

Las políticas públicas

Ives Meny
Jean-Claude Thoenig

Editorial Ariel

Barcelona, 1992

Colección: Ariel ciencia política

Versión española: Francisco
Morata

ISBN 84-344-1684-0

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

CAPÍTULO I. EL WELFARE STATE: UN CAMPO PRIVILEGIADO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El *Welfare State* es una antigua realidad si se lo entiende como el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos (Room, 1979).

La organización de servicios, por más rudimentarios que fueran, o la distribución de recursos entre los pobres (*Poor Laws* en Gran Bretaña, por ejemplo) aparecen desde los siglos XVI-XVII en Europa y se acrecientan en el siglo XIX. Por otra parte, estas intervenciones se inspiran menos en el altruismo o en cualquier preocupación redistributiva, que en las necesidades de orden público. El control del precio de los cereales o su distribución, particularmente en tiempos de hambre, apuntaban antes al mantenimiento del orden que a satisfacer las necesidades del «populacho» (Tilly, 1985).

Si se tiende a una visión más restrictiva y limitada en el tiempo, se analizará el *Welfare State* como la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos civiles y políticos (Marshall, 1963). O, por expresarlo en palabras de Flora y Heidenheimer, «la diferencia entre el *Welfare State* industrial y sus predecesores es que los costos de la seguridad, que anteriormente estaban internalizados, en adelante se externalizan» (Flora, Heidenheimer, 1981, p. 31). Por tanto, el nacimiento del *Welfare State* aparece mucho más cercano. Hace un siglo, en el Imperio alemán las medidas sociales de carácter general nacían bajo el impulso de Bismarck y, poco a poco, se desarrollaron en el conjunto de la Europa industrial. En Francia, Ewald ha podido «fechar» en 1898 el nacimiento del Estado providencia, haciéndolo coincidir con la ley de accidentes de trabajo (Ewald, 1986).

La eclosión del *Welfare State* (el término aparece en 1941 en la Gran Bretaña en guerra, por oposición al *Warfare* nazi) se produce, en realidad, al día siguiente de la segunda guerra mundial, con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado. La gama y la amplitud de las políticas manejadas por los Estados, los modos de intervención que requieren y la importancia de los recursos en juego, modifican la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales, como lo habían presentido o comprendido muy bien sociólogos como Weber o Durkheim, economistas como Keynes, políticos como Churchill y Beveridge o los constituyentes franceses, italianos o alemanes de la posguerra. El Plan Beveridge, que data de 1942, postula que los británicos se consagrarán tanto más al esfuerzo de guerra cuanto sientan que su gobierno prepara un mundo mejor.

La cantidad y la calidad de las intervenciones del *Welfare State* sólo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle. En efecto, teóricamente, apenas hay límites a su expansión. Por ejemplo: las definiciones programáticas que las Constituciones alemana, italiana o francesa dan al *Welfare State* permiten intervenciones cuyas fronteras son confusas. Asimismo, en el marco ideológicamente más reducido del *Welfare* norteamericano, al programa potencial no le falta ambición: «la esencia del *Welfare State* es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad» (Wilensky, 1975, p. 6). Asimismo, si bien la realización de estos programas ambiciosos depende de los condicionantes económicos y políticos, lo cierto es que el surgimiento y desarrollo del concepto de *Welfare State* constituyen el origen de la mayor parte de las políticas contemporáneas. El *Welfare State* ha generado deducciones masivas (cercasas al 50 % del PNB en numerosos países desarrollados), ha ocasionado el formidable crecimiento de las burocracias públicas, ha provocado la creación de múltiples estructuras y ha incitado a nuevas formas de intervención y de gestión (Hicks, Swank, 1984; Chevalier, 1986).

No es sorprendente que un fenómeno de tal amplitud haya constituido el campo por excelencia de las investigaciones de los analistas de las políticas públicas. En cierto modo, el análisis de estas políticas está históricamente ligado al desarrollo del *Welfare State*. El interés suscitado por las intervenciones masivas y multiformes del Estado explica que el análisis de las políticas públicas se haya dirigido (sobre todo en su origen y en los Estados Unidos) hacia la acción y el utilitarismo (ser *relevante*), tanto práctico como científico, más multidisciplinar que reservado únicamente a la ciencia política.

La evolución del *Welfare State* ha constituido un terreno de investigación particularmente rico (Jobert, 1985). El estudio a gran escala emprendido por Flora y Heidenheimer, se añade a los volúmenes

de datos por países publicados por Flora en la colección del Instituto Europeo de Florencia (Flora, Heidenheimer, 1981). Los estudios nacionales o comparativos son innumerables: sería vana y fastidiosa una relación exhaustiva.

Pero, al menos, se pueden detectar dos preocupaciones principales: por una parte, analizar las causas y las modalidades del desarrollo del *Welfare State*; por otra, tratar de interpretar la crisis contemporánea que lo castiga.

1. El análisis del crecimiento

Advertir la impresionante mutación del Estado es una cosa, comprender el *porqué* y el *cómo* de un fenómeno que se desarrolla a lo largo de un siglo, y esencialmente en cincuenta años, es otra. ¿Por qué el *Welfare State* se ha desarrollado más tarde en ciertos sistemas nacionales y más rápidamente en otros? ¿Por qué determinados Estados han privilegiado unos instrumentos de tipo universalista (Gran Bretaña, Francia) mientras que otros han optado por medidas destinadas a categorías específicas (Estados Unidos)? En resumen, ¿cuáles son los factores determinantes que explican, más allá de un fenómeno universal que afecta tanto a las sociedades socialistas como a las liberales, las variaciones en el tiempo y en el espacio? Tales son las principales preguntas a las cuales los analistas del *Welfare State* han intentado responder, más allá del examen de tal o cual política en particular.

A riesgo de cargar las tintas, se puede sugerir que se han avanzado tres tipos de interpretación, sin que ninguna excluya las otras. Sin embargo, los protagonistas de las investigaciones realizadas desde los años sesenta y setenta tienden generalmente a situarse en uno de los tres ejes dominantes: unos subrayan los determinantes económicos (Dye, 1979, pp. 652-662) o fiscales; otros la dimensión política y burocrática (Castles, 1982); el tercer grupo da preferencia a los aspectos ideológicos o culturales (Rimlinger, 1971).

1.1. EL CRECIMIENTO DEL *WELFARE STATE*: LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y FISCAL

No hay estudio de las políticas del *Welfare State* que no insista en la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado y el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, Wilensky es tal vez quien más ha subrayado la relación entre el crecimiento de la economía y el de las prestaciones sociales. «A largo plazo, el crecimiento económico está en el origen del Estado protector; sin embargo, su principal efecto ha consistido en modificar las condiciones demográficas durante el último siglo y cambiar asimismo el ritmo de los programas sociales en marcha. Con la modernización, las tasas de natalidad han disminuido, de ahí que haya aumentado la proporción de ancianos. Esta importancia creciente de las personas mayores, asociada a la disminución del valor económico de los niños, ha creado nuevas presiones para conseguir un aumento de los gastos sociales. Una vez establecidos, en todas partes los programas han evolucionado hacia una cobertura más extensa y con prestaciones más importantes. Al inicio, el desarrollo de la protección social es el complemento natural del crecimiento económico y de sus efectos demográficos; después se verá acelerado por la interacción de los juicios que emite la élite política, las presiones ejercidas por las masas y el funcionamiento del aparato administrativo y de los servicios sociales» (Wilensky, 1975, p. 24).

Wilensky desarrolla esta conclusión a partir del análisis de 64 países, y más particularmente de los 22 más ricos (18 de los cuales pertenecen a la OCDE). Esto le permite matizar en algo su tesis central mostrando, contrariamente a la opinión de Jackman (Jackman, 1975), que la variable política puede tener cierta influencia en la diversificación de los gastos sociales.

El argumento del desarrollo económico ocupa también el centro de la teoría neomarxista: a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado el cuidado de resolver las crisis que acosan al sistema. El Estado debe asegurar la «reproducción social» que requieren las necesidades del capitalismo; es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias (al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden).

**Deducciones de las administraciones públicas
en porcentajes del PIB (1960-1985)**

	1960	1968	1975	1980	1985
Estados Unidos	27,0	30,7	34,6	33,7	36,7
Japón	n.c.	18,3	27,3	32,6	32,7
Alemania	32,4	39,1	48,9	48,3	47,2
Francia	34,6	40,3	43,5	46,4	52,4
Gran Bretaña	32,3	39,2	46,3	45,1	n.c.
Italia	30,1	34,7	44,5	50,8	58,4
Bélgica	30,3	36,3	43,2	61,6	54,4
Suecia	31,0	42,8	48,9	46,1	64,5
Suiza	17,2	37,4	28,7	29,3	30,9
Total CEE	32,0	20,7	44,4	46,4	52,5
Total OCDE	28,6	31,6	37,9	39,5	40,6

El crecimiento de las políticas sociales es, por tanto, el fruto de las transformaciones económicas del capitalismo al mismo tiempo que la exacerbación de sus contradicciones.

Esta interpretación neomarxista se sitúa en la línea «economicista», pero agregándole una dimensión suplementaria, la «instrumentalidad» del Estado: el *Welfare State* está al servicio del capital. El éxito de estos análisis culminó en el curso de los años setenta con las obras de Poulantzas en Francia, O'Connor (O'Connor, 1973) en Estados Unidos, Offe (Offe, 1984) en Alemania y Gough (Gough, 1979) en Gran Bretaña. Aglietta y Brender han presentado una variante, en la línea de los trabajos de Foucault, subrayando los procesos de «normalización» aplicados a la clase asalariada (Aglietta, Brender, 1984).

Evolución de las deducciones públicas por períodos

	<i>Promedio</i>			
	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1985
Estados Unidos	28,3	31,0	32,6	35,6
Japón	n.c.	20,2	28,4	33,3
Alemania	35,7	39,8	47,5	48,4
Francia	37,4	39,0	43,7	50,6
Gran Bretaña	34,7	39,9	44,4	n.c.
Bélgica	31,9	36,0	42,9	54,2
Suecia	31,6	37,5	45,4	54,5
Suiza	34,8	44,3	54,4	64,5
Italia	19,0	22,0	29,2	30,2
Total CEE	34,3	37,9	44,0	50,0
Total OCDE	30,0	32,4	37,1	40,7

OCDE, *Statistiques rétrospectives 1960-1985*, París, 1987, p. 64, cuadro 6.5

Si uno se atiene a los argumentos de esta primera tesis, la lógica del desarrollo industrial debería conducir a una convergencia y a un alineamiento progresivo de los diferentes Estados, y a una expansión generalizada de los sistemas de protección social. Los resultados del estudio de Flora y Alber sobre la implantación de los sistemas de seguridad social contribuyen a matizar esta hipótesis. En efecto, la generalización de estos mecanismos de protección de los asalariados se debe, según ellos, al efecto combinado del desarrollo socioeconómico y de presiones políticas crecientes, sin que sea posible precisar más la influencia respectiva de ambos factores (Flora, Heidenheimer, 1981, pp. 65-70).

Wildavsky, en su estudio de los procesos presupuestarios, introduce una perspectiva nueva, oponiendo los países de gran crecimiento a los países de crecimiento débil o nulo, y adelanta una hipótesis *a priori* paradójica (Wildavsky, 1975, p. 232). Donde el crecimiento económico es grande (Japón o la Francia de los años sesenta), las retenciones sociales varían en relación inversa a este

crecimiento, porque el aumento de las demandas puede ser satisfecho mediante el mantenimiento de un porcentaje constante con respecto a un «pastel» más voluminoso. Al contrario, donde el crecimiento es débil, como sucede en Gran Bretaña, el aumento de los gastos sociales sólo puede provenir de un crecimiento de las deducciones públicas sobre la economía. Esta tesis encuentra una confirmación en la Francia de 1970-1980 o, *a la inversa*, en la Gran Bretaña y los Estados Unidos de los años ochenta. Podemos preguntarnos, no obstante, si las fluctuaciones de las deducciones públicas no están determinadas por factores extraeconómicos, también poderosos. El crecimiento de las deducciones en Francia, de 1974 a 1983, ¿es el resultado de la estagflación o de la incapacidad del poder político para resistir las demandas sociales (Delorme, André, 1983)? La disminución de las deducciones bajo los gobiernos Thatcher y Reagan, ¿no es el resultado mecánico de un porcentaje constante aplicado a un producto nacional bruto en crecimiento?

Evolución de los impuestos y cargas sociales en los países occidentales (1980-1983)

	<i>Impuestos</i>				<i>Cargas sociales</i>				<i>Impuestos y cargas sociales</i>			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Alemania	24,6	24,0	23,7	23,7	15,4	16,0	16,8	16,1	40,0	40,0	40,2	39,8
Bélgica	30,3	30,5	32,1	32,2	12,6	12,8	12,8	13,6	42,9	43,3	44,9	45,8
Dinamarca	45,4	45,1	44,0	45,5	1,0	1,0	1,3	1,6	46,4	46,1	45,3	47,1
Francia	24,2	24,5	25,0	25,4	18,3	18,2	18,8	19,1	42,5	42,7	43,8	44,5
Grecia	18,3	17,6	17,8	n.c.	8,6	9,0	8,6	n.c.	26,9	26,6	26,4	n.c.
Gran Bretaña	30,9	32,4	32,8	28,4	6,2	6,4	6,5	6,9	37,1	38,8	39,3	35,3
Irlanda	31,6	33,2	35,1	36,1	5,3	12,5	5,4	5,3	36,9	38,8	40,5	41,4
Italia	21,1	22,8	23,4	24,1	12,3	5,6	12,5	13,9	33,4	35,3	35,9	38,0
Japón	17,6	18,3	18,4	18,7	7,7	7,6	8,2	8,3	25,3	25,9	26,6	27,0
Canadá	31,1	31,7	32,6	32,0	3,7	4,1	4,4	4,3	34,8	35,8	37,0	36,3
Luxemburgo	25,6	25,9	25,8	25,9	11,0	10,3	10,4	10,4	36,6	36,2	36,2	36,3
Países Bajos	29,9	27,4	26,6	25,6	19,0	18,3	19,0	22,1	48,9	45,7	45,6	47,7
Noruega	38,2	38,2	37,7	36,6	11,8	11,5	12,2	12,0	50,0	49,7	49,9	48,6
Austria	25,1	26,3	24,7	24,7	15,4	15,8	15,3	15,6	40,5	42,1	40,0	40,3
Portugal	21,6	22,6	22,9	n.c.	9,1	9,4	9,1	n.c.	30,7	32,0	32,0	n.c.
Suecia	35,5	36,8	37,5	38,7	14,8	15,3	14,2	13,9	50,3	52,1	51,7	52,6
Suiza	20,1	19,8	20,1	20,3	9,0	8,7	8,8	n.c.	29,1	28,5	28,9	n.c.
España	12,5	13,2	14,2	15,1	11,8	12,3	12,6	12,8	24,3	25,5	26,8	27,9
Estados Unidos	21,8	21,9	21,9	21,8	7,7	8,0	8,2	8,2	29,5	29,9	30,1	30,0

Fuente: *Finanzbericht*, 1985, p. 253

Como lo habían destacado hace veinte años Peacock y Wiseman (Peacock, Wiseman, 1967), se debe tener en cuenta, no sólo el crecimiento económico a largo plazo, sino también rupturas tales como las guerras o las recesiones, que pueden tener un impacto determinante sobre el desarrollo de las políticas sociales. Heclo está en lo cierto al subrayar fuertemente que el *Welfare State* se ha desarrollado por etapas. Si su expansión se ha realizado con facilidad en el curso de los Treinta Gloriosos (Wolfelsberger, 1978), su consolidación se ha logrado en las horas más negras del siglo, en un clima de inseguridad económica y social generalizada. «Probablemente, más que cualquier otro factor, este sentimiento de peligro compartido y de vulnerabilidad ha hecho que los objetivos del nuevo Estado providencia (seguridad, igualdad, libertad) parezcan compatibles (incluso constitutivos), a la vez, con el funcionamiento de la sociedad y de la economía» (Heclo, 1981, p. 395).

Para cualquier gobierno, es más fácil aumentar los gastos que disminuirlos. Cada intervención genera una serie de obstáculos que hacen difícil, cuando no imposible, la reducción de los gastos presupuestarios. Por su parte, la OCDE afirmaba en 1978 que los datos disponibles «no suministran indicio alguno de la existencia de una relación entre crecimiento del gasto público y el grado de industrialización o nivel de renta por habitante» (OCDE, 1978).

