboca en verdaderas políticas neocorporatistas. O, en su caso, los actores de la política neocorporatista raramente llegan a conservar la mano en alto sobre el desarrollo de esta política. Las transformaciones de la llamada Ley Royer sobre urbanismo comercial ilustran claramente la manera en la que una política escapa a sus instigadores iniciales (TANGUY, 1988).

A pesar de las reservas y de las críticas (THERBORN, 1988) que se pueden dirigir a la teoría neocorporatista y a su capacidad interpretativa de la evolución de las sociedades contemporáneas (CHALMERS, 1985, pp. 56-79), a pesar de las indecisiones en los países desarrollados occidentales de aceptar un tercer modelo entre el pluralismo y el marxismo, la contribución del modelo neocorporatista está lejos de ser despreciable para llegar a una mejor comprensión de las políticas públicas.

En primer lugar recordemos que las reservas y las discusiones que ha provocado la teoría han suscitado, tanto en sus defensores como en sus detractores, un gran número de estudios empíricos. Y esta intensa actividad investigadora ha facilitado que numerosas políticas públicas

fueran mejor conocidas, aunque subsistan todavía numerosos puntos oscuros. El fenómeno no llega a recordar la querrela interminable y abundante entre pluralistas y elitistas durante los años cincuenta y sesenta en Estados Unidos. Si bien el campo de batalla no ha dejado ni vencedores ni vencidos, las *community studies* nunca habrán sido tan ricas y numerosas, y la sociología política del tejido local americano tan minuciosamente analizada.

Más allá de esta incitación a la verificación empírica, la teoría neocorporatista ha permitido redescubrir las relaciones de los grupos y del Estado a través de la complejidad de su configuración. Cuando esta dimensión está ausente de la teoría pluralista y eludida por la teoría marxista, que prefiere los conceptos de clase y de capital, se encuentra situada en el centro de las investigaciones de la escuela neocorporatista. De esta forma aparece la desigualdad profunda existente en una sociedad política entre los medios profesionales, los sectores económicos, las regiones y la importancia vital que representa para todos ellos el acceso y la relación con el propio Estado. Este nuevo interés permite igualmente, a través de las estructuras de decisión y de colaboración, evaluar su impacto sobre el contenido y el desarrollo de las políticas y tomar en cuenta el elemento voluntarista que ha presidido su adopción. La teoría neocorporatista, al poner el acento sobre la estructuración de las relaciones que el Estado mantiene con los grupos, atrae la atención sobre las alternativas de éstos que han establecido estas relaciones (ANDERSON, 1979, pp. 271-298). De la misma manera, permite destacar la fragmentación del Estado, ya sea ésta vertical (por ejemplo, entre el centro nacional y la periferia local) o bien horizontal (por ejemplo, entre diferentes ministerios). A diferencia del ectoplasma pluralista o del monopolio marxista, en la teoría neocorporatista el Estado aparece a la vez como autoritario en sus métodos y dividido en su aparato.

Este redescubrimiento de un Estado «en migajas» no es propio únicamente de la escuela neocorporatista. HECLO y WILDAVSKY, en su análisis del Tesoro británico (HECLO, WILDAVSKY, 1974), habían sido los primeros analistas en introducir el concepto de *policy community*. Con esta calificación son designados a la vez el grupo constitutivo y la forma de relaciones en el seno de una política determinada: funcionarios y organizaciones privadas, concernidos por los mismos problemas, comparten puntos de vista parecidos o idénticos —un *référentiel* común, para retomar la expresión de JOBERT y MULLER— (JOBERT, MULLER, 1988) y actúan de común acuerdo.

