

Sección temática: Políticas Públicas

El desarrollo, la democracia y los procesos de transformación del Estado, de la administración pública y de la política en general, han puesto a las políticas públicas como un eslabón estratégico a la hora de entender los procesos de toma de decisiones en los que intervienen los regímenes, los gobiernos y la ciudadanía. Desde mediados del siglo XX, apareció este enfoque en ámbitos académicos e institucionales como uno de los procesos de toma de decisión sobre los intereses y necesidades de las comunidades pertenecientes a un territorio.

En América Latina, particularmente en los últimos veinte años, esta dinámica de toma de decisiones institucionales ha evolucionado y permitido niveles de participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas que tienen impacto sobre las unidades territoriales de los Estados de la región.

En Colombia, a raíz de la incorporación de la democracia participativa como presupuesto fundamental de la Constitución de 1991 y de la aceptación de una sociedad multicultural y diversa, se afianza la necesidad de crear referentes teóricos y metodológicos que incidan en la democratización del gobierno en todas sus expresiones.

Dada la modernización, democratización y actualización de los procesos de gestión pública y sus implicaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación, los Estados, las universidades y las organizaciones no gubernamentales han entrado en este ámbito como actores esenciales a la hora de formular, formalizar y demandar respuestas ante las situaciones consideradas como problemáticas en el seno de las comunidades.

En el caso específico de la universidad, las unidades académicas, los programas de pregrado y postgrado, los grupos de investigación y las actividades de extensión vienen creciendo en proporciones significativas, como se evidencia en los informes, artículos y reflexiones académicas que expresan un conjunto de referentes importantes para aportar al debate y la comprensión de las políticas públicas en general.

Es a partir de este contexto que el grupo de investigación en Gobierno y Asuntos Públicos del pregrado de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, asumió el reto de publicar una sección temática sobre políticas públicas, en la cual se ofrece un panorama teórico y contextual sobre la materia y se abordan distintas experiencias que dan pistas sobre su connotación, su importancia y limitaciones en ámbitos nacionales y locales, además, se presenta una dilucidación teórica en sentido paradigmático de las políticas públicas y el lugar que ocupa en el campo de la ciencia política.

La sección temática está conformada por los siguientes artículos:

- *Las políticas públicas como paradigma.* Este artículo de Yves Surel y traducido por el profesor Javier Eduardo Sánchez Segura, fue originalmente publicado en 1995, el texto pretende ir más allá de las concepciones tradicionales para someter a prueba, en el terreno de las políticas públicas, el concepto de “paradigma” desarrollado por Thomas Kuhn en su obra *Estructura de las revoluciones científicas*. Para Kuhn, la ciencia se caracteriza por una alternancia de fases críticas y de períodos “normales”, donde estos últimos corresponden a la existencia de un equilibrio dentro de una comunidad científica, fundado sobre el acuerdo general alrededor de un “paradigma”. Para Surel, es posible utilizar los elementos epistemológicos de este modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas.
- *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte teórico?* Roth plantea un recorrido por diferentes enfoques teóricos utilizados en el análisis de las políticas públicas, así mismo, hace una advertencia sobre el proceso de transformación de las metodologías y de la implementación de enfoques cada vez más blandos, es decir, aquellos propios de las ciencias sociales, que son menos rígidos y tal vez más cercanos a las tendencias de institucionalización de las políticas públicas con mayor contenido social. De este modo, el autor sugiere que, a la hora de analizar casos donde la participación ciudadana es protagónica en la definición de políticas públicas, la *erística*, entendida como un diálogo conflictivo, constituye una conveniente clave de desciframiento.
- *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación.* El artículo hace una revisión histórica de la relación que ha existido entre la ciencia política y las políticas públicas, del modo en que aparecieron estas últimas, sus enfoques, de la forma y el momento en que fueron asumidas por la ciencia política como uno de sus campos de indagación. Finalmente muestra la evolución de los estudios de las políticas públicas tanto en Latinoamérica y en Colombia.

- *Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007.* El autor analiza una experiencia local en donde las decisiones institucionales sobre el sector cultural son agenciadas, en gran medida, por las preocupaciones y demandas de la ciudadanía y las decisiones de tipo formal son el producto de las presiones y las negociaciones realizadas por los actores sociales, resultado de la aceptación y el reconocimiento de las iniciativas por los actores de gobierno. En este contexto, se pretende develar los aspectos positivos y las limitaciones que se presentan en una experiencia de esta naturaleza.
- *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza.* Este artículo analiza la intensidad y las modalidades de participación ciudadana que se vincularon a las estrategias, acciones y programas que integraron las políticas públicas de lucha contra la corrupción en el orden nacional, durante los gobiernos de Andrés Pastrana y el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez; esto con el fin de de descifrar los vínculos de una política y otra con las perspectivas de gobernabilidad y gobernanza.

Finalmente, se espera que esta breve compilación de artículos, constituya un aporte a la reflexión y al debate sobre los distintos matices de las políticas públicas; sea ésta también una oportunidad para estimular en los ámbitos académicos, sociales e institucionales, trabajos e investigaciones que sigan enriqueciendo esta área de teoría y praxis de la decisiones públicas, en las que cumplen un papel estratégico los gobiernos, pero también los actores sociales.

Grupo de Investigación en Gobierno y Asuntos Públicos

Las políticas públicas como paradigmas

Public Policies as Paradigms

Yves Surel*

Traducción de Javier Sánchez Segura**

El análisis de políticas públicas constituye una de las corrientes dinámicas de la ciencia política francesa. Numerosos investigadores abandonan así sus ejes de investigación anteriores para probar en él las hipótesis y los métodos. Otro índice revelador es el número creciente de memorias¹ y de tesis que recurren al aparato conceptual disponible en la materia. Cursos y seminarios se crean en las universidades y las grandes escuelas, a veces aún en el seno de cursos que no tienen relación directa con la sociología política, como es el caso del derecho público.

Pero antes de ser un campo, las políticas públicas son, fundamentalmente, objetos de investigación. Por ello, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig las definen como “el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mény y Thoenig, 1989, p.129). Tal punto de partida presenta la ventaja de aislar empíricamente y de una manera relativamente satisfactoria, una entidad observable.

Aunque muy próximo al origen de los estudios clásicos de ciencia administrativa, el análisis de las políticas públicas se ha separado progresivamente de ellos, al integrar aproximaciones alternativas extraídas

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad de París III. Director de la colección “Logiques politiques” de la editorial L’Harmattan. Ha sido responsable del grupo de Políticas Públicas en la Asociación Francesa de Ciencia Política (AFSP). Entre sus principales publicaciones se encuentran: en co-dirección con Bruno Palier, *L’Europe en action*, (2007); con Yves Mény, *Politique comparée* (2004), y con Pierre Muller, *L’analyse des politiques publiques* (2000).

** Coordinador del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Traducción del original en francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L’Harmattan. Traducción autorizada por éditions L’Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008.

¹ Traducción del término *mémoire* que corresponde al nombre dado en el sistema educativo francés al trabajo de grado en el nivel de maestrías. (N. del T.)

de la ciencia política, de la sociología de las organizaciones o aún de la antropología. Mientras la aproximación secuencial de Jones, que constituye quizá el elemento fundador de la disciplina, descansaba esencialmente en la puesta en práctica de una “caja de herramientas”, los modos de análisis más recientes conceden un lugar más amplio a las conceptualizaciones fundadas sobre las nociones de “redes de actores”, “sistemas de creencias” o “universo cognitivo”. De este modo, estos nuevos modelos permiten disponer de una base teórica para la definición de hipótesis de investigación.²

Así, Edelman (1976, 1977) se interroga desde 1976 sobre las implicaciones simbólicas y semióticas de las políticas públicas. Próximos a teorías del conocimiento surgidas tanto de la sociología como de la psicología, tales análisis reposan sobre el postulado según el cual toda relación social es también un factor de conocimiento y de comprensión de la realidad. Hay luchas y apuestas simbólicas en el seno mismo de los intercambios políticos que no se reducen a una asignación de recursos o a la imposición de una coerción.