Otro aspecto de la influencia de la variable económica es más específico de los Estados que, por su magnitud, la estructura de su economía o su dependencia de los mercados exteriores, son más sensibles a la coyuntura internacional. Se puede considerar que el alto nivel de deducción en países como Austria, Bélgica, los Países Bajos o los países escandinavos, resulta, en parte, de la necesidad que tiene el Estado de atenuar con sus intervenciones las ondas de choque producidas por las fluctuaciones de la coyuntura económica internacional. El argumento (Cameron, 1978; Tarschys, 1975) podría extenderse a los países del Mercado Común, cuya interdependencia es creciente. Pero también puede decirse, en este sentido, que las políticas de repliegue del *Welfare State* (*Roll back the State*) en los países más poderosos o la competencia de países socialmente menos protegidos (los cuatro «dragones» del Sudeste asiático, por ejemplo) pueden obligar a revisiones a la baja. No es una casualidad si Francia, por ejemplo, aboga en favor de una «política social europea», complementaria del Mercado Único de 1992, esperando compensar así sus insuficiencias actuales, es decir, las deducciones sobre el PNB superiores a las de sus principales asociados.

Se esgrime un último argumento de carácter económico y fiscal para explicar el crecimiento de las políticas públicas (y generalmente condenarlo). Se invoca, en efecto, la estructura del impuesto como fuente potencial de desvío de los recursos deducidos por el Estado para financiar de una manera invisible o indolora los gastos públicos. El recurso a «estructuras de pago complejas e indirectas crea una ilusión fiscal consistente en mantener de manera sistemática un nivel de gastos públicos superior a los que se habrían realizado en un marco de estructuras simples» (Buchanan, Wagner, 1977, p. 129). En otras palabras, el impuesto directo, por ejemplo, sobre el patrimonio o la renta, o las tasas por servicios prestados, son más visibles y permiten controlar mejor los costos y beneficios. En contrapartida, los impuestos indirectos permitirían un crecimiento más fácil de los ingresos y los gastos. El argumento, invocado principalmente por la escuela del *Public Choice* (para mayores detalles, véase el capítulo II), no es del todo convincente. El predominio de los impuestos directos en los países escandinavos, Gran Bretaña y Estados Unidos no ha impedido un fuerte crecimiento de las deducciones del Estado. El caso francés parece abogar en sentido contrario, dada la fuerte expansión del IVA, por ejemplo, pero conviene recordar que, desde 1980, los impuestos (directos) de las entidades locales han aumentado con mayor rapidez que los del Estado (en su mayoría indirectos). Por otra parte, la ilusión fiscal depende igualmente del carácter afectado o no de las tasas: las cargas sociales, por ejemplo, disponen de una gran legitimidad porque aparecen como la contrapartida de las prestaciones y de las transferencias consideradas como indispensables por la mayor parte de la población.

Esta primera interpretación del desarrollo del *Welfare State* aporta una contribución importante a la comprensión de su crecimiento. Sin embargo, siguen planteados numerosos interrogantes. La variable «crecimiento económico», por ejemplo, no explica la amplitud del *Welfare State* en Gran Bretaña (cuya economía es estacionaria desde los años ochenta), y la pobreza relativa del sistema de protección social en los Estados Unidos, primera potencia económica mundial indiscutible hasta los años setenta. Tampoco explica las variaciones entre países con crecimiento y producto nacional bruto (PNB) comparables, tales como Francia e Italia. Menos aún aclara las diferencias entre países socialistas y capitalistas o entre países de capitalismo antiguo y países recientemente desarrollados como Japón y Corea. De ahí que otro conjunto de investigaciones haya fijado su atención en una variable más pertinente, que se puede calificar de político-burocrática.

1.2. LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Se ha mencionado en la introducción a este capítulo que uno de los problemas más debatidos en el análisis de las políticas públicas se formula, a menudo, en forma de pregunta: *does politics matter?* (Sharpe, Newton, 1984; Castles, 1981, pp. 119-132, ¿importa la política?) o, también, como una alternativa: «*politics make policies*», más que «*policies make politics*». «La política es la fuente de las políticas públicas» o, al contrario, «las políticas públicas hacen la política». La pregunta no es solamente la versión erudita de si fue antes el huevo o la gallina: ha constituido un enfoque fructífero que ha vuelto a poner en tela de juicio el paradigma simplista de la decisión racional y secuencial, según el cual las políticas (*policies*) no podían ser sino el fruto de la decisión política (*politics*). Sin embargo, se ha exagerado a veces la refutación del «sentido común», tanto más cuanto que los primeros análisis de políticas públicas estaban fuertemente marcados por la impronta del behaviorismo triunfante: se fijaba en los *inputs* (las demandas) y los *outputs* (los «productos», las políticas) sin preocuparse demasiado de lo que pasaba en la «caja negra»; es decir, sin tener en cuenta el impacto de las estructuras, de los partidos o

de la burocracia. Poco a poco, numerosos estudios demostrarán que, a pesar de todo, esta variable no es desdeñable. La influencia de la política y de la administración ha sido analizada bajo aspectos y según puntos de vista muy dispares.

– Una primera interpretación del crecimiento del *Welfare State* se refiere a lo que constituye el centro de la ciencia política clásica, es decir, las elecciones y los partidos (Peltzman, 1980). Cabe afirmar ante todo que en un sistema pluralista el principio mismo de la *competencia* política constituye una causa potencial de la fluctuación de las políticas sociales (Hewitt, 1977). En períodos de crisis, ciertos partidos pueden prometer transferencias suplementarias para asegurar la mejor distribución de los recursos (cf. la relación establecida por los socialistas franceses entre impuesto sobre los grandes patrimonios y la renta mínima), mientras que otros ofrecen desgravaciones fiscales (Reagan y Thatcher). En uno u otro caso, sin embargo, los partidos comparten un objetivo común: convencer a su electorado potencial del aumento de los ingresos o del bienestar, de los que serían responsables (Castles, 1982). Esto explica que las elecciones vayan a menudo precedidas o seguidas por medidas a contracorriente del ciclo económico, cuya racionalidad consiste principalmente en satisfacer al electorado.

Uno de los ejemplos recientes más característicos de un «ciclo político» desconectado del ciclo económico mundial fue la política de reactivación del consumo desarrollada en Francia por el gobierno de Mauroy entre 1981 y 1983 (Hoffmann, Ross, 1957). Pero, en Francia, los especialistas en finanzas y en fiscalidad local saben muy bien que el fenómeno del «ciclo político» se manifiesta en todos los ayuntamientos del país, al margen de las tendencias políticas: dispuestos a aprovechar un largo mandato (seis años), los alcaldes aumentan fuertemente los impuestos locales tras las elecciones, lo que les permite ganar ventajas en dos frentes: estabilizar, y a veces disminuir, dichos impuestos hacia el fin del mandato para preparar las elecciones y, por otra parte, recoger el beneficio de las realizaciones y de los equipamientos financiados por el aumento inicial de la fiscalidad. Por el contrario, en Estados Unidos la frecuencia de las elecciones locales (cada dos o tres años), la existencia de iniciativas populares o de referéndums que permiten limitar la presión fiscal y el carácter casi exclusivo de un impuesto local poco elástico basado en la propiedad inmobiliaria, constituyen otros tantos obstáculos político-institucionales al desarrollo de los servicios públicos por parte del *local government*.

– Otra manera de abordar la cuestión es interrogarse sobre el «color político» de los partidos en el poder (Rose, Peters, 1978, pp. 106 y ss.). Por ejemplo: ¿es indiferente que las políticas sean formuladas por la izquierda o por la derecha? A menudo se ha tendido a considerar, durante los «Treinta Gloriosos», que el efecto político de la etiqueta de un partido estaba limitado en razón del incrementalismo inherente a la mayor parte de las políticas públicas (el mejor vaticinador de un presupuesto dado sería el del año precedente), o bien en razón de los dividendos procurados por el crecimiento. Por ejemplo, se han subrayado las convergencias de los conservadores y los laboristas durante los años cincuenta-sesenta, forjando el término *Butskellism*, contracción de los nombres de dos líderes, uno conservador y el otro laborista, Butler y Gaitskell. Igualmente, se ha apuntado que las deducciones públicas en Francia habían aumentado tanto en el septenato de Giscard como en el de Mitterrand. Sin embargo, los análisis del proceso presupuestario han mostrado que en Estados Unidos y en Gran Bretaña los cambios del equipo dirigente entrañan mutaciones más marcadas en el seno de un movimiento de naturaleza «incremental» (Wildavsky, 1975). El argumento se ha verificado aún más desde que los republicanos han tomado el control de la Casa Blanca y los conservadores, el del número 10 de Downing Street. Pero se ha desarrollado y documentado con más vigor aún en el análisis del «modelo socialdemócrata».

Shalev, en su presentación de las investigaciones efectuadas en el marco de este modelo socialdemócrata, recuerda que el *Welfare State* resulta «de un movimiento sindical fuertemente centralizado, que se apoya en un reclutamiento de clase y que actúa en estrecha coordinación con un partido socialista-reformista unificado que, sobre la base de un apoyo masivo, ante todo de la clase obrera, es capaz de adquirir un *status* hegemónico en el seno del sistema de partidos. Reunidos estos criterios, se puede formular la hipótesis de que el *Welfare State* nace más temprano, crece con mayor rapidez y se estructura de tal manera que favorece sistemáticamente los intereses del trabajo en relación con los del capital» (Shalev, 1983, p. 11). Numerosos estudios, centrados por lo general en los países escandinavos y, accesoriamente, en los períodos de gobierno laborista en Gran Bretaña o socialdemócrata en la RFA, han sostenido esta tesis mediante el examen de las políticas sociales (Korpi, 1980) o, también, de la intensidad de las huelgas (Hibbs, 1978), atenuadas –se dice– por una política social generosa. Esta interpretación ha sido criticada (Skocpol, Amenta, 1986, pp. 131-157): se le oponen tres objeciones principales.

i) Es cierto que el modelo socialdemócrata explica muy bien las divergencias que han aparecido entre sistemas de *Welfare* después de la segunda guerra mundial. Se puede oponer, por ejemplo, la fuerza de los sindicatos y la amplitud de las políticas sociales en Suecia al debilitamiento del *Labor Movement* y al *Welfare* particular de Estados Unidos. Pero el modelo se revela menos adecuado para el final del siglo XIX y hasta la segunda guerra mundial. El nacimiento del *Welfare State* en Alemania debe más a Bismarck que a los sindicatos, y el régimen de pensiones norteamericanas del siglo XIX es un producto derivado de la guerra civil.

ii) En segundo lugar, la atención puesta en los conflictos entre obreros de la industria y capitalistas ha conducido a desdeñar otros conflictos u otros intereses que han podido contribuir igualmente a la formación del *Welfare State* (por ejemplo, los intereses agrícolas o la influencia de la Iglesia católica, principalmente en países como Francia o Italia).

iii) En tercer lugar, el modelo, que subraya la influencia de un fuerte partido socialdemócrata unificado, no advierte las situaciones de divisiones étnicas o de otro tipo, distintas de las de clase: los Países Bajos poseen un sistema de *Welfare State* que debe más a los compromisos y a los conflictos de una sociedad muy segmentada pero «consociativa» (Lijphart, 1977) que a los méritos de la clase obrera organizada; igualmente en Estados Unidos, las políticas sociales han sido específicamente establecidas para responder a las necesidades de los grupos étnicos urbanos pauperizados (Skocpol, 1986) o, más tarde, a reivindicaciones tales como las de las mujeres.

Un último factor de carácter político-administrativo se considera a veces importante, aunque no sea el más decisivo: el papel desempeñado por las burocracias nacionales y los funcionarios (Blais, 1982). Para decirlo llanamente: «Los responsables de los principales programas del *Welfare State* tienen una respuesta simple a la pregunta “¿cuánto se debe gastar?»: más» (Peters, Rose, 1978, p. 128). El carácter expansionista del *Welfare* encuentra en esta variable varias explicaciones. Se puede subrayar que donde las administraciones son antiguas, prestigiosas y anteriores a la democratización del sistema, su influencia en el *policy-making* es considerable. Aun si las políticas las adopta y legitima el poder político, las élites administrativas sirven de *Think tank* abasteciendo permanentemente de ideas, proyectos y reformas a los políticos. Francia constituye un buen ejemplo de esta situación (Dupuy, Thoenig, 1983). El sistema de seguridad social de la posguerra debe mucho a la aportación de ideas socialistas y a la influencia de las fuerzas de izquierda o del catolicismo social, pero todos convienen en atribuir un papel de primer orden al consejero Pierre Laroque. Los ejemplos podrían multiplicarse en numerosos sectores tales como la vivienda (la Caja de depósitos y Bloch-Lainé), la ordenación urbana (el Instituto de ordenación y de urbanismo de la región parisiense o los establecimientos públicos de las nuevas ciudades) o la salud (reformada sobre la base de las propuestas del profesor Debré). Un modelo muy diferente de influencia burocrática puede encontrarse en Estados Unidos, donde la Administración se ha desarrollado en ósmosis con los partidos y ha sido marcada por una política de *spoils system* y de clientismo (Shefter, 1977, pp. 404-451).

Además del modo de formación y de la cultura de las burocracias (Diamant, 1981, pp. 101-124), es necesario recordar las facilidades que las teorías keynesianas, al «legitimar» el déficit presupuestario, han aportado a las administraciones. En efecto, al permitir un gasto superior a los recursos percibidos, el déficit presupuestario ha constituido una espléndida oportunidad para los funcionarios y los electos de todos los Estados desarrollados. Todos lo han aprovechado y lo aprovechan generosamente, aun a pesar del declive de las ideas keynesianas. Finalmente, se pueden subrayar las complicidades o la convergencia de intereses entre «productores» y «consumidores» de políticas públicas, en particular en el ámbito de las políticas sociales. Los destinatarios se ven favorecidos, evidentemente, por el crecimiento de los beneficios distribuidos, pero los responsables políticos también tienen interés en ver crecer su presupuesto, aumentar su influencia, extender su «feudo». En este sentido, se ha hablado a veces de *policy clusters*, *policy networks* o «*iron triangles*» (Jordan, 1981)¹ para caracterizar este fenómeno, *a priori* insólito, de alianza entre dirigentes y dirigidos, que testimonia la capacidad autónoma de la Administración, teóricamente servidora, pero, de hecho, muchas veces señora. Al mismo tiempo, en este análisis ya se halla presente un elemento que constituye el tercer filón interpretativo del *Welfare State*: los «valores» (en este caso, los valores de la Administración) o el componente ideológico y cultural de las políticas sociales.

¹ Véase *infra*, cap. 2.

1.3. VALORES, CULTURA, IDEOLOGÍAS

¿En qué medida el desarrollo del *Welfare State* se ha visto influido por los valores o la cultura de las naciones afectadas, y en qué medida explican unos y otra las variaciones que se advierten entre los diversos sistemas?

Antes de analizar las respuestas que se han dado a estas cuestiones, subrayemos primero que esta variable jamás se ha considerado esencial para explicar el nacimiento y desarrollo del *Welfare State*. Generalmente se considera subsidiaria. Además, las interpretaciones neomarxistas o socialdemócratas olvidan casi por completo este aspecto de las cosas.

La variable «valores/cultura» se invoca pues, esencialmente, para explicar la *diversificación* de los sistemas de *Welfare* en diferentes Estados. Por ejemplo, Rimlinger (Rimlinger, 1971) se refiere a los valores y tradiciones culturales de Europa, Rusia y Estados Unidos para interpretar las variaciones que se advierten en la fundación de sus sistemas de protección social. Igualmente, Flora y Alber recuerdan que, además del desarrollo industrial y urbano y de la aparición de la democracia de masas, entre «los factores adicionales que explican las diferencias de desarrollo de los *Welfare States* pueden citarse, en particular, los valores culturales básicos en la definición de las responsabilidades y los estándares (Flora, Heidelberg, 1981). Y subrayan que no se pueden olvidar, por ejemplo, las diferencias de valor expresadas por las Iglesias protestantes, más propicias a destacar los deberes del Estado, o por la Iglesia católica, que insiste en el deber de caridad y el papel de las comunidades de base (familia, localidades, grupos profesionales). Es verdad que la historia del *Welfare State* es rica en ejemplos que ilustran la influencia de las raíces culturales sobre las formas particulares de las políticas sociales. La ideología individualista explica en parte la especificidad del *Welfare* norteamericano. Hoy en día, aún las apelaciones conservadoras al *Self-Help* testimonian la fuerza de este valor. La hostilidad de los sindicatos franceses hacia el Estado, a principios del siglo XX, determinó el florecimiento de múltiples organizaciones mutualistas. Los valores religiosos han impedido el monopolio de la enseñanza pública en Francia o en Italia, mientras que el localismo, erigido en valor fundamental y constitucional, prohíbe toda «nacionalización» del sistema escolar norteamericano.