Menos ambicioso, pero tan flexible como la teoría neocorporatista, es el concepto de *issue network* o de *policy-community*, que ha sido utilizado con notable éxito para el análisis de políticas industriales por HAYWARD en Francia, por WRIGHT en Gran Bretaña (HAYWARD, 1985)

o por las políticas públicas en general —JOBERT y MULLER, aunque utilicen un vocabulario diferente— (JOBERT, MULLER, 1988). Concebidos por Hecló como el contrario de los *Iron Triangles* (es decir, la coalición cerrada de un servicio administrativo, de un grupo de interés sectorial y de la comisión correspondiente del Congreso), las *issues networks* (las redes de intereses) no constituyen unas estructuras muy diferentes a los «triángulos de acero». Estos son «triángulos de acero» pero hacen referencia a un grupo mucho más amplio, disponen de un poder más parcelario, están constituidos por un número más reducido de participantes previsibles, tienen una homogeneidad y una cohesión reducidas en razón de la movilización de los grupos frente a los valores cambiantes que comporta a su alrededor una reducida capacidad en el proceso de toma de decisiones (JORDAN, 1981, p. 103).

B) EL ESTADO REDESCUBIERTO: EL NEOINSTITUCIONALISMO

En 1980 JEAN LECA inició una síntesis sobre «el Estado actualmente» en la que afirmaba que «el Estado se vende bien». De esta manera quería destacar los numerosos estudios e investigaciones que se habían realizado en Francia en la década precedente (LECA, 1980).

Su constatación, ampliamente verificada por su diagnóstico de la investigación en Francia, lo era en mucha menor medida en el caso de Estados Unidos, pero era premonitorio. La revolución beavorista lo había eliminado de su agenda de investigación y el desarrollo de la *policy analysis* no había cambiado nada, a pesar de —o a causa de— su obsesión de eficacia y de mejora. La reintroducción del Estado en el análisis de las políticas públicas, y más generalmente en la ciencia política americana, se ha efectuado bajo la influencia de diversos factores: la acción de algunos pioneros como NETTL o ASHFORD; la moda de las teorías marxistas y neocorporatistas que hacían resurgir el Estado y sus aparatos; las fuertes críticas de los conservadores (*Roll back the State*). El fuerte ataque de estos últimos contribuiría enormemente a sacar el Estado adelante, al menos entre los politólogos, y a suscitar un nuevo interés, bautizado circunstancialmente como *neoinstitutionnalism*. En Francia, donde el *formalismo* institucional no ha cesado de estar en boga, existe una gran satisfacción de ver cómo la ciencia política americana recupera un cadáver que ella misma había sepultado. Pero ironizar sobre este tema sería demasiado fácil, ya que el nuevo institucionalismo es muy rico de nuevos matices y no sabría ser identificado con la simple descripción de las instituciones, que aún continúa siendo la regla utilizada demasiado a menudo en el hexágono. Como lo destacan MARCH y OLSON, el neoconstitucionalismo no es simplemente *old wine in new bottles*, sino la inserción y la fusión de antiguos elemen-

tos en los principios no institucionales de las teorías políticas contemporáneas (MARCH, OLSEN, 1984, p. 738).

La reorientación de una parte de la ciencia política americana y su interés por el Estado son fenómenos bastante recientes. «El concepto de Estado actualmente no está de moda en las ciencias sociales. Sin embargo, conserva una existencia esquelética, debido en gran parte al hecho de que, a pesar de los cambios de orientación y de interés de la investigación, el hecho existe y ninguna reconstrucción intelectual vendrá a disolverla» (NETTL, 1958, pp. 559-592). NETTL explica este desinterés, en parte, debido a la situación de «subdesarrollo» del Estado en Estados Unidos y en Gran Bretaña. Oponiendo la tradición continental estatista a la de Gran Bretaña, actualmente, sin duda alguna, ya no se podría decir que «Gran Bretaña ha sido la sociedad sin Estado por excelencia». Pero las diferencias entre realidad y la teoría en el concepto de Estado permiten a NETTL subrayar la necesidad de tratar el Estado como «el reflejo de una realidad empírica variable que las ciencias sociales se asignan a estudiar». Y sigue su defensa señalando la evolución variable del Estado. La situación de *Stateness* en diferentes sociedades constituye un factor crucial para comprender la naturaleza de la política en cada uno de estos sistemas.