Reformuladas y sistematizadas, estas evoluciones conceptuales van a desembocar en teorizaciones más globales y más ambiciosas. Así, una de las obras fundamentales sobre políticas públicas data de 1987 con la aparición de *L'État en action*, de Jobert y Muller. Sus trabajos descansan en dos conceptos íntimamente ligados, que intentan establecer un puente entre la dimensión cognitiva y las implicaciones concretas de las políticas públicas. La noción de referencial constituye ante todo una tentativa por operacionalizar los fenómenos de conocimiento y de sentido al nivel del espacio público. Por consiguiente, el referencial se define como “una imagen de la realidad social construida a través del prisma de relaciones de hegemonía sectoriales y globales. Es una imagen codificada de la realidad [...]. No obstante, esta imagen produce unos efectos tangibles: sin volver la realidad completamente transparente, puesto que ella oculta en general las relaciones de hegemonía, la vuelve un poco menos opaca porque permite, a través de las normas que ella produce, actuar sobre la realidad” (Jobert y Muller, 1987, p. 70).

O sea, una doble implicación: en primer lugar, el referencial reúne los procesos de categorización y de definición que permiten a un sector dado situarse en una sociedad global y verse como depositario de funciones sociales

² Véase la obra de Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.), (1993), donde propone una aproximación de políticas públicas, “the advocacy coalition framework” (en inglés en el original), que se funda igualmente en una crítica de las aproximaciones secuenciales tradicionales.

precisas (gestión de la relación global/sectorial, RGS, según la expresión de Jobert y Muller); por otra parte, una vez asegurado este conocimiento, el referencial supone igualmente la actualización de normas de acción que van a determinar y a encuadrar las políticas públicas.

Pero este concepto de referencial (al cual se ha limitado muy frecuentemente el análisis de Jobert y Muller) está estrechamente asociado a la noción de “mediador”, concepto que designa “los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas. En realidad, esta función es doble pues consiste, por una parte, en decodificar la RGS, es decir, en hacerla inteligible a los actores, a través de la elaboración de una filosofía de la acción y, por otra parte, en recodificar esta RGS en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad, es decir, en normas y en criterios de intervención políticos” (Jobert y Muller, 1987, p. 71). Como lo precisa Muller en una obra posterior (1994b, p. 50), los mediadores están entonces en el origen “de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas”. Alrededor de una política pública existe la constitución de un sistema de actores jerarquizado, donde los mediadores tienen la parte más influyente en razón de su apego común al referencial.

El interés principal de esta aproximación reside entonces en este arreglo entre la dimensión simbólica y los procesos concretos que definen la naturaleza dual de las políticas públicas. De una cierta manera, en este esquema conceptual, la emergencia de mediadores corresponde a la cristalización más o menos efímera del sistema de actores alrededor de imágenes y de normas compartidas, que legitiman la toma de decisión y la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, esta teorización propuesta en *L'État en action* no permite siempre dar cuenta del funcionamiento de las políticas públicas. En una ponencia, presentada con ocasión de un seminario del tercer ciclo de estudios políticos del Instituto de Estudios Políticos de París, Daniel Gaxie sostenía que, sobre el proyecto del Gran Estadio³, ninguna representación había llegado a imponerse verdaderamente a los diferentes socios, sin impedir por consiguiente la adopción de un programa de acción pública y la estructuración de un espacio social dado. Dicho de otra forma, la ausencia de referencial no impediría la existencia de políticas públicas.

³ El 2 de julio de 1992, la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) escogió a Francia para la realización de la Copa Mundial de Fútbol de 1998. En contrapartida, el país se comprometió a construir un gran estadio en París con una capacidad para 80.000 espectadores. Su construcción se inició a comienzos de 1995. (N. del T.)

Por otra parte, el modelo de Jobert y Muller difícilmente permite integrar las rupturas y los cambios que se producen simultáneamente en los sistemas de actores y en los universos cognitivos. De cierta forma, dicho modelo da cuenta solamente de un estado del Estado en acción, aquel de una articulación exitosa y relativamente estable entre la esfera pública y los actores involucrados alrededor de una política pública, pero parece menos pertinente para describir las fases de transición, de crisis o de ruptura, que caracterizan a menudo la acción pública.

A esto se debe la voluntad de superar estas concepciones tradicionales al probar sobre las políticas públicas la conceptualización desarrollada por Kuhn en su obra de epistemología ya clásica, *Estructura de las revoluciones científicas* (1983), como lo ha esbozado Majone (1980; 1989), varias investigaciones en los Estados Unidos (Munro, J. F., s.f.), así como dos artículos recientes de Jobert, Merrien y Hall (Jobert, 1992; Merrien, 1993 y Hall, 1993).

Para Kuhn, la ciencia se caracteriza por una alternancia de fases críticas y de períodos “normales”, donde estos últimos corresponden a la existencia de un equilibrio en una comunidad científica, el cual está fundado en el acuerdo general alrededor de un paradigma. Como precisa Kuhn, “al escoger [este término de paradigma], quiero sugerir que algunos ejemplos reconocidos de trabajo científico real —ejemplos que engloban leyes, teorías, aplicaciones y dispositivos experimentales— proveen los modelos que dan nacimiento a tradiciones particulares y coherentes de investigación científica” (1983, p. 30). El descubrimiento y la adopción de un paradigma desde ese momento es un elemento de estructuración de la ciencia, estabilizada alrededor de principios, métodos e instrumentos de investigación que logran provisionalmente la unanimidad.

Nos parece posible utilizar los elementos principales de este modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas, a fin de intentar una explicación del papel de las políticas públicas en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad⁴ en el seno de un espacio marcado por una asignación de recursos y/o el ejercicio de la coerción legítima.

⁴ La expresión hace mención al título de la obra clásica de Peter Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad* (1986).

1. Los elementos constitutivos de una política pública

Un paradigma comprende cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos. En sentido estricto, no hay paradigma sino cuando estos diferentes componentes se encuentran de manera simultánea para formar lo que Kuhn ha llamado más tarde, una matriz disciplinaria.⁵

1.1 Los principios metafísicos generales

La expresión es empleada de manera más sistemática en la obra de Chalmers, *Qu'est-ce que la science?* (1987), para definir la parte más abstracta de la matriz que guía el trabajo al interior del paradigma. Esto es lo que Kuhn asimila a una "visión del mundo" que forma el sustrato cognitivo de toda actividad científica. Así, en el caso de lo que Kuhn ha llamado "la revolución copernicana" (1973), los descubrimientos de Copérnico inducen a una nueva visión del universo. En el nivel más general, la tierra no es más el centro del universo, sino que se convierte en un simple satélite del sol, conclusiones que modifican algunas de las normas más profundamente ancladas en el saber y el imaginario colectivos.

Para el caso de las políticas públicas, esta noción corresponde bastante bien a lo que Jobert y Muller llaman "referencial", o lo que Merrien designa como "paradigma societal". Los principios generales integran, en efecto, algunas indicaciones abstractas relativamente simples sobre los modos de funcionamiento de la sociedad y, más específicamente, del campo político. Ellos constituyen, de cierta manera, una (o un conjunto de) meta-imagen(es) social(es) colectivamente legítima(s). En vez de atribuirse la división global/sectorial, definida por Jobert y Muller, se considerará una distinción fundada sobre el grado de abstracción de las imágenes y normas consideradas. Los principios metafísicos generales designan así esta parte del referencial que abarca las operaciones más generales de categorización y de definición de la realidad, y, en consecuencia, son distintas de las normas de acción apropiadas.

⁵ Explicándose en un artículo posterior sobre las ambigüedades conceptuales de su libro, Kuhn distingue los paradigmas, series de principios, de leyes e hipótesis, matrices disciplinarias (los paradigmas en sentido amplio). "La totalidad o la mayor parte de los elementos que hacen el objeto de la adhesión del grupo y que mi texto original designa bajo el nombre de paradigmas, parte de paradigmas o paradigmáticas, son los elementos de esta matriz disciplinaria; en tanto que tales, ellos forman un todo y funcionan en conjunto" en el Posfácio a *Structure des révolutions scientifiques* (1983, p. 248).