Más recientemente, se ha demostrado que los cambios introducidos en las políticas sociales tenían sus raíces en las transformaciones de los valores dominantes. Heclo, por ejemplo, interrogándose sobre un «nuevo *Welfare State*», sostiene que el período de prosperidad que ha seguido a la guerra ha impedido a los beneficiarios del *Welfare State* preguntarse sobre la compatibilidad de valores tales como la libertad, la igualdad y la seguridad. Paradójicamente, «cuanto más dominante se vuelve la política social en la economía y más absorbe su producto, más se la percibe como un simple apéndice de la economía» (Hecló, 1981, p. 398). De ahí la crisis de los años 1965-1975, cuando se redescubre, a la vez, la persistencia de las desigualdades y el agotamiento de las capacidades del Estado. En otro registro, Inglehart (Inglehart, 1987, p. 1289) estima que, más allá de cierto umbral de riqueza per cápita, los individuos están menos interesados en defender los intereses económicos que en promover nuevos valores que él califica de posmaterialistas.

La interpretación del *Welfare State* en términos de valores se presta menos a la crítica que las dos interpretaciones anteriores, porque nunca ha pretendido ser la explicación principal o dominante, ni del desarrollo del *Welfare State* ni de las variaciones comprobables de un sistema a otro.

Frente a esta diversidad de enfoques e interpretaciones, Skocpol (Skocpol, 1988) propone una visión más global, que califica de *polity-centered approach*. Se podría caracterizar este enfoque por tres rasgos. Es más «global» porque ningún factor determinante (socioeconómico, político, cultural) es descuidado ni considerado como la fuerza motriz exclusiva del desarrollo del *Welfare State*. Por otra parte, trata de separar y definir mejor las influencias recíprocas de los distintos determinantes entre sí, los efectos de interacción o de *feed-back* (por ejemplo, los valores pueden producir efectos organizativos que, a su vez, retroactúan sobre estos valores o sobre los determinantes socioeconómicos). Así pues, el análisis es dinámico y no lineal. En tercer lugar, el enfoque es histórico y comparativo, buscando restituir y aprehender los movimientos a largo plazo y el impacto diferenciado que producen en contextos nacionales diferentes. La proposición de Skocpol es a la vez ambiciosa, estimulante y, probablemente, la más «realista», aun cuando la más difícil.

Sin embargo, este enfoque quizá no sea tan original como parece a primera vista. En efecto, con una nueva etiqueta y con ligeras variantes, retorna el intento de Rokkan de elaborar un modelo de desarrollo del crecimiento de los Estados europeos, en el cual analiza las etapas de su desarrollo y establece tipologías empíricas para explicar las variaciones advertidas en el curso de las cuatro etapas principales que ha definido (Rokkan, 1967). Este modelo rokkiano ha sido aplicado por Flora y Alber

al desarrollo del *Welfare State*, reuniendo, de manera sistemática y coordinada, los datos sobre las políticas sociales en Europa desde finales del siglo XIX, y construyendo así las bases científicas del conocimiento y, ulteriormente, del análisis (Flora, Alber, 1981). Así, después de las divergencias casi insuperables entre los enfoques norteamericanos y europeos de las políticas públicas en general y de las del *Welfare* en particular, las estrategias y concepciones se aproximan con el redescubrimiento por la ciencia política norteamericana de la historia, del Estado y de los partidos.

Ashford, que desde hace al menos quince años, y de una manera relativamente aislada, argumenta en este sentido, resume perfectamente la situación cuando escribe: «Seguramente, los *Welfare States* han aparecido porque las fuerzas sociales y económicas estaban liberadas (*unleashed*) por la industrialización, la urbanización y la movilización obrera, pero existen también rasgos políticos de primera importancia en estos acontecimientos. Los *Welfare States*, incluidos los Estados socialdemócratas, fueron posibles gracias a gobiernos democráticos que actuaron a través de administraciones responsables, utilizando el libre proceso electoral, beneficiándose de la convicción pública de que los derechos individuales y la razón son reconciliables, y permitiendo así a cada democracia experimentar históricamente caminos distintos. Si tales consideraciones políticas estaban descartadas o, peor aún, incluidas de manera fantasiosa, el significado de los *Welfare States* se encontraría deformado. El *Welfare* es sin ninguna duda un objetivo compartido por los Estados y las sociedades, pero las metas de los Estados no se limitan al bienestar de la sociedad. No aparecerían jamás nuevos objetivos sociales sin la ingenuidad de los líderes democráticos, los estímulos de las nuevas ideas entre los hombres públicos y entre los ciudadanos, y sin la paciente elaboración de soluciones políticas (*policy solutions*) en el marco de la tradición democrática de cada país» (Ashford, 1988).

2. La crisis del Estado providencia: ¿mutación o ajuste coyuntural?

Hecló descubre la fuente del pesimismo contemporáneo frente al *Welfare State* en el choque de dos fenómenos en parte concomitantes (Hecló, 1981, p. 383). Por una parte, el descubrimiento, por numerosos sectores de la población (jóvenes, mujeres, minorías), de que el *Welfare State* no ha eliminado (o, incluso, ha contribuido a crear) las desigualdades que justificaban su creación y su desarrollo. Por otra parte, la confrontación con una crisis económica desatendida que va a frenar, repentinamente, treinta años de crecimiento económico y social ininterrumpidos. El *Welfare State* encuentra sus límites a la vez en los fines que había perseguido y en los medios disponibles para alcanzarlos (Rosanvallon, 1981).

Esta situación nueva no ha dejado de suscitar una oleada de estudios y de planteamientos en dos direcciones principales: por un lado, se ha llevado a cabo un intento de análisis y de interpretación de la crisis; por el otro, se han avanzado propuestas más o menos radicales de reforma fundadas en una nueva filosofía del Estado. Examinaremos este segundo aspecto en el marco, más global, de la teoría de las políticas públicas, concentrando el análisis en la identificación de la crisis. Con respecto a ésta, se han subrayado especialmente tres aspectos: la dimensión económica (la separación creciente entre demandas y recursos), la dimensión gerencial (la «sobrecarga» gubernamental) y la dimensión político-ideológica (la conciliación del *Welfare State* y la democracia). Si bien es cierto que estas dimensiones están generalmente asociadas (totalmente o en parte), para exponerlas las abordaremos por separado.

2.1. EL WELFARE STATE EN QUIEBRA

Al final de los años setenta, la quiebra del *Welfare State* parecía más una realidad que una eventualidad.

La «crisis», para retomar un término que se ha usado y del que se ha abusado abundantemente durante los últimos quince años, parecía poner en peligro los fundamentos de un sistema de protección social que la opinión ligaba indisolublemente a la prosperidad, por más que, como se ha visto, su desarrollo resulte de la depresión económica y de una situación desastrosa de los países beligerantes de la segunda guerra mundial. Más aún: el *Welfare State* mismo se convertía en el responsable de la crisis, merced a una política de transferencias e incitaciones al consumo muy generosa, por la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones. La causa primera de la crisis era *interna*, pese a que los acontecimientos exteriores (aumento del precio del petróleo) pudieran precipitar o «revelar» lo que aún no era perceptible.

Esta vehemente acusación se enraíza, paradójicamente, en concepciones y teorías muy anteriores a la explosión del *Welfare State* y de la crisis que atraviesa.

Los ataques más encendidos provienen de Von Hayek, un economista para quien el intervencionismo estatal constituye un «camino hacia la esclavitud». Según él, la democracia no es posible sino en el seno de un sistema competitivo fundado en la libre disposición de la propiedad y en el mercado (Hayek, 1973). La superioridad del mercado no solamente radica en su mayor eficacia (ningún sistema es capaz de dominar tanta información), sino también en que el orden resultante no depende de una jerarquía social reguladora. Economía, derecho e ideología se encuentran así estrechamente ligados: la democracia y el Estado de derecho sólo son compatibles con el mercado, y las intervenciones públicas representan el comienzo de la arbitrariedad y, a veces, del totalitarismo. Estas críticas han sido vigorosamente retomadas por economistas y politólogos, en particular en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Kristol denuncia los «costos astronómicos» del *Welfare State*, y los compara con sus «modestas ventajas» (Kristol, 1978, p. 247). King, en Gran Bretaña, en los albores de la era thatcheriana, traza un sombrío balance de las políticas anteriores (King, 1975). Wildavsky se vuelca hacia el pesimismo constatando: «Somos inteligentes, pero la vida lo es más que nosotros» (Wildavsky, 1981, p. 24). Friedman, el más decidido de los monetaristas, concede que el mercado no es perfecto, pero se apresura a destacar que las políticas gubernamentales implican mayor imperfección (Friedman, 1981).

La nueva ola de economistas liberales que se sustrae a la influencia de Arrow o de Samuelson, por ejemplo, recibe el apoyo decidido de algunos filósofos, politólogos o juristas. Aunque con postulados y conclusiones diferentes, los análisis de Nozick (Nozick, 1974), por ejemplo, contribuyen a alimentar y a reforzar la corriente crítica frente al Estado providencia.

En Francia, los economistas neoliberales le pisan los talones (Rosa, Dietsch, 1981). Algunos politólogos se erigen en portavoces del movimiento neoconservador norteamericano y denuncian el *Welfare State* como la «plaga del bien» (Bénéton). Los medios de comunicación, por su lado, contribuyen a este clima subrayando todos los problemas no resueltos o provocados por las políticas públicas.

Es preciso admitir que decir que el pesimismo tiene con qué alimentarse: el desempleo no cesa de crecer, la inflación alcanza sus más altos niveles, la economía permanece estancada. Los presupuestos nacionales son deficitarios y las autoridades locales están casi en bancarrota en todas partes, comenzando por Nueva York (Shefter, 1985), la metrópoli por excelencia, que en Estados Unidos señalan con el dedo por su generosidad dispendiosa con los abandonados por la sociedad norteamericana. Incluso la OCDE, cuyos hábitos diplomáticos han quitado toda aspereza a sus palabras, publica en 1981 un informe titulado *The Crisis of the Welfare State* (OCDE, 1981). En el mundo universitario, Peters y Rose se interrogan sobre la bancarrota del Estado (Peters, Rose, 1978), mientras que Hood y Wright analizan un gobierno que ha «engordado» en exceso, víctima de las dificultades (Hood, Wright, 1981). En Francia Rosanvallon evoca también la crisis del Estado providencia. Pero en ningún lugar el péndulo llegará tan lejos como en Estados Unidos.

En 1982, Gilder, en una obra que tendrá considerable repercusión (Gilder, 1982), describe los perjuicios que el *Welfare* ocasiona a sus «beneficiarios», los pobres, en particular los negros. Se sitúa en la línea de los análisis de Gans (Gans, 1972) sobre «las funciones positivas de la pobreza». La literatura sobre los efectos perversos de las políticas públicas crece y se adorna hasta el punto de que las consecuencias negativas de una política (siempre la hay) se convierte en el mejor argumento en favor de la inacción del Estado. La retirada de este último (*Rolling back the State*) es tanto más deseable cuanto que su acción resultaría más de la «velocidad adquirida» o de la presión combinada de las burocracias y sus clientelas, que de necesidades expresadas por los ciudadanos. De ahí las revueltas fiscales que expresan el rechazo de las implicaciones del *Welfare State*, es decir, el apetito creciente del Estado y su propensión al aumento continuo de los impuestos (Mény, 1980). Para salir de este atolladero conocemos la receta de los neoconservadores aplicada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher: disminuir los impuestos para estimular las inversiones que, a su vez, crearán empleos y proveerán recursos suplementarios.

La carga ideológica de las corrientes hostiles al *Welfare State* no tiene matices (Murray, 1984). Arroja por un igual el mismo oprobio sobre la Gran Bretaña en decadencia de la posguerra y sobre la «virtuosa» Suecia, que combina crecimiento, pleno empleo y amplía la protección social. No establece diferencias entre Estados Unidos, cuyo *Welfare* embrionario no explica los bajos rendimientos industriales, y Alemania Federal, cuyos éxitos no se han visto interrumpidos por las pesadas cargas públicas sobre el PNB. En otras palabras, parecería que las políticas sociales son las únicas responsables de las crisis económicas. Los monetaristas están familiarizados con estos análisis radicales, a menudo

demasiado unilaterales: acérrimos detractores de las teorías keynesianas sobre el déficit presupuestario, se muestran mucho más circunspectos a la hora de pronunciarse sobre el déficit (sin precedentes desde la fundación de Estados Unidos) acumulado por la aplicación de la política económica de Reagan (*Reaganomics*).

2.2. WELFARE STATE Y CRISIS DE GESTIÓN

Las virulentas críticas nacidas al otro lado del Atlántico contra el *Welfare State* no se refieren solamente a sus costos y a su impacto negativo en la economía. Se dirigen también a su capacidad para dominar las políticas que crea y dirige. Es *a priori* asombroso comprobar que los ataques más brutales provienen de cierto número de «liberales» (en el sentido norteamericano del término, partidarios de un Estado intervencionista) desilusionados porque, una vez «pasados al enemigo», han quemado con el ardor de los neófitos lo que habían adorado algún tiempo atrás. El fenómeno no es monopolio norteamericano, y Francia conoce a suficientes intelectuales sesentaiochescos reconvertidos a las delicias de la sociedad burguesa, para que valga la pena arrojar la primera piedra. Más aconsejable resulta intentar comprender las razones de este vuelco radical.

Se ha visto el desencanto de intelectuales lanzados a la política (los «cabezas de huevo» de Harvard y otros) que imputan al *sistema* el fracaso de las políticas que, como *expertos*, han contribuido a poner en marcha. Pero, sobre todo, el desencanto se experimenta en la misma medida con respecto a la *concepción* de las políticas manejadas y a la constatación de que la máquina redistributiva trabaja con rendimientos decrecientes. En gran parte, éstas estaban marcadas por una voluntad inconsciente de ingeniería social en la cual la ciencia y los conocimientos prácticos debían permitir encontrar las soluciones –a veces la solución– a los problemas expuestos. Esta visión, muy mecanicista y lineal (una acción A produce un efecto B) es muy clara en políticas como la de *affirmative action* (consistente en reservar plazas o empleos a las minorías) o la del *busing* (política de transporte escolar dentro de un distrito para obtener una mezcla de razas y poner fin a la segregación en las escuelas), que han producido, al margen de sus efectos positivos, muchas consecuencias inesperadas o negativas. La confianza, más bien ingenua, de los militantes de la «guerra contra la pobreza» no podía sino hundirse frente a la capacidad de las organizaciones y de las clientelas de recuperar, deformar o transformar las políticas. El riesgo era mayor en Estados Unidos, donde las políticas de *Welfare* son muy *sectoriales*, pero sus efectos y su impacto sólo pueden preverse y percibirse tomando en consideración su entorno. La irritación de uno de estos «decepcionados del *Welfare State*», Moynihan, ilustra muy bien su estado de ánimo: «El Estado aún no ha llegado al extremo de elegir una esposa para cada hombre, pero no está lejos de conseguirlo» (Moynihan, 1965). A partir de ahí, la constatación de la ineficacia del Estado permite a los antiguos liberales unir sus voces a las de los conservadores de siempre para condenar el *Welfare State* y reclamar su desmantelamiento.

De manera menos polémica y con mayor finura, numerosas investigaciones en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania han destacado que la falta de eficacia o la parálisis de las acciones públicas había que buscarla en lo que han calificado de sobrecarga gubernamental (*overload*; Rose, 1984). Esta sobrecarga de la máquina estatal está apuntalada por numerosos índices: crecimiento de los gastos, incremento de los efectivos, multiplicidad de las políticas, mantenimiento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas e incapacidad para conciliar demandas contradictorias.

Si bien los problemas y las dificultades inherentes a la gestión de políticas cada vez más relacionadas y complejas son innegables, el cuadro no es siempre tan negro como ciertos detractores quieren mostrarlo. Recordemos de entrada que en las sociedades altamente desarrolladas, como los países occidentales, la coordinación es el corolario de los avances y los perfeccionamientos. Las dificultades contemporáneas están ligadas a la complejidad y a la interdependencia de los problemas y las políticas, pero no se trata de una cuestión propia del sector público. El problema es sistémico más que burocrático (Scharpf, 1977). La bella simplicidad de la planificación burocrática no ha demostrado su capacidad. Pero los ejemplos más completos de éxito económico (Alemania, Japón) están lejos de ser prototipos de simplicidad burocrática y de coordinación por obra de la «mano invisible» del mercado.

Por otra parte, los neoliberales de todo pelaje han olvidado que la complejidad gubernamental y la búsqueda *deliberada* de su ineficacia han sido teorizadas en todas partes como el mejor medio para limitar la presencia del Estado. Los padres fundadores de la democracia norteamericana hablaban de la separación de poderes, de *checks and balances*. Y el juez Brandeis, del Tribunal Supremo, formuló

enérgicamente «el espíritu de las leyes» en Estados Unidos afirmando: «El objetivo no es promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder.»

2.3. CUANDO EL *WELFARE STATE* YA NO ES DEMOCRÁTICO...

Conservadores partidarios del mercado y neomarxistas están de acuerdo al menos en un punto: las políticas del *Welfare State* traducen más el fracaso o las contradicciones del Estado que la marcha hacia un mundo mejor.