Aunque NETTL no haya más que sugerido la aplicación de sus análisis al estudio de las políticas públicas, incita a seguir este camino estimulando el examen de las funciones del Estado. Desde entonces no era difícil de seguir introduciendo la variable suplementaria «Estado» en el estudio tanto de las políticas (*policies*) como de la política (*politics*). Por otra parte, es bastante sorprendente el hecho de que después de quince años de la publicación de su artículo los neoinstitucionalistas han recuperado (¿conscientemente o no?) una expresión que en 1968 no tenía la connotación ideológica, al mismo tiempo que científica, que ha tomado actualmente. NETTL defendía que *There may be a case for bringing the State back in*. En 1983 apareció lo que muchos consideran el manifiesto del neoinstitucionalismo: *Bringing the State Back In* (EVANS, 1983). Esta defensa por la reintegración del Estado como escenario de lucha y compromiso corona de hecho una serie de estudios muy diversificados que, en el curso de las dos últimas décadas, han recordado que la muerte del Estado y de las instituciones no están al orden del día, por lo menos en las ciencias sociales.

2. EL ESTADO TRIVIALIZADO: LAS POLITICAS PUBLICAS COMO EXPRESION DEL ESTADO

En el momento en que un gran número de politólogos americanos resituaban las instituciones y el Estado en medio de la escena, LECA y

ROBERT, en una larga y sabia crítica a la obra de CROZIER y FRIEDBERG sobre *L'acteur et le système*, se interrogaban sobre «la decadencia del Estado» tal como podía ser diagnosticado a partir de los análisis de la sociología de las organizaciones (LECA, JOBERT, 1980). Sus críticas se dirigían sobre todo al postulado de «no jerarquización de sistemas de acción», es decir, a una cierta indiferencia respecto a los sistemas de regulación como el Estado o el mercado, «exteriores» a los sistemas de acción concretos sobre los cuales se concentra el análisis. Como ellos mismos dicen, la originalidad de *L'acteur et le système* «consiste en rechazar el sistema político como un sistema de acción específico teniendo por vocación (o pretensión) coordinar los otros sistemas de acción» (LECA, JOBERT, 1980, p. 1164), visión que rechazan en nombre de la especificidad del Estado: «No es tanto la cuestión de sacralizar el poder político ni de pretender que se encuentra por encima de la sociedad (...), sino la de reconocer la instancia que organiza —mediante el siempre posible recurso a la violencia— y justifica por los procesos de legitimación las diferencias sociales, y los transforma en identidades políticas referidas a la colectividad entera» (LECA, JOBERT, 1980, página 1165). Es decir, estudiando el poder en acción en el seno de sistemas de acciones concretas, viendo el poder «político» por todas partes, la sociología de las organizaciones disolvería el concepto de Estado hasta el punto de rechazar de «pensar la crisis del Estado en términos de Estado». LECA y JOBERT reconocen que la «sociología política gana la posibilidad de una visión más precisa sobre las acciones políticas específicas, ante todo las políticas públicas (... pero pierde de vista) lo que se refiere al conjunto, la ciudadanía, la legitimidad y el uso monopolizado de la violencia» (LECA, JOBERT, 1980, p. 1169).

La crítica está justificada debido a que CROZIER y FRIEDBERG conceden un reducido margen de acción al Estado como tal en *L'acteur et le système*, pero, al mismo tiempo, parece excesiva en la medida en que éstos nunca han abogado, sino al contrario, por el fin de la política. Ellos han querido reaccionar contra un análisis en la época todavía dominante del Estado, vehiculado por diversas tendencias neomarxistas, y han querido rechazar «la identificación del poder con la autoridad, el Estado, el orden institucionalizado» (CROZIER, FRIEDBERG, *op. cit.*, p. 24).

El rechazo del idealismo filosófico-jurídico, así como de los determinismos económicos, lleva a los sociólogos de las organizaciones a destacar, ante todo, tres conceptos principales: el de los actores, el de los juegos y el de los sistemas de acción.