En las investigaciones que han seguido a *L'État en action*, Jobert y Muller han aislado una de las imágenes o normas globales dominantes hoy: la lógica de mercado (Cf. Jobert, 1994). De manera más precisa, para las políticas culturales sobre las cuales versan nuestras investigaciones, esta presión de la norma de mercado ha conducido a una reconciliación de la economía con la cultura (Cf. Urfalino, 1993), que ha modificado el campo de intervención legítima del Estado. En el sector del libro, por ejemplo, la imagen que estructura las políticas públicas reposa, desde los años ochenta, en el enunciado "el libro no es un producto como los otros". El empleo de la expresión "producto cultural", en lugar de "objeto cultural", refleja en sí mismo una visión "industrial" de la edición, la cual ha abierto una nueva fase de la acción pública que privilegia los dispositivos de ayuda económica sobre las otras formas de intervención.

Otros principios metafísicos generales intervienen actualmente en el campo político, como el apego a los derechos del hombre, la revalorización conjunta del individuo y/o de la sociedad civil. Todos estos elementos ideológicos, en el sentido más clásico, circunscriben, de este modo, un campo de conocimiento y un espacio público legítimo, en el seno del cual los intercambios concretos van a desarrollarse.

[46]

Así mismo, es importante ver que el conjunto de estas representaciones forman constructos sociales, que se deducen y se comprenden por una doble referencia a las imágenes anteriormente legítimas y al estado de las relaciones de fuerza en el sistema de actores dado. Esta noción de constructo social se aplica a un campo muy vasto de símbolos, que comprende aquellos que podrían parecer los más objetivos, como la enfermedad. Setbon (1993) muestra perfectamente, en su investigación sobre las políticas públicas adoptadas alrededor del sida, que la definición misma de la enfermedad no es unívoca, que esta no es producida simplemente por los descubrimientos científicos, sino que depende de la estructuración del sistema de actores. Para él, en efecto, "es la mezcla progresivamente construida de hechos técnicos y clínicos, de la demanda social y de las respuestas públicas que están en el origen de la singularidad del sida. El conjunto forma un sistema en el cual los elementos son interdependientes [...] (1993, p. 18)." Así, los actores más influyentes, aquellos que disponen de recursos privilegiados en los intercambios sociopolíticos, contribuyen a modelar una imagen colectivamente legítima de la enfermedad. De ser un cáncer homosexual, el sida pasa a ser una enfermedad para poblaciones "con riesgo" (integración de drogadictos, hemofílicos...), para luego convertirse en un hecho macro-social (toma en cuenta a los heterosexuales).

En consecuencia, se comprende ya que la disociación hecha aquí entre los diferentes elementos constitutivos de una política pública sea puramente analítica. En el funcionamiento "real" del campo estudiado, estos componentes se confunden, interactúan y se confrontan de manera más o menos acabada. Desde este punto de vista, no hay jerarquización obligada entre los juicios de valor, los juicios de hecho, los métodos e instrumentos, sino interpenetración y valorización fluctuantes.

1.2 Las hipótesis y leyes

El segundo elemento de la matriz disciplinaria es el conjunto de axiomas, hipótesis o razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto. De cierta manera, se trata de elementos que aseguran la operacionalización de los principios metafísicos generales, la operacionalización que constituye esta etapa del proceso científico que confiere al sistema conceptual abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada. En el marco del libro y de las investigaciones de Kuhn, este segundo nivel está formado por los elementos hipotético-deductivos del razonamiento científico. Kuhn percibe, principalmente a este respecto, las leyes o generalizaciones simbólicas que constituyen "los elementos formales, o fácilmente formalizables, de la matriz disciplinaria" (1983, p. 249).

[47]

Desde entonces, se pasa progresivamente de la dimensión puramente cognitiva, que implica el primer nivel, a las normas de acción que guían el trabajo científico o, en el marco de las políticas públicas, a la acción de las autoridades públicas. Una vez integrado el conjunto de representaciones que permiten la comprensión del mundo, al menos provisionalmente, se deducen de él principios de acción. Comparada de nuevo con el ensayo de Jobert y Muller, esta segunda etapa corresponde a una fracción del referencial, gracias a la cual los actores aclaran sus marcos generales de comprensión del mundo en sus comportamientos al definir qué tipos de operaciones o de acciones les parecen satisfactorias y/o legítimas.

Si tomamos una vez más el caso del sida podemos observar que la visión del sida como cáncer homosexual entraña toda una serie de hipótesis de acción, que van desde la voluntad de encontrar un tratamiento eficaz contra la enfermedad a la indiferencia o hasta la estigmatización de una población marginada socialmente. Luego, la ampliación del campo de la enfermedad a los drogadictos y a los hemofílicos, paralelamente a un mejor conocimiento del fenómeno y a la evolución del sistema de actores, produce nuevas hipótesis ligadas a la necesaria protección de la población mediante el control de las

transfusiones. En adelante, al percibirse la enfermedad como una epidemia susceptible de afectar a cualquiera, dada la progresión del contagio en el caso de los heterosexuales, se agrega al dispositivo precedente la voluntad de contener la enfermedad mediante el aumento de las muestras, un desarrollo de la información y la promoción de preservativos.

En otro contexto, el de la ley sobre el precio único del libro (votada el 10 de agosto de 1981), se encuentra el mismo fenómeno de articulación entre visión global y deducciones prácticas.⁶ En el presente caso, vemos imponerse poco a poco un sistema de representaciones fundado sobre algunas ideas generales del tipo: la cultura es un terreno esencial de la identidad nacional, ella está amenazada, lo que amerita una intervención pública, más aún cuando el libro "no es un producto como los otros". De este conjunto ideológico, que identifica el campo de los posibles, se van a deducir también algunas hipótesis de acción: es necesario desarrollar la experticia del Estado, proteger los librereros y garantizar una producción diversificada y de calidad en el caso de los editores. De ahí un acuerdo sobre las medidas específicas a tomar, en este caso, el establecimiento de un sistema de precio único fijado por los editores, cuya aplicación se hace bajo el control del Estado.

[48]

En este sentido, se encuentra la analogía hecha por Mény y Thoenig entre políticas públicas e hipótesis relacionadas con el cambio social. Según ellos, el trabajo de todo analista debe, en efecto, estar guiado por el postulado conforme al cual "toda política pública supone una teoría del cambio social. [...] El decidor gubernamental se comporta como un operador que apuesta a que se producirá una consecuencia cuando él intervenga. El es portador de una representación de las razones por las cuales esta consecuencia se generará, de una legitimidad de su eficacia que es también una anticipación de los encadenamientos de eventos entre sus realizaciones propias y los efectos externos" (1989b, p. 140).

Por lo mismo, percibimos que todo análisis de las políticas públicas no puede limitarse al plan cognitivo y normativo, pues la matriz disciplinaria que constituye una política pública abarca otros elementos.

⁶ El conjunto de los desarrollos relativos a la ley Lang remite a una investigación adelantada en el marco de mi tesis doctoral sobre las políticas públicas del libro. Encontraremos algunos de estos elementos en Christian Fauvelais y Jean-Yves Glain (1983); así como en Cusset (F), (1990-91) o también en Bernard Pingaud (1983) y en François Rouet (1992).

1.3 Una metodología

De este modo, la disposición práctica de las representaciones y de las leyes que se han deducido y su articulación a la realidad se hace a través de una metodología (o método) particular. En su epistemología, Kuhn identifica métodos específicos para cada paradigma, a ejemplo de las elaboradas por el paradigma newtoniano para aplicar sus leyes fundamentales a fenómenos tales como los movimientos de los planetas y los péndulos, entre otros. Para Kuhn, por consiguiente, “los procedimientos y las aplicaciones que emanan del paradigma [en el sentido restringido del conjunto conceptual] son tan necesarias para la ciencia como las leyes y las teorías del paradigma [en el sentido amplio de matriz disciplinaria]” (1973, p. 93). A partir de lo que se representa de la realidad, y de lo que se supone o espera encontrar allí, los actores definen un tipo de comportamiento particular.