La crítica neomarxista parece la más insidiosa, porque no da, por así decirlo, ninguna «oportunidad» al Estado capitalista, que no acaba de acumular contradicciones. Además, se aísla en el cielo puro de las ideas abstractas avalando, si es preciso, sus propias contradicciones internas. Así, a pesar de señalar continuamente que la «socialización del consumo» es cada vez mayor para satisfacer las necesidades del capitalismo contemporáneo, no por ello los neomarxistas reclaman la supresión de las políticas sociales.

En cambio, la crítica neoliberal es mucho más radical e incisiva, porque se coloca en una perspectiva de reforma del Estado democrático del que el *Welfare State* no sería más que una corrupción. Si bien la crítica neomarxista aparece teóricamente más amenazante para el orden establecido, la escuela de los «*libertarians*» y otros «*supply-side economists*» sugiere los cambios más desestabilizadores, tanto más cuanto que la confluencia entre teóricos y prácticos se ha operado por vía de los gobiernos de Reagan y Thatcher (Mishra, 1984).

Su argumentación parece a primera vista incuestionable por su buen sentido y simplicidad. El crecimiento del aparato del Estado, las detracciones masivas sobre la economía, las políticas redistributivas, no sólo implican una crisis económica y de gestión, sino, peor aún, pervierten el orden democrático fundamental, basado en el individuo libre, la propiedad y los mecanismos del mercado (Bell, 1979). Por medio de las asambleas representativas que sufren el «chantaje» de los grupos más dispares, el gobierno no cesa de extenderse para desembocar en la crisis contemporánea. Von Hayek, es el primero en denunciar esta deriva de la «democracia ilimitada» que sólo puede detenerse frenando los poderes del gobierno (Hayek, 1983). Los gobiernos democráticos se ven socavados, en cierta forma, por la aplicación extensiva de los principios que constituyen su base. La presentación más sistemática de este argumento corresponde a un grupo de la Comisión Trilateral (Japón, Europa, Estados Unidos) del que forman parte, principalmente, Crozier y Huntington. Su análisis pesimista (en 1975 las sociedades occidentales siguen acusando el golpe de las «revoluciones sociales» posteriores a 1968, y acaban de sufrir el primer impacto de la crisis del petróleo) insiste sobre la «ingobernabilidad» de las democracias y vuelve sobre la cuestión acuciante: «la democracia ¿matará la democracia?» (Sartori, 1975). Ahora bien, esta perversión de la democracia resulta de una concepción errónea: «La idea democrática según la cual el gobierno es responsable ante el pueblo, creó la esperanza de que el gobierno está obligado a responder a las necesidades y a corregir los males que afectan a grupos específicos en la sociedad» (Crozier, Huntington, 1975, p. 16).

Los remedios sugeridos por la Trilateral son mucho menos radicales que los de Hayek. Pero es necesario instaurar una democracia «atemperada» en la que las presiones en favor de la expansión del *Welfare State* estén limitadas y controladas. Estas proposiciones tienen su riesgo, ya que los dos términos de la alternativa parecen, en definitiva, igualmente perjudiciales para el mantenimiento de la democracia. O bien la democracia limitada significa autoritarismo, o bien implica el Estado mínimo, con todos los riesgos de estallido social que ello comporta. En una obra más reciente, Crozier no retorna estos temas y se contenta con abogar por un «Estado modesto» (Crozier, 1987), lo que no significa pasividad ni limitación de la democracia. La perspectiva ha cambiado, porque lo que está en juego no son tanto las demandas sociales (al contrario, en Francia, Crozier acusa al Estado de ahogar a la sociedad) cuanto el aparato político-administrativo, considerado tentacular.

Aunque ningún país haya seguido al pie de la letra las soluciones sugeridas por Von Hayek o Friedman, el retroceso del Estado se ha hecho sentir sobre todo en Gran Bretaña y Estados Unidos.

Pero este reflujo, además de contribuir a una disgregación del tejido social, cuyas consecuencias a medio plazo se desconocen, comienza a considerarse excesivo. La campaña electoral norteamericana de 1988, si bien superficial y sesgada por la voluntad de los candidatos de no comprometerse sobre políticas específicas, giró, en efecto, en torno a un tema central: ¿cómo salir de los problemas sociales creados por la Administración Reagan sin recaer en los defectos de la *Great Society* de los años sesenta?

Más allá de las polémicas y las afirmaciones sobre la evolución, la transformación y, eventualmente, la degeneración de la democracia, Ewald propone una interpretación diferente del Estado providencia considerado como una «sociedad aseguradora», cuyas características no son asimilables ni al Estado liberal ni al inicio de un Estado totalitario. En esta perspectiva, la crisis del *Welfare State* no es ni la del Estado liberal ni la introducción a un Estado socialista, sino una «crisis de identidad, una crisis de identificación» (Ewald, 1986), lo que implica plantearse de otro modo la reflexión sobre el tema. No están los tiempos para la condena o para la descripción del apocalipsis del mañana, sino para la formulación de lo que es el Estado providencia en sí: «Un Estado rebelde a toda determinación estable, a todo compromiso que pudiera atarlo por mucho tiempo (...). El Estado providencia no puede verse atado por una Constitución, por una regla abstracta» (Ewald, 1986, p. 532). Paradójicamente, el Estado providencia, cuya función consiste en proteger y «asegurar», no tiene por misión perpetuar los barcos de vela o las viejas farolas: sólo es legítimo y puede asegurar su función esencial si permite la movilidad y el cambio. A su manera, es la tesis que hace suya Minc en su requisitoria contra un Estado providencia que ya no asegura su función de proteger a los más desfavorecidos (Minc, 1982); al contrario, refuerza los privilegios de «los que tienen derecho».

En este contexto de explosión y luego de crisis del *Welfare State*, no es sorprendente que el análisis de las políticas públicas no se haya quedado aislado donde sus fundadores lo situaron, es decir, en el campo de la ayuda a la decisión pública y en una perspectiva a-ideológica.

El análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada, a veces a pesar suyo, de un debate más amplio sobre la naturaleza del Estado.

CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍA DEL ESTADO

El análisis de las políticas públicas se ha constituido, en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, como una contribución de los «expertos» a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción.

Evidentemente, había cierta ingenuidad en una concepción que tendía a establecer una relación simplista entre un mejor conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernamentales. Pero esta visión de las cosas iba a ocasionar a menudo la asociación de los *policy experts* con la acción pública en todos los estadios de los «programas» o de las políticas, en particular en la preparación de las decisiones o de la evaluación. Al final de la década de 1950 y al comienzo de la siguiente, se imaginaba que el análisis y el experto iban a permitir afrontar mejor los desafíos que acosaban entonces a la sociedad.¹ La *policy science* se orientará hacia la acción. Su objeto principal será contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean una componente de éstas (Dror, 1968). Los brillantes equipos de «cabezas de huevo» reunidos por los demócratas, en particular durante las presidencias de Kennedy y Johnson, fueron la ilustración más perfecta de este ascenso de los expertos y de la fascinación de la *policy science*. Para establecer una comparación con un fenómeno más habitual en Europa, la confianza en el experto era análoga a la que existe en el jurista, garante de la letra de la ley y, por lo tanto, del éxito de la política. Ahora bien, así como el destino de una política no se inscribe en la calidad de redacción de los textos, el éxito de una política no está garantizado por la científicidad y la inteligencia del *policy scientist*.

Esta fascinación por la ciencia y los expertos, cuyo origen es, por otra parte, anterior al interés por las políticas públicas (Burnham, 1984), explica que la atención se dirigiera, al principio, hacia las cuestiones metodológicas, a la creación de herramientas que pudieran ponerse al servicio de la Administración y de los políticos. El producto más célebre de esta tentativa algo científicista y mecanicista es el PPBS en Estados Unidos y su forma afrancesada, la RCB (*Rationalisation des Choix Budgétaires*). Se comprende también que estas perspectivas hayan atraído a todos los que, por su formación universitaria, tienden a interesarse por los problemas de la acción: ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que los politólogos, quienes abrían el camino de esta nueva rama de la ciencia política. En este clima de exaltación, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. A decir verdad, éste había «desaparecido» en el maremoto behaviorista de la posguerra en Estados Unidos, y no era *a priori* la *policy science* la que podía contribuir a la resurrección del Ave Fénix. En efecto, implícitamente, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político-administrativo tomado como un *dato*, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera «práctico» a corto plazo.

Esta concepción «servidora» y a-teórica de la *policy science* sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales. Con la expansión de la disciplina y la atracción ejercida, especialmente entre aquellos a quienes la revolución behaviorista dejaba instatisfechos,² renacería un nuevo interés por las cuestiones más fundamentales. El puente entre «prácticos» y «teóricos» había sido establecido por medio de diversas preocupaciones, como sucede a menudo: científicas (¿se puede analizar sin cuadro teórico de referencia?), disciplinarias (¿dónde se sitúa la *policy science* en la ciencia política?), corporativas (Truman, 1968, p. 280), ideológicas, etc. ¿Era, por ejemplo, más importante para comprender la política preocuparse por el análisis de los comportamientos o interesarse por el contenido de las decisiones tomadas y puestas en práctica por los poderes públicos? ¿Era más útil interpretar las últimas intenciones de voto del electorado y su afiliación a un partido o analizar el impacto de una política gubernamental? Y

¹ Sobre el papel de los expertos, véase especialmente D. Mac Rae Jr., 1985, *Policy-indicators Links Between Social Science and Public Debate*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press.

² Es interesante recordar que, en 1964, el Social Science Research Council norteamericano formó un Committee on Governmental and Legal Processes que sucedía al Committee on Political Behavior. En la primera conferencia de este comité, en 1965, participaron Dahl, Neustadt, Prothro y Wildavsky.

si no se quiere optar, ¿cuál es, al menos, el determinante esencial? A la pregunta de unos «*Does politics determine policies?*», le hacía eco la de los otros: «*Do policies determine politics?*» En el primer caso, la política pública se concibe como determinada, en su forma y su contenido, por las instituciones, los actores políticos, la actitud de los gobiernos y los gobernados, etc. En la segunda hipótesis, la política pública se considera como una variante independiente que influye en el contenido y las formas de la política (en el sentido de elecciones, debates, discursos ideológicos, etc.).

El hecho de plantear estas cuestiones es esencial, porque pone fin a la deriva tecnicista y «práctica» que había marcado los primeros pasos de la *policy science*. Dichas cuestiones permiten ya salir del círculo vicioso que amenaza confinar el análisis de las políticas públicas a una función de ayuda a la decisión, de consultor, de auxiliar del príncipe.

Paradójicamente, la *policy science*, cuyas perspectivas pragmáticas constituían a la vez «una revolución contra el formalismo», para retomar el título del estudio de Morton White (White, 1961), y una reacción contra el racionalismo abstracto del *Homo economicus*, iría a reinsertarse en los modelos teóricos que había rechazado en un principio. Porque todo análisis de política se funda, implícitamente o no, en una filosofía política y se vincula, en consecuencia, a las teorías disponibles en el mercado del pensamiento. Es decir, las teorías de las políticas públicas no son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción, contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraízan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción. En cierta manera, la confusión entre la investigación y la perspectiva operativa, muy fuerte hacia 1960-1970 en Estados Unidos, ha dejado lugar a una diferenciación de funciones: por una parte, la del científico; por otra, la del «profesional». El primero se interesa por el «progreso del conocimiento y del saber», mientras que el objetivo del segundo se organiza en torno de una «combinación de un objetivo social y de un cuerpo de saber extraído esencialmente de la ciencia» (Price, 1965). No se puede, por tanto, suscribir plenamente la opinión de Truman, que afirmaba que cuanto más compleja se volvía una disciplina, más tendía a transformarse en «inútil para las políticas públicas» (Truman, 1968, p. 281). Tal apreciación tiende a confundir «utilidad práctica» con «recetas de gobierno» y a oponer muy radicalmente las perspectivas teóricas y sus implicaciones prácticas. Sin embargo, con el avance de la disciplina, el análisis teórico no cesaría de ocupar un lugar creciente, utilizando y rehaciendo las contribuciones ya disponibles.

Los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales:

– El primero, centrado en un enfoque «social», privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.

– Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas).

– Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, *policy communities* constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría. Sin embargo, por el hecho mismo de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en este grupo de teorías, algunas de las cuales flirtean con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos, al modelo neomarxista.

1. Pluralismo, racionalidad y políticas públicas

A despecho de la científicidad buscada o anunciada, en particular por la *policy science* norteamericana, es innegable que la mayor parte de los trabajos quedan impregnados, implícita o explícitamente, de consideraciones ideológicas o éticas. El sueño de políticas públicas *value-free* se ha esfumado a medida que los valores subyacentes a una conceptualización teórica eran desmontados y criticados por otros politólogos en nombre de otros valores.

La contribución de la teoría pluralista a la *policy science* se ha hecho en conjunción con teorías racionalistas derivadas de la ciencia económica.

«La racionalidad se convierte en el criterio preeminente a falta de otra premisa a partir de la cual es posible argumentar. No se incurre en exageración si se afirma que la racionalidad ha sustituido a la verdad y a la moral como criterio último de juicio, tanto de las creencias como de la conducta humana» (Barry, 1982, p. 368). El éxito obtenido por el paradigma de la teoría de las elecciones racionales tiene, sin duda, muchas explicaciones.

En efecto, el análisis de las políticas públicas no ha constituido un monopolio de los politólogos, sino que ha sido igualmente un campo privilegiado de investigación para los economistas. No es, pues, sorprendente que los útiles y los modos de razonamiento predominantes de la ciencia económica hayan sido extensamente empleados por los economistas al comienzo, y más tarde por ciertos politólogos. Además, este «economicismo» está lejos de ser unánime, incluso entre los mismos economistas (Boulding, 1969). Ello no ha impedido, no obstante, que numerosos economistas, tras la huella de Downs, se aventuraran en el análisis del comportamiento político o de las políticas públicas (Downs, 1957). Por otra parte, ciertos politólogos se han dejado seducir por un enfoque deductivo de la *policy science* a partir de los axiomas de la ciencia económica. Uno de los ejemplos más conocidos de esta aplicación de la teoría económica a los actos humanos es la obra consagrada por Olson a la acción colectiva (Olson, 1978). En ella subraya particularmente la paradoja que constituye el rechazo de los individuos a comprometerse en acciones colectivas, aun cuando los resultados colectivos obtenidos fueran beneficiosos para cada uno de ellos. Si, por ejemplo, todos los individuos estuvieran sindicados, la acción del grupo permitirá a cada uno esperar y obtener ventajas suplementarias. No obstante, la sindicación es un fenómeno minoritario.

La estructura del campo de acción explica esta situación paradójica. El dilema del prisionero, utilizado por la teoría de los juegos, constituye una ilustración simple del problema: dos prisioneros, acusados del mismo crimen para el cual la policía no dispone de pruebas, y aislados el uno del otro, no tienen más que dos estrategias para salir del trance. En el primer caso, la policía no podrá condenarlos. En el segundo, o bien uno de los dos denuncia al otro, que es condenado, o bien ambos se acusan mutuamente y son igualmente castigados como cómplices. Sólo la primera estrategia es la buena, pero en razón de la estructura del problema y de la ignorancia de las estrategias del otro –a causa de su separación–, la «racionalidad» (la de su interés personal) consiste en denunciar al cómplice. Este resultado no tiene nada que ver con la maldad humana. Resulta, sencillamente, de la estructura del problema y de la lógica que lo preside.

1.1. PLURALISMO Y RACIONALIDAD: EL *PUBLIC CHOICE*

En esta perspectiva de la acción y del comportamiento se sitúa la teoría del *Public Choice*, que se apoya en tres fundamentos principales:

Presupone, en principio, que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales (*self-interest*) y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones. Este individuo, descendiente directo del *Homo economicus*, no solamente maximiza sus elecciones, sino que también las realiza de forma transitiva: si prefiere A a B y B a C, debe igualmente preferir A a C. A primera vista, el acento puesto en el individuo racional por la teoría económica, parece entrar en contradicción con la teoría grupal de la vida política, que enfatiza más la acción de los grupos que la de los individuos. Una parte de los teóricos del *Public Choice* remueve el obstáculo: «A todo lo largo de nuestro análisis, el término “grupo” puede ser sustituido por el término “individuo” sin que los resultados se vean sustancialmente afectados» (Buchanan, Tullock, 1962, p. 9). La conciliación puede operarse, en especial, por el hecho de que la *acción de grupo* puede aparecer, en ciertas condiciones, como el modo más eficaz para obtener ventajas *individuales*. Sin embargo, en su definición del «individualismo metodológico», Ostrom insiste en que las organizaciones no son sino una suma de individuos con la vista puesta en la obtención de ciertas ventajas comunes o para el bien de todos (Ostrom, 1977). Sin embargo, sólo puede conciliar esta elección con la de la organización en grupo argumentando la necesidad de acuerdos multiorganizativos, que concilian individualismo y acción colectiva.