Los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica. Disponen de una «racionalidad limitada», es decir, que los objetivos no son claros, unívocos ni explícitos. Sus elecciones están condicionadas por múltiples contradicciones e inspiradas por motiva-

ciones cuya coherencia no es su primera virtud. Los objetivos no resultan exclusivamente de elecciones racionales y se descubren normalmente *a posteriori*, a través de las decisiones tomadas (HIRSCHMAN, 1967; MARCH, 1974). El comportamiento de los actores más racional que en relación a los objetivos «es racional, de un lado, en relación a las oportunidades, y a través de las oportunidades al contexto que las define, y por otro lado, en relación al comportamiento de los otros actores» (CROZIER, FRIEDBERG, *op. cit.*, pp. 47-48). «Las personas no se comportan como si tuvieran los ojos fijados en objetivos estables y bien definidos de una vez para siempre» (DUPUY, THOENIG, 1983; p. 13). En el mismo sentido, PADIOLEAU resume la semblanza de los actores en tres características:

«i) Están sujetos a valores, ideologías y son portadores de intereses.

ii) En función de apreciaciones subjetivas, más o menos reflexivas, eligen los intereses o los valores. Muy especialmente, los actores exhiben, de una forma espontánea o reflexiva, disposiciones a evaluar los objetos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades en términos netos u oscuros de ventajas, costos o beneficios.

iii) Son incapaces de prever y, por consiguiente, de controlar las consecuencias de sus propias acciones» (PADIOLEAU, 1982, p. 18).

Esta definición destaca, igualmente, las estrategias de los actores, ya que «no hay sistemas sociales enteramente reglamentados o controlados» (CROZIER, FRIEDBERG, *op. cit.*, p. 25). Cada actor dispone de diferentes posibilidades que puede intentar controlar. Es decir, van a establecerse relaciones de poder dependiendo del grado de libertad o limitaciones, estructuradas por diversos «juegos» entre los actores, las estrategias de los cuales son competidoras o compartidas, pero no unívocas (lo que prohíbe una visión unitaria y mítica de una organización, ya sea una empresa o el propio «Estado» en toda su magnitud).

No obstante, estas interacciones no sólo producen los efectos esperados o atendidos. Aparece lo que BOUDON denomina efectos perversos o «efectos de sistema» (BOUDON, 1977). Por sus acciones nadie ha querido esperar un cierto resultado, pero el desencadenamiento de diversos elementos conduce a consecuencias que escapan a la voluntad o a la estrategia de los actores. De aquí la necesidad que manifiestan CROZIER y FRIEDBERG de combinar el análisis estratégico con el análisis sistémico. «El razonamiento estratégico parte del actor para descubrir el sistema, que es el único que puede explicar, por sus limitaciones, las aparentes irracionalidades del comportamiento del actor. El

razonamiento sistémico parte del sistema para reencontrar con el actor la dimensión contingente, arbitraria y no natural de su orden construido» (CROZIER, FRIEDBERG, *op. cit.*, p. 198).

La combinación de estas dos aproximaciones constituye una vía limitada, pero necesaria, para tener una visión más amplia y no dar una visión reducida de la política y de lo social. Dos aproximaciones de naturaleza opuesta se encuentran frente a frente: una pone el acento en las estrategias de los actores en acción; la otra destaca las limitaciones y los efectos del sistema que se impondrán en los juegos en los que reaparecen los actores. Por sistema tanto puede entenderse una empresa como una Administración, o el propio Estado, y LECA y JOBERT aciertan en destacar esta indiferencia. Además, el aislamiento, por las necesidades de análisis, de los «sistemas» definidos como objeto de estudio implica el riesgo de indiferencia o de subestimación del entorno. En fin, el acento puesto sobre el actor tiende a ocultar los movimientos sociales y las relaciones de clase, así como la dominación de las clases dirigentes (TOURAINÉ, 1978).