Aplicar este tercer nivel a las políticas públicas implica definir los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico, entre el Estado y el sector concernido. Esta noción parece abarcar entonces posturas tales como la coerción, la mediación o la concertación. Si se consideran legítimas las autoridades públicas, la actualización de tales metodologías supone entonces analizar las elecciones hechas entre consulta de los actores sociales, la investigación explícita de un compromiso o bien la preferencia por una relación de fuerza entre Estado y sociedad civil. Algunos indicadores pueden a este respecto facilitar la identificación de los métodos adoptados, como el grado de institucionalización de los ciudadanos concernidos en el aparato político-administrativo, las movilizaciones adoptadas por los actores, así como los tipos de medidas tomadas por el Estado.

En el caso de las políticas del libro, observamos un cambio muy nítido de la postura del Estado frente a los actores concernidos en el curso de los años ochenta. La concertación es valorada, principalmente, en el caso de los editores, al punto que una forma de cogestión de ciertas políticas (las ayudas acordadas por el Centro Nacional de las Letras, CNL, principalmente) es considerada por Évelyne Pisier, directora del libro de 1989 a 1993. Un proyecto de reforma de los servicios administrativos competentes preveía abrir aún más ampliamente el Consejo de Administración del CNL a los representantes de las profesiones, reforzando así la institucionalización de los intercambios tejidos entre el Estado y los ciudadanos de la acción pública.

1.4 Los instrumentos y las herramientas

Finalmente, en los elementos que forman una matriz disciplinaria, Kuhn distingue los instrumentos/herramientas que completan el dispositivo global y que hacen realidad, según un método particular, los principios y normas que forman el sustrato normativo y cognitivo del paradigma. Generalmente, la aparición de un nuevo paradigma se acompaña de la elaboración de instrumentos que facilitan la observación, la explicación y la acción. En el caso de la “revolución copernicana” (Cf. Kuhn, 1973), la invención del telescopio por Galileo va a permitir “probar”, mediante la observación y la experimentación, las hipótesis teóricas formuladas por Copérnico.

[50] En el terreno de la acción pública, estos dispositivos instrumentales son numerosos: el discurso, el voto de una ley y/o la creación de una institución específica. Por consiguiente, la escogencia de una ley como medio para definir el precio único del libro estaba ligado a los otros elementos de la matriz: redefinición de la imagen del sector y de las competencias estatales, elección de la concertación con la reanudación de las proposiciones formuladas por los editores. Antes la reglamentación de los precios dependía de la competencia del ministerio de Economía y de Finanzas y se modificaba generalmente de una manera bastante simple. En 1978, un decreto bastó al ministro de la época, René Monory, para ajustar el régimen del libro a la liberación general de los precios. En 1981, la inauguración de un Ministerio de la Cultura dotado de competencias más amplias, puesto bajo la responsabilidad de Jack Lang, entrañó varias consecuencias. Actuando sobre un terreno tradicionalmente regido por el ministerio de Economía, el ministerio de la Cultura se veía obligado a modificar la ordenanza sobre los precios de 1945, que formaba una de las bases jurídicas del sistema en vigor. Más allá de estos elementos de procedimiento, la formulación de una ley tenía una carga simbólica y política muy fuerte. El procedimiento legislativo podía, en efecto, justificarse de una vez por la presencia de esta disposición dentro las 110 propuestas del candidato Mitterrand, por el deseo de Lang de movilizar todo el arsenal político-administrativo disponible para valorizar los comienzos de su ministerio⁷ y, finalmente, por el contenido mismo de una medida que subrayaba el carácter de excepción asignado desde ese momento al libro (“El libro no es un producto como los otros”).

⁷ Mark Hunter (1990) relata, en su biografía de Lang, las peripecias de la batalla presupuestal del verano de 1981, entre ellas el acoso del nuevo ministro a los funcionarios del ministerio de Finanzas para obtener la duplicación del presupuesto para la Cultura.

Por ello, la relación entre este último nivel instrumental y los otros elementos constitutivos de una política pública no es unívoca. El conjunto de la matriz disciplinaria no está jerarquizado de manera necesaria en provecho de normas globales que enmarcarían juicios restringidos, determinando ellos mismos los métodos y los instrumentos apropiados. De hecho, los cambios rutinarios o los efectos perversos de medidas *a priori* benignas pueden entrañar rupturas a otros niveles, conmocionando las representaciones dominantes y/o necesitando la adopción de nuevas estrategias.

Además, como en materia científica, también puede haber nuevos instrumentos ligados a nuevas normas o a nuevas metodologías. Como consecuencia, en el marco global de la acción estatal, los años 1970-1980 vieron surgir nuevas instituciones, las autoridades administrativas independientes adaptadas a la evolución del rol legítimo del Estado (Cf. Chevallier, 1986 y Colliard y Timsit, 1988). Antes que emplear los instrumentos tradicionales, más abiertamente arbitrarios y coercitivos, la administración prefiere entonces adoptar, en un contexto ideológico que revaloriza la sociedad civil, nuevos métodos más reguladores, en los cuales el ejercicio debe ser asegurado por órganos inéditos que reflejan la hibridación Estado-Sociedad Civil.

Definir una política pública como paradigma o matriz sectorial supone, por tanto, cuatro elementos fundamentales: principios metafísicos generales, hipótesis prácticas, metodologías de acción e instrumentos específicos. En sentido restringido, de la misma forma que para Kuhn sólo hay una verdadera ciencia "normal" en presencia de un paradigma, sólo hay una política pública "normal" cuando estos cuatro elementos conforman un sistema. El conjunto formado por estos cuatro componentes es lo que va a tener sentido para los actores, puestos de acuerdo sobre la legitimidad de esta matriz sectorial. Para Kuhn, "un paradigma, es aquello que comparten los miembros de una comunidad científica y sólo ellos. Inversamente, es esta posesión de un paradigma común lo que constituye en comunidad científica a un grupo de hombres por otro lado desunidos" (1990, p. 393). En este sentido, un paradigma no es solamente una imagen social, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos que estructuran la actividad de un sistema de actores, que lo hacen coherente y durable.

Pero a esta distinción analítica de los elementos constitutivos de una política pública, el análisis debe agregar las condiciones y procesos por los cuales estos componentes evolucionan.

2. Política pública normal y período de crisis

2.1 Un período vago o pre científico

Para Kuhn, la actividad científica siempre tiene como pre-requisito, una fase inestable que denomina período pre científico. En este instante preciso, hay múltiples desacuerdos entre grupos que compiten sobre la definición legítima de la actividad científica. Estos grupos defienden cada uno un paradigma específico, de ahí su imposibilidad para entenderse y comunicarse. Esta frontera que existe entre paradigmas que compiten es lo que Kuhn llama la inconmensurabilidad de paradigmas. Ella está ligada tanto a desacuerdos sobre la lista de problemas a resolver y sobre los modos de solución como al establecimiento problemático de relaciones entre los conceptos y las experiencias anteriores y, por último, a la convicción de que las actividades se hacen en mundos diferentes. Los actores comprometidos en una actividad científica se apoyan por consiguiente sobre “visiones” del mundo totalmente incompatibles, sobre hipótesis diferentes, así como sobre métodos e instrumentos de experimentación distintos. Los grupos que luchan por la definición del paradigma legítimo se oponen, por tanto, sobre todos los elementos constitutivos de una matriz disciplinaria.