En segundo lugar, la teoría del *Public Choice* insiste en la distinción entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. La diferencia esencial reside en que los bienes producidos por el mercado son

mensurables, vendibles y se producen en cantidades determinadas por la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. Si se ofrecen en un sistema público, están disponibles para todos (por ejemplo, la escuela o la seguridad). Los teóricos del *Public Choice* tratan de «identificar» (*packageability*) los bienes públicos aplicando el método utilizado con los bienes privados: midiendo sus costos y la asignación de éstos a los beneficiarios del servicio. De esta manera, esperan controlar al máximo las externalidades (positivas o negativas) producidas por un bien público determinado. Uno de los objetivos del *Public Choice* es transformar las administraciones. En lugar de burocracias que actúan obedeciendo órdenes de arriba, deben ser capaces de satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes (*responsive State*). El éxito del *Public Choice* fue manifiesto sobre todo de 1970 a 1980, y conoció su apogeo con la *Reaganomics*. Sin embargo, las implicaciones financieras y administrativas de tales postulados ya habían sido enunciadas muchos años antes (Tiebout, 1956).

En tercer lugar, la escuela del *Public Choice* (Mc Lean, 1987) se une a la cuestión fundamental de la asignación de recursos, por definición, limitados. En efecto, como puso de manifiesto Olson, el individuo no tiene reparo alguno en hacer de «polizón» (*free-rider*), al objeto de obtener, sin sufrir los costos, las ventajas de un bien colectivo de cuyos beneficios no puede ser excluido por definición (Olson, 1978). Tal es el caso del trabajador que se niega a sindicarse, pero que se aprovecha de las ventajas conquistadas por el sindicato. Los bienes colectivos constituyen un caso particular de fenómenos de externalidad (*spill over*) positivos o negativos, es decir, de efectos que beneficiarán o perjudicarán a un grupo. Por ejemplo: los bosques canadienses sufren la contaminación provocada por la industria de Estados Unidos; Europa del Este ha sufrido la contaminación de Chernobyl; las poblaciones de la desembocadura de un río se benefician de las luchas contra la contaminación emprendidas por las localidades situadas río arriba. Esto explica principalmente por qué numerosos estudios inspirados por el *Public Choice* se preocupan por la forma y la estructura del gobierno (Tullock, 1970). Se subraya allí que las estructuras de organización y de decisión contribuyen a dar forma a los comportamientos de los individuos (Buchanan, Tullison, 1972). Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos utilizan de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir sus intereses. Partiendo de esta constatación, los partidarios del *Public Choice* se interesan casi exclusivamente por los *rendimientos* de los servicios públicos o las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, la escuela del *Public Choice* rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

Nuevo avatar del localismo norteamericano, el *small is beautiful*, antes de convertirse en consigna y conocer el éxito como tal, fue objeto de teorizaciones desde 1959-1960 por quienes se oponían a los reformistas, partidarios de los *metropolitan governments*, de la fusión de las autoridades locales muy pequeñas o de intervenciones más masivas del gobierno federal. En 1961, por ejemplo, tres jóvenes profesores (dos politólogos y un economista) publicaron un alegato en favor de la fragmentación local (Ostrom, Tiebout, Warren, 1961). Según éstos, sólo pequeñas unidades locales, a ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y, por tanto, determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez de tamaño no es una meta en sí misma; se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Por ello, Ostrom, Tiebout y War en proponían un abanico de criterios combinables:

- La capacidad de control. Por ejemplo, una agencia de cuenca es la más adecuada para conducir una política de aguas.
- La eficacia, a fin de alcanzar las mejores economías de escala.
- La representación política, fundada a su vez en tres elementos que, idealmente, deben superponerse: una organización formal correspondiente al tamaño de la unidad que provee el bien; un público que agrupe a los afectados por la prestación; una «comunidad política», compuesta por quienes son tomados en cuenta para decidir sobre la prestación y sus modalidades.

Ello significa, por ejemplo, que el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana. La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, una gran diferenciación en la distribución de los servicios, porque cada «público» decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a financiar. Esto no constituye un problema para la escuela del *Public Choice*, al contrario,

porque su análisis se hace en términos de costos y beneficios, y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la redistribución de la riqueza. «La elección de los servicios públicos locales implícita en cualquier sistema local de gobierno presume que las variaciones sustanciales se abrirán paso entre los modos de organización pública y entre la población de las diferentes comunidades locales de una metrópoli. Las formas de autonomía y de gobierno a nivel local constituyen un compromiso sustancial en favor de un sistema policéntrico» (Ostrom y otros, 1961, p. 837).

Apoyándose en estos axiomas, Ostrom amplía el debate. En efecto, en 1974, publica una obra llamada a tener una gran resonancia (Ostrom, 1974).

Rechaza el modelo dominante aceptado por los especialistas de la *Public Administration*, es decir, el modelo fundado en la centralización y la jerarquía de las organizaciones. Elabora una teoría nueva a fin de sustituir las tradicionales «preocupaciones relativas a la organización por el interés en las ventajas que los individuos pueden extraer de un entorno multiorganizativo» (Ostrom, 1974, p. 132). En la huella de los *Founding Fathers* y de Tocqueville, Ostrom propone una «administración democrática que, gracias a un sistema de poderes superpuestos y de autoridades fragmentadas, pueda adquirir una forma estable, capaz de constituir una estructura alternativa a la organización de la administración pública». Apoyándose en el análisis de políticas específicas (educación, policía, lucha contra los incendios), demuestra las desviaciones negativas de las organizaciones públicas centralizadas y subraya, en cambio, los méritos de la fragmentación y la superposición en función de los problemas que se han de solucionar y de los servicios que deben prestarse. La tesis de Ostrom es, a la vez, un alegato en favor de soluciones federalistas y una acusación contra la deformación centralizadora y distribuidora del gobierno federal, en particular en el campo de las políticas sociales, donde los políticos sucumben, cada vez más, a la tentación de intercambiar las ventajas del *Welfare State* por los votos de la población, que en su mayoría no soporta los costes necesarios.

Las tesis de Ostrom y del *Public Choice* han dado lugar a numerosos y animados debates en Estados Unidos (Golembiewski, 1977, pp. 1488-1525); su impacto ha sido mayor, al coincidir con una crisis fiscal urbana y local muy profunda (Mény, 1981) y, más tarde, con la utilización política de las tesis del *Public Choice* por los republicanos y Reagan.

Las críticas a la teoría del *Public Choice* tampoco han faltado. Sin pasar revista a los múltiples argumentos esgrimidos aquí y allá, se pueden mencionar los principales elementos del contraataque:

– En principio se reprochó a los teóricos del *Public Choice* el preconizar un retorno al «Mercado total», a una suerte de capitalismo de FarWest.

A decir verdad, esta crítica es excesiva. Si el *Public Choice* se propone restablecer en la medida de lo posible los mecanismos de mercado, introduciéndolos en el campo de los bienes públicos, no llega a propugnar la sustitución de las organizaciones públicas por el mercado. Ostrom se defiende de ser un apologista del mercado, y escribe: «La preocupación de la teoría del *Public Choice* no es el mercado sino los modos de decisión pública: en consecuencia, las elecciones colectivas» (Ostrom, 1974, p. 1512). Ostrom, Diebout y Warren subrayan que si la producción de bienes públicos debe garantizarse en lo posible, al igual que la de los bienes privados (por ejemplo, mediante empresarios contratistas), el problema de su consumo se mantiene en el ámbito de la autoridad pública. Por ejemplo, antes que producir servicios, la autoridad pública distribuirá «bonos» utilizables por el beneficiario de la manera que mejor le convenga.

Dicho esto, no es menos cierto que la obsesión del mercado que padecen los teóricos del *Public Choice* termina por destruir la legitimidad misma de la política pública.

– Otro argumento crítico subraya que la escuela del *Public Choice* tiende a considerar las instituciones como mecanismos neutros, que sólo sirven para transformar las demandas en políticas públicas.

Ciertamente, los *public choicers* no están ciegos hasta el extremo de ignorar las distorsiones que aparecen en la producción y el consumo de los bienes públicos, pero las atribuyen a la diferencia entre el tamaño de las organizaciones y las políticas que se encargan de llevar a cabo. Si se restablece una buena adecuación, las condiciones para que se adopten «buenas» políticas públicas se darán nuevamente. A quienes ven en el retorno al rompecabezas municipal y en el desmenuzamiento de los servicios una fuente de desigualdad y un refuerzo de las estratificaciones de clase (Neiman, 1982), los partidarios del *Public Choice* les responden que el error no hay que buscarlo en la estructura, sino en la política misma. «Si la discriminación en el mercado de la vivienda es una fuente importante de desigualdades en la distribución de bienes y servicios urbanos, que se nos permita identificar dicho problema como un problema de política pública a tener en cuenta, en lugar de consolidarla como el de la fragmentación

municipal» (Ostrom, 1983, p. 107). Además, si hay desigualdad, un sistema federal la compensará, en parte, con la existencia de varios niveles de gobierno que aseguran cierta distribución por el hecho mismo de su diferencia de tamaño y de competencias.

Esta respuesta que el *Public Choice* dirige a sus críticos no es del todo convincente. Encaja mal, por ejemplo, en semejante sistema, el interés por una «distribución» de los gastos militares entre los ciudadanos pobres dependientes de una autoridad local pobre. Este enfoque optimista sobre la calidad de organizaciones «responsables», atribuye poca importancia a los intereses propios de la organización y de quienes la componen. Es cierto que los fenómenos de corrupción o de desviación de las estructuras han sido correctamente aprehendidos y analizados a nivel de las grandes organizaciones. Pero, a pesar del optimismo y de la confianza puestas en el control de unidades pequeñas, subsisten serias dudas sobre la «transparencia» y la neutralidad de las estructuras. *Small* no constituye una garantía sistemática de democracia ni de eficacia.

– Un tercer tipo de crítica subraya que el postulado del hombre racional adoptado por el *Public Choice* sufre serios desvíos. Presupone, en principio, que el individuo es inducido a realizar elecciones racionales, habida cuenta de su conocimiento de los elementos que permiten evaluar los costos y beneficios. Sobrentiende situaciones en las que el individuo dispone de muchas alternativas para elegir, aun en condiciones en las que, en realidad, no padece sino condicionamientos. «Elegir» vivir en un gueto de Chicago cuando se es negro y se está en el paro, constituye sin duda la solución más racional, desde el punto de vista de las opciones que se ofrecen; pero calificar esta decisión de «elección» parece poco menos que audaz. Por otra parte, la elección del individuo se supone racional sobre la base de una evaluación costes/beneficios de las distintas opciones eventualmente disponibles. Aun si se acepta que se trata de una elección, no deja de sorprender el reduccionismo economicista que la teoría del *Public Choice* aplica a las actividades humanas. ¿Es verdad que los individuos buscan siempre maximizar su *self-interest*? ¿Pueden considerarse como pérdidas y beneficios los ideales altruistas, morales, políticos? Ciertamente, se podrá replicar siempre que una elección altruista constituye un beneficio para el individuo que la toma (la satisfacción de estar de acuerdo con sus ideales) superior a los costos (por ejemplo, ser ingresado en prisión por negarse a cumplir el servicio militar). Ello plantea, sin embargo, un nuevo problema: el de los criterios que fundamentan esta elección. Economicismo, cuantificación, análisis costes/beneficios tienen sus límites, como lo han mostrado en otra esfera las experiencias de racionalización de las opciones presupuestarias: las compañías aseguradoras pueden calcular muy bien el precio de un muerto, pero existe una dimensión ética, moral, afectiva, simbólica que la más fría de las políticas públicas no puede olvidar, so pena de fracaso.

«Tal vez a causa del elemento *tiempo* –escribe Hirschman– que conlleva la mayor parte de las transacciones, la eficacia económica y la empresa parten de la premisa de la confianza entre las partes contratantes, y esta confianza debe ser autónoma; es decir, que no debe estar estrechamente ligada al interés particular (...). Los valores elementales, como la honestidad, la buena fe, la moderación y la obligación son *inputs* necesarios para una sociedad contractual (y agradable). ¡Si se suman todos estos valores personales necesarios, la cantidad de benevolencia y de moral indispensable para el funcionamiento del mercado llega a ser impresionante!» (Hirschman, 1984, pp. 104-105).

1.2. RACIONALIDAD ABSOLUTA, RACIONALIDAD LIMITADA: DE SIMON A LINDBLOM

La naturaleza del problema puede circunscribirse al debate que opone en 1946-1947 a dos jóvenes diplomados llamados a desarrollar una brillante carrera: Simon y Dahl.

Simon declara la guerra a las teorías dominantes en materia de gestión administrativa criticando la excesiva insistencia que, según él, se dedica a los fines de la administración, en detrimento del estudio de los medios y de las técnicas utilizados para llevar a cabo las decisiones. Por el contrario, «la teoría de la administración debería preocuparse de cómo constituir y poner en marcha una organización a fin de realizar eficazmente su trabajo» (Simon, 1957, p. 38). Para conseguirlo, el análisis debe eliminar todo juicio de valor y depurar la investigación, con objeto de retener solamente datos susceptibles de ser verificados.

La búsqueda de la eficacia, que se sitúa en el centro de las críticas dirigidas por Simon y que recuerda, en muchos aspectos, el proyecto del taylorismo aplicado a la gestión industrial, implica llevar al meollo de la teoría de la administración el concepto de *racionalidad*. Este concepto no corresponde en absoluto al desarrollado por la filosofía de las luces (el hombre puede con su sola razón regular sus actos según principios tales como libertad, igualdad y justicia) ni al concepto del *Homo economicus*. Porque el

«hombre administrativo» posee capacidades limitadas «para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal cual es» (Simon, 1957, p. 102).

Como el hombre que actúa en una organización administrativa (*Administrative Man*) tiene una capacidad de conocimiento y de elección limitada (a diferencia del abstracto *Homo economicus*), Simon admite que su racionalidad es imperfecta y que trata de hallar soluciones (incluso insatisfactorias) antes que maximizar a toda costa sus ventajas. El hombre es un animal que busca la satisfacción antes que la optimización. Pero el precio que hay que pagar por ello es la estrecha dependencia del individuo respecto de la organización y de sus superiores. «Puesto que las instituciones determinan en gran parte el marco mental de quienes participan en ellas, establecen las condiciones para conseguir la racionalidad y, por tanto, la racionalidad en la sociedad» (Simon, 1957, p. 198). No cabe expresarlo mejor.

Para Dahl, la pretensión de Simon de eliminar todo el valor del análisis tropieza inmediatamente con el concepto de eficacia, central en la teoría del hombre administrativo racional, y que constituye el valor a partir del cual se construye toda la teoría. Por añadidura, Dahl subraya que este valor, en la práctica, entra en competencia con otros valores como los de la participación o la responsabilidad personal. Dicho de otro modo, la búsqueda de la eficacia por la sumisión y el encuadramiento en la organización no contribuye a «volver inteligentes las bayonetas», y puede llegar incluso a resultar contraproducente. «No podemos llegar a una ciencia de la administración creando un *Administrative Man* mecanizado, descendiente del hombre racional del siglo XVIII, cuya única existencia se halla en los libros de administración pública, y cuya única actividad es la obediencia estricta a las leyes universales de la ciencia de la administración» (Dahl, 1947, p. 8).

Aunque Simon ha pretendido siempre que su teoría no equivalía a una prescripción para las políticas públicas, su influencia a la vez intelectual y práctica ha sido considerable y ha marcado profundamente los modos de organización y de reforma de la administración americana. A decir verdad, Simon se insertaba, trasponiéndolo a la administración pública, en el filón taylorista y fordista dominante desde los años veinte. Su teoría se inscribía en una filosofía práctica de aproximación entre el sector público y el mundo de los negocios, ilustrada por la famosa fórmula de un ministro de Eisenhower: «Lo que es bueno para la General Motors es bueno para América.» Más que nunca, las políticas públicas americanas van a estar marcadas por la obsesión de la eficacia, con el riesgo de que las implicaciones de una teoría excesivamente racional y mecanicista se opongan a los resultados deseados.

El modelo de la racionalidad limitada ha tenido igualmente una gran repercusión en Francia, sobre todo gracias a los estudios del Centre de Sociologie des Organisations. Crozier y Friedberg, en especial, han subrayado que el modelo de Simon no podía reducirse a un modelo neorracional, sino que invitaba a un análisis sociológico. «Para comprender una decisión, no hay que tratar de determinar la mejor solución racional y luego tratar de comprender los obstáculos que han impedido al decisor descubrirla o aplicarla. Es preciso definir las opciones que se le ofrecían secuencialmente, como consecuencia de la estructuración del campo, y analizar los criterios que utilizaba consciente o inconscientemente para aceptar o rechazar estas opciones. Desde el punto de vista normativo, esto significa que en lugar de aconsejar la aplicación de modelos científicos de elaboración de opciones, se propondrá la mejora de los criterios de satisfacción adoptados, teniendo en cuenta, ciertamente, lo que aporta como marco general el modelo racional, pero trabajando sobre los condicionamientos que pesan sobre esos criterios» (Crozier, Friedberg, 1977).