Estas críticas, que tienen serios argumentos para hacerse valer, no deben ser sobreestimadas. Así, por ejemplo, los estudios efectuados o inspirados por el Centro de Sociología de las organizaciones han tomado cada vez más en cuenta las interacciones entre un sistema determinado y su entorno. Así como los primeros trabajos estaban casi exclusivamente centrados en el sistema burocrático (público o privado), los estudios posteriores han subrayado las relaciones con la sociedad (DUPUY, THOENIG, 1983 y 1985). De la misma manera, no se puede decir que el Estado esté ausente de la visión de los sociólogos de las organizaciones, ya sea para intentar reformarlo (CROZIER, 1987) o, simplemente, para comprenderlo mejor (PADIOLEAU, 1982). El «Estado en concreto» retoma su lugar gracias al elemento que lo singulariza, es decir, su *centralidad*. «Las concepciones sustancialistas, surgidas del Estado represor, ceden su lugar a representaciones —frutos de la razón crítica y de la observación controlada— del Estado definido por los sistemas de relación que mantiene con los actores de la sociedad política. En resumen, el Estado no existe más que bajo el ángulo de las relaciones que mantiene con otros actores» (PADIOLEAU, *op. cit.*, p. 16).

Ciertamente esta visión del Estado no es ni gloriosa, ni especulativa o normativa. Pero es precisamente la función del análisis de la política la que debería dejar a otros el cuidado de glorificar el Estado, de pensar en su naturaleza o de indicar lo que debería ser. Para retomar los calificativos que han tenido éxito, el análisis de las políticas públicas se interesa del «Estado en concreto», del «Estado en acción» (JOBERT, MULLER, 1988), del «Estado sin cualidades» (GILBERT, SÁEZ, 1982). Ciertamente, se puede partir de una definición *a priori* de lo que es el Estado e intentar justificar la pertinencia mediante estudios

empíricos justificativos. Pero tal como lo demuestran en diferentes géneros los paradigmas neomarxistas y neocorporatistas, estas estrategias se muestran rápidamente estériles. Una visión «agnóstica» del Estado se revela mucho más fecunda para el investigador. Esto no significa un rechazo de una teoría del Estado, sino la desestimación de un dogma *a priori* que obligaría a un análisis y lo encerraría en un círculo vicioso. Al contrario, el vaivén sistemático entre el análisis y los hechos, entre acción y representaciones, entre teoría y práctica, permite una mejor aprehensión de este complejo actor denominado Estado.

Esta aproximación prudente y desmitificadora, a menudo burlada por los propios artífices del sistema, ha conocido un éxito creciente en razón del decline de las grandes «máquinas» ideológicas, así como de la reconocida contribución de la sociología de las organizaciones a una mejor comprensión del sistema político-administrativo y de las políticas públicas. Diferentes estrategias de investigación han sido llevadas a cabo, en este sentido, tanto en Francia como en otros países, tanto por sociólogos como por politólogos.

ASHFORD resume el estado de la situación a propósito de diversos estudios sobre las relaciones entre diferentes niveles de «gobierno» (nacional y local) distinguiendo tres fases. En un primer momento, el margen de maniobra constatado en la implementación a nivel local de las políticas nacionales fue considerada esencialmente como residual, o incluso contraproduktiva. Una segunda fase de investigación destaca la complejidad de las relaciones que se dan entre actores locales y nacionales, sin que sea relacionada una connotación negativa. Finalmente, en la tercera fase, inspirada principalmente por la teoría de las organizaciones, insiste en el hecho de que las políticas públicas están inspiradas por motivaciones confusas y orientadas hacia objetivos heteróclitos. En esta óptica, lo que la literatura angloamericana califica de *discreción* y los juristas franceses de poder discrecional, encuentra un lugar esencial en la implementación de las políticas, así como para su comprensión. El margen de maniobra dejado a los ejecutantes puede ser analizado en términos de divergencias o de irracionalidad, pero traduce más bien la capacidad de un sistema de adaptar reglas generales a situaciones personales, a flexibilizar sistemas y jerarquías. En resumidas cuentas, reintegrando y aceptando la legitimidad de las estrategias de adaptación de los actores, una realidad mucho más móvil y fragmentada substituye visiones dogmáticas o racionales del Estado.