[52]

Esta fase aislada por Kuhn corresponde bastante bien a lo que se acostumbra llamar como la emergencia de los problemas públicos. La emergencia o inscripción en la agenda constituye, en efecto, una etapa en la que los actores concernidos disponen de definiciones contrastadas del problema por tratar y, por lo tanto, formulan soluciones y opciones que son incompatibles. Así, al inicio del fenómeno del sida, los individuos y grupos implicados no podían ponerse de acuerdo sobre una definición común de la enfermedad que permitiera adoptar una acción pública. En el seno mismo del medio médico (Cf. Péchu, 1992, pp. 41-59), se nota una diferencia entre el grupo de alerta constituido por un equipo de jóvenes médicos que defienden la imagen del sida como epidemia, los médicos indiferentes o que simplemente desean tratar la enfermedad en los marcos tradicionales y, finalmente, aquellos que se revelan francamente hostiles, por razones diversas, a considerar el sida como un objeto de intervención pública. De la misma manera, alrededor de la ley Lang sobre el precio único del libro, el periodo anterior al voto marca una separación entre un grupo de actores que va a conseguir imponer el dispositivo (esquemáticamente el SNE y el PS)⁸, y aquellos que defendían la

⁸ El autor se refiere al Sindicato Nacional de Empresas de la Edición y al Partido Socialista (N. del T).

libertad de precios en nombre de una modernización del sector (ministerio de Economía y fracción de los libreros).

En el sentido en que lo entiende Kuhn para la actividad científica se podría entonces decir que se trata aquí de una fase de pre-política pública, a la cual le corresponde una maduración progresiva y conjunta de estructuras cognitivas, del universo normativo y del sistema de actores. Un paradigma o una política pública sólo aparecen cuando hay una cristalización de la matriz sectorial alrededor de sus cuatro componentes y de un sistema de actor jerarquizado según la identificación de los grupos involucrados con la matriz.

En el curso de esta fase fluctuante puede haber iniciativas públicas o privadas, tales como el voto de una ley o la adopción de una circular. Pero su aplicación está frenada por la ausencia de otros elementos de la matriz. Para el caso del sida, en el curso de este periodo de emergencia, fueron expedidas en 1983 dos circulares que rigen el funcionamiento de la transfusión sanguínea. Sin embargo, su implementación se volvió imposible por la ausencia de acuerdo general sobre un paradigma, sobre una política pública dada.

Setbon muestra cómo la mayor parte de los Centros Regionales de Transfusión Sanguínea (CRTS) se rehusaron a aplicar estas circulares, en un contexto en el que la enfermedad no era reconocida socialmente de manera homogénea (o al menos con procesos de categorización que favorecieran una representación dominante). Los textos adoptados no podían, por tanto, determinar las condiciones locales del ejercicio de la transfusión, marcadas por dificultades financieras y una penuria de potenciales donadores. Por consiguiente, para no correr el riesgo de ahuyentar a estos donadores, los CRTS decidieron no aplicar —o hacerlo de una manera laxa— las disposiciones previstas por las circulares.

Comparadas con las teorizaciones anglosajonas sobre los sistemas de actores o *networks*,⁹ que existen alrededor de cada política pública, se puede entonces considerar que esta fase inestable corresponde a la formación de *issue networks*.¹⁰ Al estar estructuradas alrededor de un problema preciso y relativamente limitado, estas *issue networks* son volátiles, abiertas a nuevos participantes y débilmente jerarquizadas. Los desacuerdos priman sobre el consenso y el campo considerado escapa a toda estructuración durable. Hay una competencia entre paradigmas inconmensurables que impide toda regulación del sector.

⁹ En inglés en el original. Hace referencia a los sistemas o redes de actores. (N. del T).

¹⁰ En inglés en el original. Podría ser traducido como redes temáticas (N. del T).

2.2 La ciencia o la política pública “normal”

Enseguida viene una fase relativamente estable, la de la ciencia normal, que corresponde a la existencia de un paradigma dominante o de una matriz disciplinaria que estructura el campo de la investigación científica. Para Kuhn, en efecto, “la ciencia normal designa la investigación sólidamente fundada sobre una o varias realizaciones científicas pasadas, realizaciones que tal grupo científico considera como suficientes para proveer el punto de partida de otros trabajos” (1983, p. 29). La estabilización del campo permite, por consiguiente, resolver enigmas en un marco cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico. En física, los trabajos de Einstein sobre la teoría de la relatividad produjeron un nuevo paradigma estabilizando la disciplina alrededor de una visión diferente del mundo, de nuevas leyes que reposan sobre métodos de investigación originales, así como de nuevos dispositivos experimentales. Por ello, las teorías de Einstein enmarcan el trabajo al indicar los problemas que se pueden considerar legítimamente.

[54] Esta resolución de enigmas, en un marco determinado y aceptado, recuerda la noción de incrementalismo desarrollada por Lindblom (1959 y 1968). Este concepto define los modos de acción del Estado como procesos marginales, en el sentido en que se practican ajustes menores que apuntan a una mejor adecuación a la realidad. De ahí que los problemas que se les presentan a las autoridades públicas sean resueltos en el marco global de una acción legítima.

Para el caso del sida, la cristalización de las políticas públicas se ha hecho progresivamente, a medida que emergía una definición de la enfermedad aceptada por la mayor parte, paralelamente a un acuerdo sobre los instrumentos adecuados. Por ello, hoy el tratamiento de la enfermedad se hace en un marco relativamente estable, donde cada actor dispone de referencias y medios para actuar bien definidos y coherentes con las representaciones globales.

En el ejemplo de la política sobre el precio único del libro, el momento de esta estructuración es más claramente identificable, ya que corresponde al voto de la ley. Más tarde, algunas movilizaciones de actores opuestos al sistema van a intentar deslegitimar el paradigma. Así, los Centros Leclerc lanzan desde 1981 una operación bautizada “precio Lang” o “precio Mitterrand”, indicando los descuentos autorizados sobre etiquetas rosadas con el fin de compararlos con los practicados por su cadena de almacenes. Igualmente, la cadena de almacenes FNAC aprovecha en 1984 una laguna de la ley que autoriza descuentos superiores al cinco por ciento legal para los libros provenientes

del extranjero, para exportar y luego reimportar libros que serán vendidos más baratos. Al ajustar los dispositivos existentes —adopción de sanciones penales en caso de violación de las disposiciones legislativas y acondicionamiento del régimen en vigor para los libros importados—, es decir, actuando al margen del marco fijado, el Estado consigue progresivamente resolver estos nuevos problemas. De esta manera, el régimen del precio único es aceptado poco a poco por todos, las críticas que le son formuladas en adelante son menores y rápidamente marginalizadas. Al punto de que hoy la ley Lang tiene casi estatus de un santuario que no puede ser tocado bajo ningún pretexto.

Referida a las teorizaciones relativas a los sistemas de actores, esta fase correspondería a la noción de *policy community*.¹¹ Para Yves Mény, “el conjunto autoridades públicas/sector concernido forma así, para retomar la expresión de Hecló y de Wildawsky, una ‘comunidad’, en la que los componentes están a veces en conflicto, a veces de acuerdo, pero siempre en ligazón al trabajo en el seno del mismo marco de acción. La comunidad es el vínculo que une y orienta bajo cada objetivo particular” (1989a, p. 357).¹² Con relación a la noción de *issue network*,¹³ el concepto de *policy community*¹⁴ implica una cierta estabilidad de la red constituida, relativamente homogénea y cerrada al exterior. El advenimiento de una *policy community* corresponde así a la emergencia de “mediadores” en el sentido en que lo entienden Jobert y Muller, a saber, estos actores que “ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión en la medida en que son ellos quienes formulan el marco intelectual en cuyo seno se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión” (Muller, 1990, p. 50). Por consiguiente, “el papel de los mediadores es [...] articular el proceso de imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante” (Muller, 1990, p. 50).

La fase de ciencia normal o de política pública normal es por tanto un periodo relativamente tranquilo de funcionamiento del campo social, donde las relaciones de fuerza, las representaciones y los modos operativos son compartidos y legitimados.

¹¹ En inglés en el original. Podría ser traducido como comunidad de políticas públicas compuesta por funcionarios y por los grupos de interés que hacen las políticas (Cf. Bousaguet, Jacquot y Ravinet, 2006, p. 387) (N. del T).

¹² Mény hace referencia a la obra de Hugh Hecló y Aaron Wildawsky (1974), *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*.