Si, a partir de 1947, Dahl rechaza los presupuestos y las conclusiones de la teoría de Simon, Lindblom sitúa en 1959 sus argumentos críticos en otro plano (Lindblom, 1959). En efecto, propone a la vez un modelo alternativo al comportamiento racional (el incrementalismo) y una atención centrada, no en el nivel operacional, sino en el *policy-making*. La teoría ya no se construía a partir de axiomas abstractos, sino sobre la base de la observación empírica, y ya no era una *Science of Public Administration*, sino una *Science of Muddling Through*, es decir, una teoría fundada en el análisis de procesos concretos y observables en el transcurso de políticas públicas puestas en práctica. La perspectiva de Lindblom constituía una verdadera ruptura de una teoría deductiva y normativa, para proponer un retorno al empirismo y al análisis de los fenómenos *reales*. Se trata, si así puede decirse, de una teoría del pragmatismo político-administrativo actuante en el seno de las políticas públicas de los países avanzados (para un análisis más detallado del modelo incremental, véase el capítulo V). El modelo racional ha sido igualmente criticado con dureza –y a veces con humor– a partir de puntos de vista distintos, pero convergentes, por Hirschman y March. Hirschman, por ejemplo, subraya las virtudes del aprendizaje a partir de experiencias no previstas (y por lo demás imprevisibles por el «decisor racional»). Si todos los azares y costos de una decisión se conocieran por adelantado, es muy probable que jamás se

tomaría la decisión. Los objetivos se alcanzan, pues, mediante toda una serie de tanteos, improvisaciones y adaptaciones, y por tanto aparecen a menudo *a posteriori*. March llega a las mismas conclusiones a partir de un recurso más psicológico, subrayando que la experiencia y el aprendizaje son mucho más determinantes que una pretendida optimización de las opciones (Hirschman, 1967; March, 1974).

2. La autonomía relativa del Estado

El enfoque pluralista-racionalista percibe a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. Considera las instituciones y las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas o *inputs*, suministrando productos o *outputs*. Cuando se refiere al Estado, es para criticar ciertas formas organizativas que, por su burocratización y centralización, son incapaces de satisfacer el *Public Choice*. De hecho, el Estado sólo reaparece a través de la denuncia de políticas (en particular, en el campo social) que las burocracias centrales han desarrollado en exceso. La ausencia de control popular ha permitido la explosión de los gastos en los que los burócratas están tan interesados como sus clientes.

A este análisis de la penetración del Estado por los intereses específicos de la burocracia responden las teorías marxistas, que sin atribuir demasiada importancia a las élites o a los funcionarios, se interrogan sobre las funciones del Estado en el sistema capitalista, acerca de su autonomía relativa y de su capacidad para seguir políticas que no estén exclusivamente condicionadas por los intereses capitalistas.

2.1. EL ESTADO, LOS BURÓCRATAS Y LOS EXPERTOS

El análisis del papel de los burócratas y los expertos concebidos como élites que controlan el Estado y sus políticas presenta varias facetas.

La primera constituye una derivación de las teorías elitistas aplicadas al análisis de las políticas públicas. Desde 1945-1948, se ha manifestado vigorosamente en Estados Unidos una escuela elitista, generalmente «izquierdizante», opuesta a la visión pluralista defendida por la mayor parte de la ciencia política norteamericana. Los múltiples *Community Studies* fueron una de las expresiones de este debate desde 1950-1955; cada uno recurrió a su estudio del caso, a su método específico y a su política particular para demostrar su tesis y dismantelar la tesis adversa. Aunque con menos intensidad, el debate se planteaba igualmente a nivel nacional con los estudios de Milis (Mills, 1969), Miliband (Miliband, 1969) y Domhoff (Domhoff, 1967). Sin embargo, ni los unos ni los otros constituyen una teoría de las políticas públicas ya que se centran en la descripción sociográfica de las élites más que en la identificación de su acción y de su influencia a través de ejemplos concretos de decisión.

El renovado interés por la democracia y sus agentes en Estados Unidos, así como por su papel en la formación y el desarrollo de las políticas públicas, proviene de dos horizontes diferentes: por un lado, de la escuela neomanagerista (o neoweberista en Gran Bretaña); por otro, de las corrientes conservadoras opuestas al desarrollo del *Welfare State*.

El neomanagerismo o neoweberismo se desarrolló en Gran Bretaña y en Estados Unidos hacia 1974-1976, en particular en el marco del análisis de las políticas urbanas, como reacción contra las corrientes neomarxistas que, en aquella época, dominaban la escena intelectual en el campo de las políticas locales. En Gran Bretaña, los «recursos urbanos» puestos a disposición de los consumidores de servicios públicos presentan dos características importantes: están *espacializados* y *mediatizados* por las burocracias locales que interpretan y administran las reglas y procedimientos. Estas burocracias ejercen un amplio poder discrecional que, de hecho, determina el acceso más o menos privilegiado de las poblaciones locales a los servicios ofrecidos. Dicho de otra forma, los funcionarios de los servicios constituyen una variable decisiva en la provisión de las prestaciones, y explican las variaciones que se pueden constatar en la ejecución de una localidad a otra y en el tiempo.

En Estados Unidos, la importancia de la burocracia ha sido subrayada por Lipsky y, sobre todo, por Norlinger (Norlinger, 1981). En Francia, desde una óptica muy diferente, numerosos estudios han destacado igualmente el papel clave de los funcionarios y su capacidad para modular las políticas según sus intereses corporativos o las exigencias del entorno, en particular a través de la perspectiva trazada por el Centre de Sociologie des Organisations (Crozier, 1970, 1978). La particular insistencia en el papel de los agentes, sea en la cúspide o en la base (*street-level bureaucrats*), ha provocado duras críticas por parte de los neomarxistas, que consideran excesiva y errónea esta desviación del análisis de las políticas

públicas. Por ejemplo, Dunleavy estima que centrar la atención sobre el «managerismo» genera la posibilidad de conclusiones equivocadas, donde los «condicionamientos estructurales más amplios y los determinantes del contexto regional y local se pierden de vista, convirtiéndose el análisis individualista y voluntarista de la gestión urbana en la única base, no acumulativa (de la teoría)» (Dunleavy, 1980, p. 42).

Pero la otra rama, la conservadora, es la que en Estados Unidos ha llegado más lejos en el reconocimiento del papel decisivo de ciertas élites en la formación de las políticas públicas, atribuyéndoles la responsabilidad de la expansión de las políticas sociales y su fracaso. Por otra parte, las críticas más vivas proceden a menudo de quienes más habían contribuido a las políticas voluntaristas de cambio social en el marco de los programas de la *Great Society* de 1963 a 1968.

Para estos denunciantes de las políticas intervencionistas, la creciente importancia adquirida por los *policy experts* en la elaboración y la formulación de las políticas públicas constituye el signo anunciador del surgimiento de una «nueva clase». Chomsky califica a estos especialistas influyentes de «nuevos mandarines» (Chomsky, 1969); Beer (Beer, 1978) habla de una «OPA tecnócrata»; y Banfield escribe nada menos que «¡la ciencia de las políticas es una locura metafísica!» (Banfield, 1980).

Para los neoconservadores, la mayor parte de las políticas intervencionistas reunidas bajo la bandera de la *Great Society* fueron inspiradas por expertos liberales (es decir, los intelectuales de izquierda en Estados Unidos) aun cuando no existía una verdadera demanda social. En otras palabras, esta nueva clase de expertos es, en gran medida, responsable de respuestas a demandas inexistentes. Según subrayan conservadores (ex demócratas) tales como Moynihan, la guerra contra la pobreza (*war on poverty*) ha constituido una respuesta a demandas jamás expresadas (Moynihan, 1969): los negros que protestaban reclamaban derechos cívicos. Esta clase de expertos habría querido conseguir la felicidad de la gente a pesar de ella misma, y sus intentos de ingeniería social son, por tanto, un remedio peor que la enfermedad. En Francia, Beneton se ha convertido en el portavoz de este análisis retomando las tesis de los *neoliberalists* bajo el título «la plaga del bien» (Beneton, 1983). No solamente los efectos perjudiciales de las políticas producen efectos negativos, a menudo superiores a las ventajas, sino que éstas, al favorecer la expansión continua del Estado, amenazan con volverse liberticidas y antidemocráticas.

Pero la reacción de los conservadores no ha sido solamente crítica. Convencida de que este nuevo estrato de expertos tendría, en cualquier caso, una influencia decisiva sobre el *policy making*, la corriente conservadora ha llamado a la movilización. El desarrollo del American Enterprise Institute (*alter ego* conservador de la liberal Brookings Institution) y de otras numerosas instituciones de investigación, o *Think tanks*, conservadoras responde a los reclamos de intelectuales y políticos convencidos de que el combate contra los liberales se ganaría primero en el terreno de las ideas. La movilización intelectual y tecnocrática no fue en vano, como lo testimonia la experiencia Reagan. El presidente más conservador que haya conocido Estados Unidos desde la gran depresión no es, en efecto, el simple producto de un sistema político en evolución. Su aparición fue precedida y acompañada por una teoría de las políticas públicas simple, pero cuya eficacia práctica ha sido destacable. Había que conseguir la retirada del Estado (*Rolling back the State*). Para ello, era preciso disponer de expertos capaces de teorizar la nocividad de sus políticas y de demostrarlo con las técnicas adecuadas: de ahí el desarrollo del *cost-benefit analysis*, para introducir, en la medida de lo posible, un juicio basado en criterios de funcionalidad y rentabilidad económicas, más que en opiniones o evaluaciones de carácter político, subjetivo o corporativista. A esta nueva élite tecnocrática muy politizada se le confió una misión: demostrar y teorizar el aforismo de Reagan: *Government is not the solution to our problem... Government is the problem.*

El proyecto, a la vez teórico, ideológico y estratégico de los neoconservadores de los años 1970-1980, apuntaba a devolver su autonomía al Estado desembarazándolo de presiones juzgadas nocivas y de tareas consideradas como extrañas a sus funciones fundamentales. Pero, paradójicamente, la idea de que los expertos conservadores pudieran ayudar a la realización de este objetivo en detrimento de otros expertos –liberales éstos– lleva agua al molino de la tesis de la «instrumentalización» del Estado. Por caminos evidentemente muy diferentes, neomanageristas, conservadores y neomarxistas llegan a una visión del Estado en la cual éste sólo dispone de una autonomía limitada, ya sea porque es prisionero de su burocracia o porque se halla al servicio del capital. Pero mientras los conservadores movilizan su teoría para construir un Estado mínimo, evidentemente nada de eso sucede entre los neomarxistas quienes, como los Evangelistas del último día, no cesan de analizar los postreros coletazos y las adaptaciones finales del Estado capitalista.

2.2. EL ESTADO, EL CAPITAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Elitistas y neoconservadores insisten en la acción de los individuos, en sus intereses y en su voluntarismo, para demostrar el control que ejercen sobre el Estado. Nada más ajeno al enfoque marxista (si bien algunos, como Miliband, han tratado de conciliar el punto de vista elitista y el análisis marxista), que olvida las estrategias individuales para centrar su atención en la lucha de clases y en el lugar que ocupa el Estado en la producción y la reproducción del sistema capitalista. Por ejemplo, en sus primeros trabajos, Poulantzas rechaza los análisis elitistas marxizantes de Mills o Miliband, y escribe que la «burocracia de Estado, en tanto que categoría social relativamente “unificada” es la “servidora” de la clase dominante, no en razón de sus orígenes de clase, por lo demás divergentes, ni en razón de sus relaciones personales con la clase dominante, sino en razón de una unidad interna que proviene de su función de actualización del papel objetivo del Estado: papel que, en conjunto, responde a los intereses de la clase dominante» (Poulantzas, 1970, p. 171).

El rechazo casi general de la autonomía de la burocracia de Estado no se acompaña de un acuerdo sobre el lugar y el papel del Estado en la sociedad capitalista. Para resumir a grandes rasgos las diversas posiciones que conforman las corrientes neomarxistas, se puede recordar aquí a tres grupos principales:

– Una primera corriente niega toda autonomía al Estado, que no es sino un producto derivado de la estructura del mercado. Está claro que este tipo de análisis «ignora» las políticas públicas en la medida en que éstas sólo son producto de las necesidades de la sociedad capitalista.

– Una segunda corriente integra en su análisis el aporte del análisis sistémico norteamericano. Considera la política como un objeto específico y subraya las crisis estructurales que afectan al capitalismo. Offe en Alemania y O'Connor en Estados Unidos son particularmente representativos de esta escuela (Offe, 1979; O'Connor, 1973).

– Una tercera corriente, estructuralista, inspirada en las tesis de Althusser, se ha visto dominada por los análisis de Poulantzas y, en lo que concierne a las políticas públicas, por los especialistas de las políticas urbanas (Castells, 1972; Lojkin, 1972, 1978). Pese a resistencias iniciales, reconoce cierta autonomía al Estado y a sus componentes, principalmente locales.

2.2.1. La crisis del Estado

La obra crucial de la literatura neomarxista en este campo es el estudio de O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado (O'Connor, 1973). La repercusión de la obra fue considerable en Estados Unidos. Por primera vez, una interpretación marxista de la crisis fiscal era enunciada cuando las ciudades norteamericanas comenzaban a entrar en un marasmo financiero sin precedentes.

La teoría de la crisis fiscal de O'Connor propone interpretar las relaciones entre el Estado y la economía mediante el fenómeno de la socialización del capital; es decir, por el hecho de que las actividades de los capitalistas están cada vez más «socializadas» por el Estado. Esta socialización se hace de tres formas principales. En primer lugar, numerosos sectores económicos se benefician de subvenciones, transferencias o reducciones de los impuestos pagadas por los contribuyentes. Ahora bien, la gran mayoría de estos recursos beneficia al capitalismo monopolista, tecnológicamente avanzado y gran consumidor de capitales. A esta primera forma, que O'Connor califica de *socialización de la inversión*, se suma la *socialización del consumo*, es decir, la provisión por el Estado de bienes colectivos (educación, salud, vivienda, cultura, etc.). Por último, una tercera forma, más compleja, que O'Connor califica de gastos sociales del capital, contribuye a mantener el control social del capitalismo. Estos tres modos de socialización del capital tratan de responder a las tres crisis que afectan al capitalismo contemporáneo: la caída de la tasa de beneficio, la insuficiencia del consumo y la crisis de legitimidad.

El Estado, constantemente obligado a acudir cada vez más en auxilio de un capitalismo en crisis, se ve enfrentado a una crisis propia, la crisis fiscal. Esta atractiva interpretación de las crisis del sistema capitalista se diferencia de los análisis marxistas tradicionales por el lugar asignado al sistema político. Éste, aun cuando trabaja en última instancia para la salvaguarda y el mantenimiento del capitalismo, dispone de cierta autonomía de acción. La determinación de las finalidades se ve acompañada por una actuación relativamente autónoma del Estado en las políticas emprendidas.

La tesis de O'Connor ha sido retomada en Alemania por Offe (Offe, 1979). Subrayando las «contradicciones del Estado providencia», insiste, en particular, sobre la función de control social que

desempeña a través de las políticas que conduce. «Los servicios del Estado proyectan una imagen de sí mismos que sugiere que los valores de uso, tales como la educación, el saber, la salud, la protección social y otros ingredientes de una vida “decente” son, de hecho, el objetivo final de las medidas y políticas que decide. (De hecho) el Estado produce todos estos servicios, no para satisfacer las necesidades correspondientes, sino para mantener únicamente las “comodidades” necesarias para las relaciones implícitas de explotación de la producción» (Offe, 1979, pp. 143-144).

Mezclando los enfoques sistémico y marxista, Offe propone un análisis de la sociedad capitalista industrial concebida como una estructura sociopolítica compuesta por tres subsistemas independientes:

- la economía;
- las estructuras de socialización, en particular la familia, cuyo objeto es inculcar la lealtad al sistema; y
- el *Welfare State*, que debe contribuir a eliminar el conflicto y las disfunciones que pueden aparecer entre los dos subsistemas anteriores.

Las contradicciones aparecen con el intento del Estado de eliminar las disfunciones de la economía, aun cuando él mismo se halla fuera del mercado, y con las funciones crecientes que el Estado asume para hacer frente a responsabilidades, cada vez más importantes, aun cuando el sector privado tiene una enorme necesidad de capital.