Los cada vez más numerosos estudios de políticas públicas han puesto en evidencia la importancia de las instituciones y del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen objetivos que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales, así como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto los pro-

cesos económicos como las clases o los grupos de interés. Recordemos la defensa de ASHFORD (ASHFORD, 1976): «En lugar de interrogarse sobre las consecuencias que las estructuras institucionales realizan sobre las políticas, la cuestión a plantearse debería ser la siguiente: ¿Cómo la formación de una política refleja la distribución de poder, de las funciones y de la incidencia de las elecciones en los diferentes niveles gubernamentales? (...) En este sentido, las políticas públicas devienen una forma de descripción del comportamiento institucional y sus variaciones pueden ser atribuidas a las mismas estructuras. Las políticas se vuelven más un “análogo” de las instituciones que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales.» En el mismo sentido, KATZENSTEIN destacaba el impacto diferencial de los Estados sobre las políticas económicas externas (KATZENSTEIN, 1978). Por su lado, HECLO demostraba el papel crucial de las Administraciones en la elaboración y la «fabricación» de las políticas sociales en Suecia y en Gran Bretaña (HECLO, 1974). ZYSMAN destacaba el papel del Estado en Francia en las políticas industriales (ZYSMAN, 1977). ASHFORD, en su estudio de las relaciones centro-periferia en Francia y en Gran Bretaña, no demostraba únicamente la complejidad de las Administraciones modernas, sino que constataba las profundas diferencias inducidas por dos tipos de Estado mediante una fórmula paradójica: *British Dogmatism and French Pragmatism* (ASHFORD, 1983). En la misma época, los europeos, y muy especialmente los franceses y alemanes, recordando conceder un sitio primordial al Estado, a sus burócratas (THOENIG, 1987) y a sus estructuras (MAYNTZ, 1978), descubrían igualmente sus innegables límites. BAUER y COHEN muestran las incoherencias y los límites de la acción del Estado (BAUER, COHEN, 1981). HAYWARD, por vías diferentes, llegó a las mismas conclusiones (HAYWARD, BERKI, 1979). MENY y WRIGHT, en sus estudios sobre la crisis de la siderurgia, destacaban la paradoja de una fuerte «nacionalización» de las políticas (a pesar de la competencia de la CEE) unida a una gran fragmentación de los actores, poniendo de manifiesto las graves tensiones que recaen sobre la «comunidad siderúrgica» (MENY, WRIGHT, 1987). JOBERT y MULLER, a partir de una síntesis de sus numerosos trabajos sobre diversas políticas específicas, modifican las aportaciones teóricas para una mejor comprensión del «Estado en acción» (JOBERT, MULLER, 1988).

El interés por el redescubrimiento del Estado, muy especialmente por parte de la ciencia política americana, reside también en que este cambio de perspectiva no significa —como demasiado a menudo sucedía en el pasado— ni ostracismo ni condena de las anteriores contribuciones teóricas. Ni las teorías pluralistas ni las teorías neomarxistas son rechazadas como inútiles. La proposición de reintegrar la variable «Estado» va acompañada de una defensa en favor de una aproxi-

mación más contextual e histórica que tiene en consideración un largo período (KRASNER, 1984, pp. 1466-223), más comparativo y *crossnational*, que nos recuerda las perspectivas tocquevilianas o, más recientemente, las de Rokkan —aunque, a pesar de ello, continúa curiosamente ausente del debate americano—. Así, pues, no es por azar que la «reinserción del Estado» haya sido alentada por los comparatistas, sin duda mucho más conscientes que otros del impacto del Estado sobre el contenido y la forma de las políticas públicas (BIRNBAUM, 1985).