¹³ En inglés en el original. (N. del T).

¹⁴ En inglés en el original. (N. del T).

2.3 Una fase de crisis

Sin embargo, llega un momento en el que el paradigma se agota en solucionar las anomalías que le presenta la realidad. Esto puede producirse por toda una serie de razones que afectan indiferentemente a uno o varios elementos constitutivos de la matriz disciplinaria. Así, el descubrimiento de una innovación técnica particularmente importante puede provocar reacciones en cadena hasta desequilibrar el marco cognitivo tradicional. Kuhn relata la forma en que el descubrimiento casi fortuito de los rayos X inició una evolución fundamental de las investigaciones en el seno de las disciplinas constituidas. Con sus rupturas, ya no es posible dar cuenta y comprender la realidad según los marcos de referencia, los métodos y los instrumentos anteriormente probados. Hay una crisis del paradigma.

Para trasladar este razonamiento al campo político es posible, en primer lugar, hacer un paralelo entre la definición que da Kuhn de la anomalía en la investigación científica y la acepción común de la noción de “problema” en políticas públicas. Una anomalía, cualquiera sea su naturaleza, es un elemento de perturbación del paradigma. Para intentar explicarla, los científicos toman conciencia de que el nuevo fenómeno no encaja en el sistema en vigor. Desde entonces, “cuando [...] una anomalía parece ser más que un enigma de la ciencia normal, la transición hacia la crisis, el paso a la ciencia extraordinaria ha comenzado” (Kuhn, 1983, p. 121). De forma similar, se recordará que Padioleau definió un problema como una situación donde “los actores perciben desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debiera ser” (1982, p. 25). Tanto en un caso como en el otro, la anomalía es entonces un elemento perturbador del sistema global.

Estos elementos o acontecimientos desencadenantes pueden ser de diferentes órdenes en el campo político. Una catástrofe particularmente grave puede modificar de manera más o menos completa las representaciones y modos de acción que eran legítimos anteriormente, como fue el caso del accidente sobre la autopista de Beaune o las inundaciones de Vaison-la-Romaine.¹⁵ Esto constituye por esencia un choque brutal, inmediatamente visible para la opinión pública. Pero otros fenómenos de agotamiento del paradigma pueden ser más sutiles e inscribirse en un período largo de tiempo, antes que sus efectos deletéreos puedan ser percibidos. En el nivel macro-social, la construcción comunitaria europea, con todo lo que ella supone de debilitamiento progresivo e invisible de la soberanía (pensamos

¹⁵ Ciudades del sureste de Francia (N. del T).

especialmente en el papel de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en la definición de una norma supranacional cada vez más constrictiva), ha tenido un efecto destructor sobre el marco normativo y cognitivo habitual, al punto de modificar poco a poco el referencial dominante de las políticas públicas. Como lo muestra Muller, asistimos a “la puesta progresiva de un haz de normas de acción comunes, en las cuales los mecanismos de elaboración escapan a un Estado individualmente y que, sin embargo, van a orientar de manera decisiva las percepciones y las conductas de los actores de las políticas públicas, incluido el nivel nacional” (1994a, p. 64).

Esta pérdida de referentes e instrumentos legítimos tiene por corolario la búsqueda de nuevas formulaciones de problemas, así como la puesta a punto de nuevas soluciones más apropiadas. Volvemos a caer en una fase análoga a aquella de la pre-ciencia, en que los paradigmas competidores sostenidos por actores distintos están en lucha por la definición legítima del sector, de la acción a seguir y de las herramientas a emplear. El conjunto de este periodo, hasta la estructuración del sector alrededor de un nuevo paradigma, corresponde precisamente a lo que Kuhn denomina una revolución científica.

Habida cuenta la connotación del término “revolución” en el campo político, se podrá preferir la noción de “cambio” o de “mutación”, pero las implicaciones fundamentales son análogas. En los dos casos hay una pérdida de referentes legítimos, que precede a la formulación de paradigmas concurrentes antes que se pueda encontrar un acuerdo entre ellos, abriendo así un nuevo periodo de estabilización del universo cognitivo y del sistema de actores.

En este marco general, si retomamos el ejemplo del sida, se percibe mejor cómo la enfermedad ha podido constituir una anomalía en el campo estructurado de la salud pública. Incapaces de resolver en el marco tradicional los problemas terapéuticos y sociales generados por el sida, los diferentes actores concernidos van a formular entonces diferentes definiciones de la enfermedad, a las cuales corresponden tipos de políticas precisos. La fase de crisis se traduce por luchas entre los actores que no comparten la misma “visión” del mundo. La crisis desaparece poco a poco, a medida en que concuerdan a la vez las representaciones, normas, dispositivos y actores. Una vez se obtiene la aceptación global (o por lo menos la dominación de una de las que estaba en lucha) se asiste a este proceso de cristalización que abre el periodo de política pública normal.

Por un lado, se logra un acuerdo sobre una definición general del problema: el sida es una epidemia, una enfermedad actualmente incurable,

un problema de salud pública que concierne a toda la sociedad. Por otro lado, se recusa la marginalidad de los grupos sociales originalmente afectados (hemofílicos, drogadictos y homosexuales). Este acuerdo sobre la definición del fenómeno se acompaña de programas de acción bien definidos (política de transfusión sanguínea, información de las poblaciones concernidas y desarrollo de la investigación). Hay una estabilización progresiva del marco institucional: un conjunto de leyes enmarcan las diferentes facetas del problema, los actores administrativos tradicionales o nuevos (Agencia de Lucha Contra el Sida, Als) que movilizan un cierto número de instrumentos (decretos y subvenciones) y se ponen de acuerdo con una parte de los actores concernidos (investigadores y asociaciones). Posteriormente, hay una rutinización de la acción del Estado, como lo confirma la supresión reciente de la ALS, cuyas misiones han sido designadas a la Dirección General de la Salud. Se puede decir entonces que hoy hay una política pública de lucha contra el sida porque hay un paradigma. Pero igualmente se puede imaginar que este universo estable puede enfrentarse a una situación de crisis cuando se descubran medicamentos eficaces o una vacuna. De este modo, la percepción de la enfermedad evolucionará en otra dirección, justificando una reformulación de la acción del Estado.

[58]

Para las políticas públicas del libro, los años setenta abarcan esta fase de gestación intelectual y de luchas por la dominación de un campo en formación/recomposición. El problema del precio del libro es el catalizador de las tensiones que oponen a los actores favorables a la modernización y/o la estabilización del sector, dos posiciones, estructuradas por dos matrices diferentes. Aprovechando la alternancia de 1981,¹⁶ la fracción unida alrededor del enunciado, "el libro no es un producto como los otros" es la que obtiene el arbitraje favorable de un nuevo ministro de la Cultura preocupado por ampliar sus competencias.

Con el deseo de explicar por qué tal sabio es el portador específico de un paradigma más que otro, Kuhn introduce además un elemento interesante. El señala que hombres como Galileo o Dalton, este último en el caso de la química, eran relativamente nuevos en sus terrenos y, por consiguiente, más bien marginales. Al haber escapado de la socialización determinada por los paradigmas anteriores, ellos estaban en mejores condiciones de sobrepasar los marcos tradicionales para formular nuevas soluciones.

¹⁶ El autor se refiere al cambio de color político en la presidencia de Francia que se dio en ese año. Luego de cerca de 22 años de gobiernos conservadores (Ch. de Gaulle, 1959-69; G. Pompidou, 1969-74 y V. Giscard d'Estaing, 1974-81), se produce el triunfo de François Mitterrand, candidato del Partido Socialista Francés. (N. del T).

Ahora bien, tal característica se encuentra en la mayor parte de los casos donde se asiste a un “cambio” de política pública. El grupo de estudio sobre el sida que se crea en los años ochenta es animado por jóvenes médicos “marginales” en el campo administrativo, tradicionalmente competente. A estas características administrativas se agregan, a veces, variables estrictamente políticas. Así, un período de alternación es la ocasión de una renovación de la acción pública gracias a la llegada al poder de actores que no se inspiran en los modos de funcionamiento anteriores. La alternancia de 1981 constituye un buen ejemplo de ello.