Como O'Connor, Offe ve en los déficit cada vez más vertiginosos de los presupuestos públicos, el signo de estas contradicciones. El *Welfare State* no es capaz de asegurar las políticas y de extraer los recursos necesarios para afrontar las exigencias que él mismo ha contribuido a crear o desarrollar. Dicho de otra forma, las políticas del Estado capitalista sufren esta contradicción fundamental: le son *necesarias* para su mantenimiento y su reproducción y, al mismo tiempo, le resultan *fatales* debido a su extensión y a las demandas crecientes que generan. Es este dilema, *inherente* al Estado capitalista, lo que suscita el escepticismo de Offe en cuanto a la validez de las propuestas conservadoras de reducir el *Welfare State*. El Estado capitalista tiene necesidad de aplicar políticas de *Welfare* para sobrevivir, a pesar de que éstas contribuyan, al mismo tiempo, a la crisis de la economía. Offe tampoco cree en la posibilidad de un equilibrio, de una suerte de «punto muerto», donde «las funciones de mantenimiento del orden del *Welfare State* quedarían preservadas, evitando sus efectos perturbadores» (Offe, 1979, p. 153). Para ello sería necesario cumplir dos condiciones que no se dan: que exista un punto óptimo de equilibrio y que se disponga de los procedimientos y prácticas políticos y administrativos suficientemente «racionales» para mantener este equilibrio. La única salida a estas contradicciones podría encontrarse en la construcción de una sociedad no capitalista, descentralizada, igualitaria, fundada en los nuevos movimientos sociales (movimientos pacifistas, feministas, ecologistas).

Pese a estas proposiciones, que reflejan muy bien las preocupaciones de la izquierda radical alemana, los análisis de Offe combinan el enfoque sistémico norteamericano y los análisis neomarxistas contemporáneos. Del análisis sistémico toma prestada la capacidad del sistema para corregir las disfunciones y amortiguar las conmociones. Del marxismo emerge el tema central de la determinación del Estado en provecho del capitalismo y de la incapacidad final para superar la crisis estructural que castiga la economía. También se aproxima, en ciertos aspectos, a los análisis de Piven y Cloward, cuando insiste en la función de regulación y control del *Welfare State*. Al igual que estos últimos, quienes veían en las políticas del *Welfare State* una función esencial –*Regulating the poor* (Piven, Cloward, 1971)–, Offe insiste en esta finalidad primordial de las políticas, es decir, en el mantenimiento del control y de la legitimación para satisfacer las necesidades del sistema económico. En este terreno coincide con Habermas, quien insiste en la «lealtad de las masas» que el Estado debe obtener para satisfacer las necesidades del sistema económico.

Habermas se apoya en la crítica del modelo tecnocientífico del capitalismo contemporáneo, que califica de *purposive-rational*, es decir, orientado a perseguir las metas fijadas por el sistema económico. La evolución del capitalismo implica la transformación de las relaciones sociales y de la acción del sistema político-administrativo: la organización del trabajo y del comercio, la información, la comunicación, la administración se van sometiendo totalmente a las leyes de la racionalidad instrumental. Por esto precisamente, la actividad gubernamental se verá limitada a las cuestiones técnicas, de forma que los problemas que afectan a las prácticas sociales desaparecerán muy pronto de sus preocupaciones.

En consecuencia, esta evolución presenta, según Habermas, graves consecuencias para la democracia. Puesto que los problemas se reducen a cuestiones de racionalidad técnica, la participación de

las masas no solamente no es necesaria, sino incluso contraproducente. De ello resulta un estrechamiento del «espacio público», es decir, una esterilización del debate y de la comunicación. Los ciudadanos ya no tienen la función de participar en las «opciones de sociedad», sino que se limitan a elegir entre grupos de gestores alternativos cuya misión consiste en asegurar la mayor eficacia del sistema. A causa de esta desviación creciente entre el sistema político y los ciudadanos, se instaura una crisis de legitimidad. «El sistema de legitimación, satisfaciendo los imperativos de regulación que ha recibido del sistema económico, ya no consigue mantener en el nivel necesario la lealtad de las masas» (Habermas, 1978, p. 70).

Para remediar este estado de crisis, Habermas afirma que es necesario restaurar la comunicación entre los individuos, y entre éstos y el Estado, pero una comunicación que no sea asimétrica, es decir, marcada por una situación de dominio. Es necesario restaurar «una discusión pública, sin reservas, libre de toda dominación; una discusión sobre la posibilidad y la deseabilidad de las normas y principios que orientan la acción (...). Dicha comunicación, a todos los niveles de los procesos de decisión políticos y repolitizados, constituye el único medio de devolver la “racionalización” al ámbito de lo posible» (Habermas, 1979, pp. 118-119).

2.2.2. Políticas urbanas y Local State

Por oposición a las tesis marxistas reduccionistas que relegan el Estado al papel de mero brazo secular del capital, Poulantzas, en la línea del estructuralismo de Althusser, subraya la autonomía relativa de la política en relación a su base económica. Esta concepción del papel del Estado, por otra parte, se verá progresivamente reafirmada con el transcurso del tiempo.

Ciertamente, Poulantzas hace suyo el concepto althusseriano de «determinación en última instancia», lo que significa que la función del Estado es perpetuar las relaciones capitalistas de producción. Sin embargo, no deja de admitir cierta contingencia o autonomía de las políticas llevadas a cabo por el Estado: no como lo pretenden los neoweberianos o los elitistas, porque la burocracia de Estado es capaz de orientar y desviar las políticas, sino porque el Estado constituye la «condensación material» de una relación de clases, es decir, una «unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica» (Poulantzas, 1968, p. 259). Las políticas del Estado son, en consecuencia, el producto de la confrontación entre clases, no el resultado de configuraciones particulares de los Estados burgueses. Pero mientras que Poulantzas estima inicialmente que poner el acento sobre las variaciones políticas de un Estado a otro constituye una forma de ceguera ideológica, en contra de las fuerzas profundas que estructuran los intereses de clase, en sus últimos análisis, evoluciona hacia una aceptación creciente del papel del Estado y de su burocracia (Poulantzas, 1976).

La importancia de Poulantzas y de la dependencia althusseriana para la teoría de las políticas públicas obedece a que este análisis estructuralista neomarxista de la sociedad capitalista ha servido de modelo a numerosas investigaciones empíricas en el campo de las políticas urbanas.

En efecto, desde 1967-1968 hasta 1978-1980, se han multiplicado en Francia los estudios sobre los movimientos urbanos y, a través de ellos, sobre las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en el marco de la urbanización acelerada del país. Este interés notorio –que se traduce en decenas de monografías– se explica por la conjunción de varios fenómenos: el florecimiento de múltiples «capillas» neomarxistas al margen de los análisis doctrinarios del marxismo más vulgar y determinista, tal como lo difundía el partido comunista francés; el carácter nuevo, y de una amplitud sin precedentes, de la revolución urbana en Francia; y, por último, el aporte financiero, muy sustancial, otorgado por los servicios de investigación urbana del Ministerio de la Construcción que, por su «marginación» en el seno de una administración de intervención, se mostraban predispuestos a escuchar los análisis de intelectuales radicales. Dentro de la abundante literatura producida durante este período, emergen dos figuras particularmente representativas del análisis estructuralista: Lojkin y Castelis.

Aplicado al terreno de las luchas urbanas, el marxismo estructuralista intenta demostrar, mediante investigaciones empíricas, las contradicciones de las políticas del Estado y analizar los procesos de «consumo colectivo» que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo. Para Castelis, estas contradicciones presentan dos rasgos fundamentales. En primer lugar, son pluriclasistas, es decir, brindan la oportunidad para alianzas entre fracciones de clase, particularmente entre la pequeña burguesía y la clase obrera. En segundo lugar, las contradicciones son estructuralmente secundarias, porque «no cuestionan directamente las leyes fundamentales del modo de producción» (Castelis, 1973, p.

144), lo que implica la necesidad de eventuales «mediaciones» en el proceso de conquista del poder del Estado. Lojkine, por su parte, expresa su hipótesis de trabajo (o su conclusión, porque los dos sustantivos son intercambiables) con la siguiente fórmula: «La política urbana es un *reflejo activo* de la relación entre las diferentes clases y fracciones de clase. *Condensa* y *agudiza* las contradicciones nacidas del carácter segregacionista de la ocupación de espacio por la clase dominante» (Lojkine, 1976, p. 9). *Reflejo*, porque las políticas del Estado son reflejo de un doble poder de dominación en la escena política: entre las fuerzas políticas por una parte, entre las clases sociales por la otra. *Activo*, porque la política urbana –determinada por las relaciones de clase– influye sobre la estructura socioeconómica y acelera sus contradicciones.

En Lojkine y Castells reaparece la idea de una autonomía relativa de las instancias del Estado en relación con las clases dominantes, favorecida por la presión coyuntural de las clases dominadas. Pero el carácter fugaz y secundario de esta autonomía es subrayado con el término mismo que utiliza Lojkine: «escena política». Esta autonomía no es más que ilusión en relación con las contradicciones fundamentales e insolubles del capitalismo desarrollado. Adoptando esta línea, los teóricos de las políticas urbanas parecen, como Poulantzas, Offe u O'Connor, elegir la mejor de las dos ramas de la alternativa: permanecen fieles al credo central del marxismo, a saber: la concepción del Estado como expresión de los intereses de la clase capitalista dominante, admitiendo, al mismo tiempo, su autonomía relativa, lo que permite explicar decisiones o políticas que de otra forma perderían toda racionalidad. La conciliación se opera recurriendo al concepto de «determinación en última instancia», con la que la teoría resulta «imparable». Haga lo que haga, el Estado aparece siempre como el lacayo del capitalismo, sea porque interviene directamente para servir sus intereses, sea porque en apariencia va en contra, pero en ese caso contribuye a exacerbar aún más las contradicciones que lo acosan (Pahl, 1977, p. 17).

Las tesis de la escuela de sociología urbana tuvieron un éxito muy importante, no solamente en Francia y en Europa, sino también en Estados Unidos, donde la crisis urbana, bajo formas diferentes, era entonces más aguda que en el resto de países industrializados. El interés prestado por los sociólogos norteamericanos de izquierda a la teoría urbana se explicaba a la vez por la coyuntura (el desmoronamiento del *Frostbelt* y el *boom* del *Sunbelt*; el desarrollo de los *Suburbs* y la pauperización de los centros urbanos) y por la supremacía abrumadora de una teoría dominada por el paradigma pluralista. La atención se fijaba esencialmente en la característica pluralista o elitista de los dirigentes o del *decision-making*.

Sin embargo, el éxito de la sociología urbana en el mundo anglosajón duró muy poco. Sus propagandistas no eran adeptos incondicionales. Por ejemplo, Pickvance, que había difundido los trabajos de Castells y Lojkine en Gran Bretaña y Estados Unidos, confesaba ciertas reticencias, señalando especialmente que éstos desvalorizaban mucho el papel de las organizaciones, concibiéndolas como un simple espacio de contradicciones (Pickvance, 1976, 1982). El hecho de que la cuestión urbana en Estados Unidos se haya presentado –y haya sido parcialmente resuelta– en términos muy diferentes, explica también el retroceso de las tesis de Castells y Lojkine. A esto se añadieron, en Francia y otros países, la irritación y la frustración científicas frente a un sistema cerrado en el que la investigación empírica –fuera cual fuera, además, su calidad– parecía no tener otra razón de ser ni finalidad última que la verificación a toda costa de «la hipótesis» de partida, es decir, «una determinación en última instancia» del Estado frente a las contradicciones fundamentales de la sociedad capitalista. Finalmente, «uno de los efectos de la crisis ha sido llevar el debate relativo a la solidaridad al terreno del *Welfare State* y del conjunto de las protecciones sociales que aquél había puesto en marcha. En la investigación, como en las preocupaciones políticas, las políticas sociales tomarán el relevo de las políticas urbanas. Ello significa que el hecho urbano ya no aparece como el principio adecuado para aprehender ciertos problemas sociales fundamentales» (D'Arcy, Prats, 1985, p. 273).

Sin embargo, los análisis marxistas de las políticas locales se prolongaron en Gran Bretaña con el estimulante intento de conciliación de las teorías neomarxistas y los enfoques más tradicionales de las políticas públicas. Dunleavy (Dunleavy, 1980) procede a un análisis estructural del contexto urbano (el desarrollo del *Welfare State*) y reintroduce a los actores que la sociología urbana neomarxista había expulsado del paisaje, estudiando el proceso de decisión y examinando el papel de la política local. Aun cuando tiende a menospreciar la influencia de los profesionales de la política y recupera a Castells o Lojkine en la importancia que reconoce a los movimientos sociales, su enfoque se revela mucho más rico y menos reificado que el de la sociología urbana francesa. En particular, Dunleavy subraya la relativa autonomía de los conflictos sectoriales respecto de los conflictos de clase. Éstos se pueden mezclar sin identificarse necesariamente de forma plena.

Otra variante de la teoría neomarxista surgió en Gran Bretaña hacia 1978 para tratar de escapar de la visión institucionalista dominante. El *Local State*, popularizado por la obra de Cockburn, tiene el mérito de reintroducir la dimensión local con mayor fuerza que en otros análisis marxistas (Cockburn, 1977). Sin embargo, parece como si esta reintegración no constituyera más que un rodeo en un proceso cuyas finalidades no cambian. El *Local State*, con sus subvenciones y sus inversiones, contribuye también a ayudar al capital a socializar el consumo, asumiendo cada vez más las necesidades de la fuerza de trabajo. Se vuelve por consiguiente al marco del análisis neomarxista, pero a la autonomía relativa del Estado se suma la consideración del papel específico de las autoridades locales. Además, los defensores de esta variante neomarxista tienden actualmente a subrayar la decadencia creciente de lo «local» por su integración, asimismo creciente, en la economía nacional e internacional (la deslocalización de las actividades) y en el aparato del Estado. Éste es el diagnóstico que permite a Gottdiener hablar de «decadencia de la política urbana» y de la crisis del *Local State* (Gottdiener, 1987).³

3. Los actores y el sistema: reconstruir el rompecabezas

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

Tanto desde el punto de vista ideológico como del analítico, la escuela pluralista tiende a desatender el Estado, tendencialmente considerado como un poder regulador neutro y limitado. Apenas sobrepase este papel, los teóricos pluralistas lo considerarán totalitario y clamarán por su repliegue (cf. *supra*, las teorías del *Public Choice*).

En el polo opuesto, los teóricos marxistas o neomarxistas fijan su atención en el Estado como expresión del capital. Es verdad que las clases sociales ocupan un lugar central en el análisis, pero bajo una forma a menudo reduccionista y abstracta. Ni los individuos ni los grupos (si no es como fracciones de clase) sacan provecho en un sistema de relaciones que siempre se concibe como una forma de dominación.

En uno y otro caso, acontecimientos, decisiones y políticas se analizan e interpretan en su relación con un proceso de evolución (teorías del desarrollo) o de revolución (marxismo). El carácter muy ideologizado de estas teorías y el desinterés relativo por uno de los dos anillos de la cadena (el Estado, el individuo) han contribuido a la formación de nuevas teorías que tratan de aportar una explicación y una interpretación, lo más completas posible, a las interacciones del Estado y de los otros actores. Dos tendencias particularmente interesantes han surgido en estos últimos años: el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo. Pero, a decir verdad, su impacto sobre la investigación en Francia ha sido o es relativamente limitado.

3.1. EL NEOCORPORATIVISMO: ¿RENACIMIENTO DE LA ESFINGE?

Históricamente, la ideología corporativa está ligada a los movimientos antidemocráticos y conservadores del siglo XIX, una amplia gama que se extiende desde el pensamiento social de la Iglesia hasta los nostálgicos del Antiguo Régimen. Hostil al individualismo revolucionario y a la lucha de clases, el corporativismo reconoce la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos, pero sólo para que constituyan la base organizada y estructurada del Estado. La relación fundamental no es, como en el modelo pluralista, la relación entre grupos (que provocan conflictos, compromisos y *bargaining*), sino la que se establece entre los grupos y el Estado. Entre las dos últimas guerras, este modelo se encarnó, con variantes, en los regímenes autoritarios de entonces, hasta el punto que se ha podido escribir –a mediados de los años 1930, es cierto– que el siglo XX era el «siglo del corporativismo». Desde entonces ha sido totalmente descalificado por la naturaleza de los regímenes autoritarios a los que estaba asociado.

Sin embargo, en la década de 1970, el interés por este modelo reapareció entre los especialistas de América Latina, quienes redescubrían sus características, proponiendo una relectura sustitutiva de las interpretaciones pluralistas (escuela desarrollista) y marxista (teorías de la dependencia) (O'Donnell,

³ Para una excelente síntesis sobre la cuestión de la sociología urbana, véase P. Saunders, 1981, *Social Theory and the Urban Question*, Nueva York, Holmes and Meier.

1974). La trasposición y la adaptación de un modelo nacido en Europa, aplicado a América Latina y utilizado nuevamente en el Viejo Continente, debe mucho a Schmitter, figura central del neocorporativismo. Es él quien ha definido con mayor precisión sus características, oponiéndolas al modelo pluralista: «Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas» (Schmitter, 1974).