Traducción: Joaquim COLOMINAS FERRÁN

BIBLIOGRAFIA

- AMBLER, J.: «Franch Education and the Limits of State Autonomy», *The Western Political Quarterly*, vol. 41, núm. 3, pp. 469-488, 1988.
- ANDERSON, Ch.: «Political Design and the Representation of Interests», en SCHMITTER, Ph., y LEMBRUCH, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills, 1979.
- ASHFORD, D.: *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policy-Making in the Modern Welfare State*, Allen and Unwin, Londres, 1983.
- BAUER, M., y COHEN, E.: *Qui gouverne les groupes industriels français?*, Le Seuil, París, 1981.
- BERGER, S.: *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- BIRNBAUM, P.: «L'action de l'État. Différenciation et dédifférenciation», en GRAWITZ, M., y LECA, J. (eds.), *Traité de Science Politique*, París, PUF, vol. 3, cap. 10, 1985.
- BOUDON, R.: *Effets pervers et ordre social*, PUF, París, 1977.
- CROZIER, M., y FRIEDBERG, E.: *L'acteur et le système*, Le Seuil, París, 1977.
- CROZIER, M.: *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, París, 1987.
- DUPUY, F., y THOENIG, J.-Cl.: *Sociologie de l'Administration française*, A. Colin, París, 1983.
- *L'Administration en miettes*, Fayard, París, 1985.
- GILBERT, Cl., y SÁEZ, G.: *L'Etat sans qualités*, PUF, París, 1982.
- HAYWARD, J.: «Les politiques économiques et industrielles», en GRAWITZ, M., y LECA, J. (eds.), *Traité de Science Politique*, vol. IV, 1985.
- HAYWARD, J., y BERKI, C.: *State and Society in Contemporary Europe*, Martin Robertson, Oxford, 1979.
- HECLO, H.: *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.
- *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1978.
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A.: *The Private Government of Public Money, Community and Policy Inside British Politics*, Mac Millan, Londres, 1974.
- HIRSCHMAN, A. O.: *Development Projects Observed*, Brooking Institution, Washington, 1967.

- JOBERT, B., y MULLER, P.: *L'Etat en action*, PUF, París, 1988.
- JORDAN, A. G.: «Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Images of Policy Process», en *Journal of Public Policy*, I/1 febrero, 1981.
- KATZENSTEIN, P.: *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Madison, 1978.
- KEELER, J.: *The Politics of Neo-Corporatism in France: Farmers, The State and Agricultural Policy-Making in the Fifth Republic*, Oxford University Press, Nueva York, 1987.
- LECA, J.: *Elaboration d'un bilan interdisciplinaire des travaux concernant l'Etat français d'aujourd'hui et proposition de programmes de recherche*, Commissariat au Plan, Cordes, p. 1, París, 1980.
- LECA, J., y JOBERT, B.: «Le dépérissement de l'Etat», en *Revue Française de Science Politique*, 1980.
- MARCH, J.: *For a Technology of Foolishness*, en LEAVITT, H. et al., *Organizations of the Future*, Praeger Publishers, Nueva York, 1974.
- MARCH, J., y OLSEN, J. P.: «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», en *American Political Science Review*, 1984.
- MAYNTZ, R.: «Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre des politiques publiques», en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. XXXI, núm. 4, y HANF, K., y SCHARPF, F.: *Interorganizational Policy-Making*, Sage publications, Beverly Hills, Londres, 1978.
- MENY, Y.: «Débat national et protestations périphériques», en *Revue Française de Science Politique*, 1981.
- MENY, Y., y WRIGTH, V. (eds.): *The Politics of Steel: the Management of the Steel Crisis in Western Europe*, De Gruyter, Berlín, 1986.
- NETTL, J. P.: «The State as a Conceptual Variable», en *World Politics*, vol. 20, núm. 4, 1968.
- O'DONNELL, G.: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- PADIOLEAU, J. G.: *L'Etat au concret*, PUF, París, 1983 (trad. española en FCE).
- SCHMITTER, Ph.: «Still the Century of Corporatism?», en *Review of Politics*, 36, pp. 85-103, 1974.
- TANGUY, Y.: «Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial», en *Pouvoirs*, núm. 46, PUF, 1988.
- THERBORN, G.: «Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory», en *Journal of Public Policy*, 1988.
- THOENIG, J. Cl.: *L'ère des technocrates: le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, París, 1987.
- TOURAINÉ, A.: *Production de la société*, Le Seuil, París, 1978.
- WILSON, F.: *Interest Group Politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- ZYSMAN, J.: *Political Strategies for Industrial Order: State, Market and Industry in France*, University of California Press, Berkeley, 1977.