En resumen, una política pública como paradigma o matriz sectorial consta entonces de dos a tres fases de desarrollo (confusión o no de la prepolítica pública y del periodo de crisis), que ven cómo evolucionan y se modifican los cuatro elementos fundamentales que la componen.

3. Sobre las funciones o efectos de las políticas públicas

3.1 Una función estructurante para el sector concernido

Kuhn hace notar que la adopción de un paradigma tiene por consecuencia principal estructurar el campo de investigación considerado. Poco a poco, los científicos trabajan según las mismas referencias, con los mismos instrumentos y se reparten más o menos explícitamente la tarea de resolver los enigmas revelados por el paradigma. Por ello, la estabilización de la naturaleza de sus investigaciones alrededor de algunos elementos cognitivos y concretos da un sentido a sus trabajos. Kuhn cita, a manera de ejemplo, dos comentarios hechos por un astrónomo, Wolfgang Pauli, antes y después de la aparición del paradigma elaborado por Werner Heisenberg sobre la mecánica matricial que anuncia la teoría cuántica. Antes de la aparición del paradigma, escribe Pauli a un amigo que “en este momento, la física es de nuevo terriblemente confusa. En todo caso, es bastante difícil para mí [...]”. Luego, algunas semanas más tarde, después del artículo que contiene las nuevas hipótesis sostiene que: “El género de mecánica propuesto por Heisenberg me ha devuelto la esperanza y la alegría de vivir. Él no provee, es cierto, la solución del problema, pero yo creo que de nuevo es posible avanzar” (Pauli citado por Kuhn, 1983, p. 123). Esta homogeneización interna se traduce igualmente en una modificación de los circuitos de socialización. Para ilustrar su reflexión, Kuhn toma el ejemplo de los manuales científicos que evolucionan a medida que se impone el nuevo paradigma en una determinada ciencia.

La definición del paradigma, en el sentido de producción de una política pública, entraña igualmente una cristalización de las relaciones de fuerza

internas en el sector considerado. En el caso de la política de precio único del libro, la estructuración se hizo alrededor del intercambio privilegiado entre los editores y el ministerio de la Cultura.

Por lo mismo, esta acción estructurante contribuye a una distribución del poder en el seno del sector. Cuando un paradigma se impone, esto significa, en efecto, la “dominación” del (o de los) actor(es) que están en la génesis del paradigma, que lo ha(n) sostenido y progresivamente difundido. Kuhn observa cómo, en el campo científico, la eclosión de un paradigma redistribuye progresivamente las cartas en provecho de los científicos que lo han definido. Aunque en un comienzo era marginal, Einstein deviene la figura central de la física en el siglo XX, como en materia de política del libro, los editores se imponen poco a poco como interlocutores dominantes. Si aún es posible encontrar desacuerdos, en adelante, ellos tienen un impacto menor, ligado a su incapacidad de contrabalancear el equilibrio normativo y la distribución de poder en el campo concernido.¹⁷ El poder, así atribuido, no es totalmente apropiable ni integralmente transmisible, pero permanece como una de las consecuencias del advenimiento de un paradigma.

[60]

Además, la función estructurante opera igualmente respecto del exterior. Kuhn nota que la aparición del primer paradigma en un campo determinado coincide generalmente con la constitución de la disciplina en ciencia autónoma. Con esto se define lo que es legítimo estudiar, así como las modalidades necesarias, una ciencia se constituye en sí y fuera de sí.

De la misma forma, la noción de paradigma permite explicar cómo un sector que produce una identidad propia contribuye a definirse con relación a otros, con relación a la sociedad entera. Con el voto de la ley Lang, el sector de la edición se identifica con la frase “el libro no es un producto como los otros”, que consagra la dimensión dual tradicionalmente asociada a esta producción cultural, a la vez vehículo del saber y objeto comercial.¹⁸

Referida al Estado, esta doble función de estructuración interna/externa juega igualmente. En el nivel de los equilibrios internos, la adopción de un paradigma por los actores político-administrativos modifica las relaciones de

¹⁷ Muestra de ello es la incapacidad de Leclerc y FNAC para obtener la supresión del régimen de precio único.

¹⁸ Hablando con propiedad, esta frase no es original. Diderot escribía ya: “Una metida de pata que veo cometer sin cesar a aquellos que se dejan guiar por máximas generales es aplicar los principios de una manufactura de tela a la edición de un libro” (1984, p. 49). Pero es la interrupción de esta representación sobre el espacio público lo que la hace nueva.

fuerza en el seno del aparato estatal. La diligencia de Lang para hacer votar su ley era característica del comportamiento extremadamente voluntarista del nuevo ministro, para hacer reconocer la importancia y legitimidad de sus competencias, especialmente frente al ministerio de Economía. La adopción de la representación del libro como “producto distinto a los otros” le permite aplicar un dispositivo elaborado y le sirve como punto de partida de una experticia administrativa y de una legitimidad para intervenir en el sector.

Para los procesos de estructuración externa, es decir, fuera del campo político en sentido estricto, es tentador hacer una aproximación entre la adopción de las políticas públicas y los procesos de legitimación de las autoridades públicas. Para Lagroye, la legitimación puede definirse “en el caso preciso del poder político [...] como un conjunto de procesos que hacen que la existencia de un poder coercitivo especializado se vuelva tolerable si no deseable, es decir, que lo hacen concebir como una necesidad social, incluso como un beneficio”(p. 402). La adopción de un paradigma permite así justificar la existencia del Estado como entidad autónoma, que puede intervenir legítimamente sobre un campo específico.

Uno de los aportes fundamentales del análisis de las políticas públicas a la ciencia política es precisamente haber revelado la existencia de procesos de legitimación entre Estado y sociedad civil, que escapan a los procedimientos tradicionales de la representación por el voto. Ahora bien, en tanto que procesos de producción de constructos sociales y de creencias, es decir, de imágenes o de enunciados tenidos como ciertos por los actores concernidos, las políticas públicas pueden aparecer como una de las modalidades contemporáneas de la legitimación.

[61]

3.2 La definición de un sentido colectivamente legítimo

La matriz sectorial o política pública es, fundamentalmente, un medio para producir el sentido en una colectividad más o menos restringida, en la medida en que produce imágenes de la sociedad, fija objetivos a alcanzar y distribuye las funciones y los poderes entre los actores concernidos. En el terreno científico, Kuhn considera que la definición de sentido producida por el paradigma es la condición misma del buen ejercicio de la actividad científica. En efecto, ésta no puede existir realmente sino en el marco de un acuerdo general sobre el paradigma, permitiendo así resolver los enigmas planteados por la realidad. En el campo político se puede deducir que las políticas públicas participan en la construcción social de la realidad; puesto que suponen la adquisición de conocimientos y la definición de acciones, ellas permiten a los individuos situarse en su entorno e incluso modificarlo.

Por el contrario, es más difícil admitir la necesidad social de las políticas públicas, en analogía con la necesidad de los paradigmas, que son, para Kuhn, la condición de posibilidad del proceso científico. Las políticas públicas forman de la mejor manera posible uno de los procesos de mediación adaptados a las sociedades contemporáneas. Pero concluir en su necesidad supone una visión racionalizante y determinista de la historia que es poco satisfactoria.

Los campos sociales, aún si están estructurados alrededor de un paradigma, siguen siendo, por otra parte, el lugar de enfrentamientos y de controversias, cuyo efecto es más o menos destructor. Si hay un sentido colectivamente legítimo lo es entonces únicamente porque una norma, sostenida por algunos actores, domina, en un instante dado y circunscrito, los sistemas de actores para un periodo más o menos largo.

3.3 Políticas públicas y progreso social

Por consiguiente, esta noción de necesidad está íntimamente ligada, según el espíritu de Kuhn, a la relación entre revolución científica y progreso social. Una de las características del razonamiento de Kuhn es la de oponerse muy firmemente a la visión de la ciencia como proceso acumulativo de conocimientos. Para él, “el paso de un paradigma en estado de crisis a un nuevo paradigma del cual pueda nacer una nueva tradición de ciencia normal está lejos de ser un proceso acumulativo, realizable a partir de variantes o extensiones del antiguo paradigma. Es, más bien, una reconstrucción de todo un sector sobre nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia ciertas generalizaciones teóricas, las más elementales de este sector, y también muchos métodos y aplicaciones paradigmáticas” (1983, p. 124). Por lo mismo, no existe un vínculo de causa-efecto, o de anterioridad necesaria, entre un paradigma y otro, especialmente en razón de su inconmensurabilidad. Por tanto, la revolución científica no es sinónimo de un escalón suplementario en una escala del saber; es simplemente una manera diferente, quizá más sutil, pero no forzosamente más justa, de dar cuenta de la realidad.

Esta concepción de la evolución del saber científico encuentra un cierto parentesco con la idea que nos podemos hacer de los modos de acción del Estado. Se trata menos de analizar un progreso cualquiera que remita una dimensión normativa, que de poner en evidencia las modificaciones de los procesos de adaptación de la sociedad a ella misma. En el ejemplo de Touraine que analiza la producción de la sociedad,¹⁹ se podría decir que las políticas

¹⁹ “Inventora de conocimiento, agente de inversión, creadora de una *imagen de la creatividad* que yo llamo un *modelo cultural*, la sociedad se produce ella misma, impone un sentido a las prácticas, se vuelve

públicas constituyen uno de estos modos de producción de la sociedad por ella misma, por tanto, que ellas forman un modo de integración de los actores socio-políticos en un marco cognitivo y normativo que circunscribe las imágenes y las acciones deseables. En consecuencia, si hay “necesidad” del paradigma es más bien en el sentido de que la matriz permite a la sociedad preservarse bajo otra forma, adaptarse a ella misma.

El regreso a lo político de una teorización que proviene de él, permite trazar algunas pistas o ciertas conclusiones provisionales, según se sea más o menos optimista. El hecho de aplicar al análisis de políticas públicas los razonamientos sacados de *La estructura de las revoluciones científicas* de Kuhn, descansa sobre la definición del objeto mismo, al hacer de las políticas públicas un paradigma, o lo que igualmente se ha denominado como una matriz sectorial.

De ahí, la identificación simultánea de los elementos constitutivos, de las fases de desarrollo y de las funciones supuestas de las políticas públicas. En el primer caso, se ha podido considerar que una política pública podía ser analíticamente escindida en cuatro elementos fundamentales: principios metafísicos generales, normas de acción, una metodología e instrumentos específicos. Estos diferentes elementos evolucionan según dos o tres fases, que van de la pre-política pública a la crisis (pudiendo ser confundidas estas dos fases) y que pasan por un periodo de política pública normal, donde el espacio social considerado se estabiliza alrededor de un paradigma y de un sistema de actores específicos. Finalmente, las funciones de las políticas públicas están ligadas simultáneamente a los procesos de estructuración del sector concernido, tributarias de la definición de un sentido colectivamente legítimo y de una atribución del poder, que parecen asegurar una producción o por lo menos una adaptación de la sociedad por ella misma.

La cuestión de la validez de esta aproximación se vuelve inevitable, y no es seguro que las proposiciones formuladas aquí tengan una oportunidad de ser examinadas si se recusa de antemano toda transposición de modelos teóricos de una disciplina a otra. El argumento principal que podemos oponer a tales críticas sería suponer los mecanismos de conocimiento y de poder como similares (y no idénticos) de un campo a otro, científico o político.

sobre ella misma; o está solamente en la naturaleza; no es solamente una historia; la sociedad posee la historicidad, la capacidad de producir su propio campo social y cultural, su propio medio histórico” (Touraine, 1973, p. 44) Cursivas agregadas por el autor.

Referencias bibliográficas

1. Berger, Peter y Thomas Luckmann. (1986). *La construction sociale de la réalité*. París : Méridiens Klincksieck.
2. Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dir.). (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. París : Sciences Po Les Presses.
3. Chalmers, Alan Francis. (1987). *Qu'est-ce la science?* París : La Découverte.
4. Chevallier, Jacques. (1986). Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes. En : Semaine Juridique N° 32-54.
5. Colliard, Claude A. y Gérard Timsit (Dir.). (1988). *Les autorités administratives indépendantes*. París : PUF.
6. Cusset, F. (1990-1991). *Volonté politique et marché culturel. Une analyse de la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre*. Tesis no publicada, Institute d'Études Politiques, sección CRH, París.
7. Diderot, Denis. (1984). *Lettre sur le commerce de la librairie*. París : Cercle de la Librairie.
8. Edelman, Murray. (1976). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
9. Edelman, Murray. (1977). *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
10. Fauvelais, Christian y Jean-Yves Glain. (1993). *Le prix unique du livre*. París : Ediciones del Institute Economique.
11. Hall, Peter A. (1993, abril). Policy Paradigms, Social Learning and the State. *Comparative Politics*, 25 (3), s.p.
12. Hecló, Hugh y Aaron Wildawsky. (1974). *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*. Londres: MacMillan.
13. Hunter, Mark. (1990). *Les jours les plus Long*. París: Odile Jacob.
14. Jenkins-Smith Hank y Paul Sabatier (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
15. Jobert, Bruno y Pierre Muller. (1987). *L'État en action*. París : PUF.
16. Jobert, Bruno. (1992, abril). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 42 (2), 219-234.
17. Jobert, Bruno (Dir.). (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*. París : L'Harmattan.
18. Kuhn, Thomas. (1973). *La révolution copernicienne*. París : Fayard.
19. Kuhn, Thomas. (1983). *Structure des revolutions scientifiques*. París : Flammarion.

20. Kuhn, Thomas. (1990). En repensant au paradigme. En : *La tension essentielle*. Paris : Gallimard.
21. Lagroye, Jacques. La légitimation. En: Grawitz Madeleine y Jean Leca (1985) (dir.). *Traité de science politique*, Volumen I, París, PUF.
22. Lindblom, Charles. (1959, primavera). The Science of Muddling-Through. *Public Administration Review*, 19, 79-83.
23. Lindblom, Charles. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
24. Majone, Giandomenico. (1980). Policies as Theories. *Omega*, 8, 151-162.
25. Majone, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
26. Mény, Yves. (1989). Formation et transformation des policy communities. L'exemple français. En : Yves Mény (Dir.). *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*. Paris : FNSP.
27. Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. (1989). *Politiques publiques*, Paris : PUF.
28. Merrien, François-Xavier. (1993). Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses. En : CRESAL, *Raisons de l'action publique* (pp.87-100). Paris : L'Harmattan.
29. Muller, Pierre. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
30. Muller, Pierre. (1994a). La mutation des politiques publiques européennes. *Pouvoirs*, 69, s.p.
31. Muller, Pierre. (1994b). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
32. Munro, J.F. (s.f.). *Paradigms, Politics, and Long Term Policy Change Within the California Water Policy-Making System*. Tesis de Doctorado no publicada, University of California (UCLA), Estados Unidos.
33. Munro, J.F. (1993). California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem. En: Jenkins-Smith y Sabatier (Eds.). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
34. Padioleau, Jean G. (1982). *L'État au concret*. Paris : PUF.
35. Péchu, Cécile. (1992). Tenir le politique à l'écart. En : Pierre Favre (Dir.). *Sida et politique*. Paris : L'Harmattan.
36. Pingaud, Bernard. (1983). *Le livre à son prix*. Paris : Seuil.
37. Rouet, François. (1992). *Le livre*. Paris : La Documentation Française.
38. Setbon, Michel. (1993). *Pouvoirs contre sida*. Paris : Seuil.
39. Touraine, Alain. (1973). *Production de la société*. Paris : Seuil.
40. Urfalino, Philippe. (1993, octubre). De l'anti-impérialisme américain à la dissolution de la politique culturelle. *Revue française de science politique*, 43 (5), 823-849.