Si bien el modelo que describe esta definición no ha sido nunca realizado perfectamente, es necesario identificar sus características internas, especialmente para apreciar su alcance. ¿Constituye una alternativa –y no una simple alteración– a los modelos pluralistas y marxistas? Retomemos la definición para subrayar su originalidad, sus implicaciones y sus límites.

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

En otras palabras: más que la relación horizontal entre grupos, el corporativismo es la relación vertical mediatizada por una organización cuyo papel es crucial. El punto es importante para las políticas públicas: éstas no son tanto el resultado de un compromiso entre grupos competidores como el de la negociación entre el Estado y los portavoces de los grupos del sector afectado. Esta estructuración de los intereses y su relación con el Estado se efectúa por medio de *peak organizations* (federaciones centrales) que negocian directamente con sus *partners* estatales.

Evidentemente, el primer problema es identificar la organización de estos grupos centrales. Resulta fácil, por ejemplo, aislar el Colegio de Médicos –suponiendo provisionalmente que sea capaz de unificar y de representar los intereses del conjunto de los médicos–, pero es más complicado descubrir la *representación* de los intereses que gravitan en torno a la política de sanidad.

El segundo problema aparece cuando se pasa de la *constatación* de ciertos modos de organización y de representación particulares a la *calificación* del sistema político. En otras palabras, ¿existe un «umbral», por ejemplo, a partir del cual un Estado podría calificarse de neocorporativo antes que de pluralista? O bien, ¿se puede imaginar una coexistencia o una «mezcla» de ambos modelos?

Inicialmente, la teoría neocorporativa mantuvo una actitud muy imperialista que, posteriormente, las abundantes críticas y discusiones han vuelto más prudente. Mientras la teoría neocorporativa tiende, en principio, a tomar en consideración el conjunto de las relaciones entre *peak-organizations* y sistema político (macrocorporativismo), las investigaciones más recientes se han replegado –sin ser nunca más convincentes– sobre el nivel sectorial (mesocorporativismo) y sobre el de la empresa o la localidad (microcorporativismo).

ii) *Las unidades constitutivas de los intereses sociales y de los medios profesionales están obligatoriamente organizadas en un número limitado de organismos jerárquicamente regulados, en situación de monopolio, diferenciados funcionalmente, reconocidos o autorizados, cuando no creados, por el Estado.*

Esta definición apenas puede realizarse plenamente si no es en el marco de un sistema autoritario, porque las características de estas organizaciones suponen una disciplina y sanciones que sólo el Estado, en última instancia, está en condiciones de garantizar. ¿Cómo se establece la relación entre organización y Estado? Según demuestran los hechos, todos los Estados conocen formas más o menos orgánicas de estructuración de intereses, sean socialistas o capitalistas. La selectividad y el autoritarismo son los ingredientes esenciales en el régimen comunista. El partido organiza los sindicatos de trabajadores, los movimientos de mujeres o de jóvenes, y excluye los intereses que no conduzcan a la realización de la sociedad sin clases.

En los sistemas pluralistas, la organización de los intereses es generalmente voluntaria, pero no faltan elementos de coacción: por ejemplo, la afiliación obligatoria a los colegios profesionales para cierto número de profesiones liberales (notarios, etc.) o la afiliación obligatoria al sindicato cuando éste dispone del monopolio de la contratación, como es el caso de los cargadores portuarios en Francia. El Estado puede intervenir indirectamente, aunque con fuerza, para estructurar los intereses: por el camino de la representación (consejos económicos y sociales), de la consulta (selección de interlocutores), de la aprobación administrativa (por ejemplo, las asociaciones para la defensa del medio ambiente en Francia), de la concesión de la «representatividad» y las ventajas conexas (como la noción de sindicato representativo en Francia).

Qué duda cabe que la acción del Estado adopta diversas formas de un sistema político a otro: más abierta y pluralista en Estados Unidos, más selectiva e «integradora» en Francia. Pero ¿es posible

concluir que existe una situación de corporativismo a partir del examen de las formas que el Estado contribuye a dar a los grupos y a sus relaciones con éstos?

Para responder a esta pregunta, se impone el análisis empírico, caso por caso, a fin de verificar el impacto de la estructura racional sobre la determinación y el contenido de las políticas. No se puede, por ejemplo, concluir que, como en Francia el Estado selecciona y mantiene relaciones específicas y estrechas con ciertos grupos o medios, existe un sistema neocorporativo generalizado. Sólo el estudio de políticas públicas particulares permite encontrar una respuesta o, en todo caso, reforzar las hipótesis de trabajo.

Desde este punto de vista, el debate entre pluralistas y neocorporativistas ha tenido consecuencias fecundas para el análisis de las políticas públicas en Francia. Numerosos investigadores – sobre todo ingleses y norteamericanos– han explorado procesos de decisión y políticas, de los cuales casi no se sabía nada. Jobert, Muller, Hayward, Cohen y Bauer han desbrozado el campo de las políticas industriales (Jobert, Muller, 1988; Hayward, 1985; Cohen, Bauer, 1988), Ambler las de la educación (Ambler, 1988), Keeler las de la agricultura (Keeler, 1987), Wilson, de manera más global, la interacción de los grupos y del Estado (Wilson, 1988). De todo ello queda, al menos, una certeza: el modelo neocorporativo no es aplicable globalmente a Francia o a Gran Bretaña, sin hablar de Estados Unidos. Pero aún subsisten dudas sobre la naturaleza y la amplitud del corporativismo identificado aquí o allá. ¿Cabe considerarlo como una aplicación del modelo neocorporativo a un sector determinado, o como una expresión específica, no reproducible en otros países, de un fenómeno que, a falta de algo mejor, calificaremos de «corporativismo a la francesa» o a lo «anglosajón»? El debate no está cerrado e ilustra, en todo caso, las repercusiones positivas para la investigación empírica de una teoría interpretativa, aun cuando –o tal vez, sobre todo– es objeto de profundas discusiones.

iii) Se reconoce a las organizaciones el monopolio de representación a cambio del control del Estado sobre la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas.

Esta última característica del neocorporativismo conduce al intercambio entre el Estado y las organizaciones: el primero les asegura jurídicamente un monopolio; las segundas garantizan que serán aplicadas las políticas a las que se han adscrito. En cierta manera, la autoridad que el Estado les confiere por medio del monopolio, permite a las organizaciones asegurar la «policía interna» del grupo. Si, por ejemplo, el o los sindicatos, representando sus sectores específicos, firman un acuerdo con la patronal bajo la tutela del Estado, se ha convenido que la política puesta en marcha será absolutamente respetada, y corresponde a las organizaciones hacer respetar la disciplina entre sus tropas.

Sin embargo, esta definición hace poco caso de la complejidad de los procesos de interacción y de la puesta en marcha de las políticas públicas. Da a la relación de los grupos y del Estado una visión formal, institucional, casi jurídica, que se revela poco conforme con las prácticas sociales, al menos tal como se observan en los países occidentales. En primer lugar, la existencia de monopolios de representación no implica siempre que el Estado sea su instigador o su garante. A excepción de los residuos corporativos de los años 1930 a 1945 en algunos sectores aislados, los monopolios de representación resultan, a menudo, de la acción de los grupos más que del Estado: el antiguo poderío de los sindicatos británicos, el de los sindicatos alemanes o de la federación unificada de la metalurgia en Italia deben poco a la acción propia del Estado. En cambio, la concesión legal de posiciones monopolísticas, por ejemplo en Estados Unidos, donde el sindicato vencedor en las elecciones representa él solo el conjunto de los asalariados pertenecientes a la firma, no es forzosamente sinónimo de corporativismo. Nadie, hasta el momento, ha podido calificar el sistema norteamericano de corporativista, a pesar del reconocimiento de monopolios legales.

Pero, aun cuando el Estado contribuyera a la constitución de monopolios o casi monopolios – como sucede, por ejemplo, en Francia, con los agricultores (FNSEA), los docentes (FEN) o con la atribución a los sindicatos, por parte del gobierno y del parlamento, de la calidad de sindicato–representativo, se hace muy difícil conservar este monopolio en todas las etapas del desarrollo de una política. Un buen ejemplo de estos monopolios bamboleantes puede observarse en la política de contratos de programa entre las empresas públicas, los sindicatos y el Estado en Francia a comienzos de la década de 1970. A pesar de su firma al pie de los contratos, los sindicatos, ante la presión de fuerzas centrífugas en sus bases, jamás fueron capaces de respetar plenamente los acuerdos. Por lo mismo, la CNPF nunca consiguió representar al conjunto de patronos franceses, como tampoco las organizaciones oficiales de pequeños comerciantes no supieron contener las revueltas y la constitución de grupos competidores (Berger, 1981). Aunque en Francia prospera el corporativismo, entendido como defensa egoísta de intereses sectoriales, éste no desemboca –salvo excepciones muy raras– en verdaderas políticas

neocorporativas. O bien, si es el caso, los actores de la política neocorporativa consiguen raramente mantener el control del desarrollo de esta política. Las transformaciones de la ley llamada Royer sobre el urbanismo comercial, ilustran bien la manera como una política escapa a sus instigadores iniciales (Tanguy, 1988).

A pesar de las reservas y de las críticas (Theborn, 1988) que se pueden dirigir a la teoría neocorporativa y a su capacidad interpretativa de la evolución de las sociedades contemporáneas (Chalmers, 1985, pp. 56-79), y a pesar de las dudas en aceptar en los países desarrollados occidentales un tercer modelo entre el pluralismo y el marxismo, la contribución del modelo neocorporativo no es nada despreciable para la comprensión de las políticas públicas.

Recordemos, de entrada, que las reservas y las discusiones que ha provocado la teoría han suscitado gran número de estudios empíricos entre sus defensores o sus detractores. Aunque siguen sin aclarar muchas dudas y puntos oscuros, esta intensa actividad de investigación ha llevado a un mejor conocimiento de numerosas políticas. El fenómeno recuerda en cierto modo la interminable y abundante controversia entre pluralistas y elitistas en Estados Unidos durante los años 1950 y 1960. Si bien el campo de batalla no tuvo vencedores ni vencidos, los *community studies* nunca fueron tan ricos y tan numerosos, ni se analizó tan minuciosamente la sociología política del tejido local norteamericano.

Más allá de esta incitación a la verificación empírica, la teoría neocorporativa ha permitido redescubrir las relaciones de los grupos y del Estado a través de la complejidad de su configuración. Esta dimensión, ausente de la teoría pluralista y escamoteada por la teoría marxista, que prefiere los conceptos de clase y capital, ocupa el centro de las investigaciones de la escuela neocorporativista. Aparece así la desigualdad profunda en una sociedad política entre los medios profesionales, los sectores económicos, las regiones y la importancia vital que tienen para ellos el acceso y la relación con el Estado. Este renovado interés permite también, a través del análisis de las estructuras de decisión y de colaboración, medir 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 neocorporativista, al primar la estructuración por el Estado de las relaciones que éste mantiene con los grupos, llama la atención sobre las *opciones* de quienes han establecido estas relaciones (Anderson, 1979, pp. 271-298). Ello permite también subrayar la fragmentación del Estado, sea ésta vertical (por ejemplo, entre el centro nacional y la periferia local) u horizontal (por ejemplo, entre ministerios). A diferencia del ectoplasma pluralista o del monolito marxista, en la teoría neocorporativista el Estado aparece a la vez como autoritario en sus métodos y dividido en su aparato.

Este redescubrimiento de un Estado «desmigajado» no es, en principio, propio de la escuela neocorporativista. Heclo y Wildavsky lo han estudiado en su análisis del Tesoro británico (Heclo, Wildavsky, 1974), introduciendo el concepto de *policy community*. Con esta calificación se designan, a la vez, el grupo constitutivo y el modo de relaciones en el seno de una política dada: los funcionarios y las organizaciones privadas, afectadas por los mismos problemas, que comparten opiniones cercanas o idénticas –un *referente* común, para tomar la expresión de Jobert y Muller (Jobert y Muller, 1988)– y actúan de concierto.

Menos ambicioso, pero también más flexible que la teoría neocorporativista, el concepto de *issue network* o de *policy community* ha sido utilizado con éxito para el análisis de las políticas industriales por Hayward, en Francia, y por Wright, en Gran Bretaña (Hayward, 1985), o de las políticas públicas en general –Jobert y Muller, aun cuando éstos utilizan un vocabulario diferente– (Jobert, Muller, 1988). Concebidos por Heclo como lo contrario de los *Iron Triangles* (es decir, la coalición cerrada de un servicio administrativo, un grupo de interés sectorial y la comisión correspondiente del Congreso), los *issue networks* han sido definidos como «el elemento de un *continuum* cuya otra extremidad serían los triángulos de acero» (Heclo, 1978, p. 102). En otras palabras: menos que una oposición, lo que distingue los dos conceptos es una gradación. Así, los *issue networks* (las redes de interés) no constituyen estructuras muy diferentes de los «triángulos de acero». Son triángulos de acero, pero atañen a un grupo mucho más extenso, disponen de un poder más parcelario, están constituidos por un pequeño número de participantes previsibles, y tienen una homogeneidad y una cohesión reducidas por la movilización de grupos con valores cambiantes, que ocasiona, a su vez, una capacidad reducida de «cierre» en la toma de decisión (Jordan, 1981, p. 103).

3.2. EL ESTADO REDESCUBIERTO: EL NEOINSTITUCIONALISMO

En 1980, Leca comenzaba una síntesis sobre «El Estado hoy» afirmando: «El Estado se vende bien», subrayando así el florecimiento de los estudios y las investigaciones que se habían desarrollado en Francia durante el decenio precedente (Leca, 1980).

Su constatación, ampliamente verificada por su diagnóstico de la investigación en Francia, lo era mucho menos para Estados Unidos, pero resultaba premonitoria. La revolución behaviorista la había eliminado de su agenda de investigación y el desarrollo del *policy analysis* no había cambiado nada, a pesar –o a causa– de su obsesión por la eficacia y de la *relevance*: no se plantean cuestiones «metafísicas» cuando uno se considera un médico a la cabecera de un enfermo. La reintroducción del Estado en el análisis de las políticas públicas y, más generalmente, en la ciencia política norteamericana, se efectuó bajo la influencia de muchos factores: la acción de algunos pioneros aislados (Nettl, Ashford), la ola de teorías marxistas y neocorporativistas que reflataban el Estado y sus aparatos, las críticas virulentas de los conservadores (*Roll back the State*). El furioso asalto de estos últimos contribuiría poderosamente a poner al Estado en el primer plano, al menos entre los politólogos, y a suscitar un nuevo interés, bautizándolo *neoinstitutionalism*. Se podrá sonreír en Francia (donde el *formalismo* institucional siempre ha gozado de buena salud) al ver la ciencia política norteamericana resucitar un cadáver que ella misma había guardado en el armario. Pero sería demasiado fácil ironizar: el nuevo institucionalismo es rico en ideas nuevas y no podría ser identificado con la simple descripción de las instituciones, regla habitual en Francia. Como lo subrayan justamente March y Olsen, el neoinstitucionalismo no es simplemente *old wine in new bottles*, sino la inserción y la fusión de antiguos elementos en los elementos no institucionales de las teorías políticas contemporáneas (March, Olsen, 1984, p. 738).

La reorientación teórica de una parte de la ciencia política norteamericana y su interés por el Estado son fenómenos bastante recientes. «El concepto de Estado casi no está de moda actualmente en las ciencias sociales. Sin embargo, conserva una existencia esquelética, fantasmal, en gran parte porque, a pesar de los cambios de orientación y de interés de la investigación, la cosa existe y ninguna reconstrucción intelectual conseguirá disolverla» (Nettl, 1968, pp. 559-592). Nettl explica este desinterés, en parte, por la situación de «subdesarrollo» del Estado en Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin duda ya no podría escribir hoy, oponiendo la tradición estatalista continental a la británica, que «Gran Bretaña ha sido la sociedad sin Estado por excelencia». Pero las diferenciaciones que existen a la vez en la realidad y 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 emplazan a estudiar». Y prosigue su argumentación subrayando el desarrollo variable del Estado. La situación de *Stateness* en diferentes sociedades constituye un factor crucial para comprender y especificar la naturaleza de la política en cada uno de estos sistemas.

Aunque Nettl no llegue a sugerir la aplicación de sus análisis al estudio de las políticas públicas, incita a tomar ese camino alentando el examen de las funciones del Estado. Por tanto, no resultaba difícil seguirlo introduciendo la variable suplementaria «Estado» en el estudio de las políticas (*policies*) así como de la política (*politics*). Por otra parte, no deja de ser sorprendente que, a los quince años de la publicación de su artículo, los neoinstitucionalistas hayan retomado (¿conscientemente o no?) una expresión que en 1968 no tenía la connotación ideológica y científica que ha tomado actualmente. Nettl argüía, en efecto: *There may be a case for bringing the State back in*. En 1983, aparece lo que muchos consideran el manifiesto del neoinstitucionalismo: *Bringing the State Back In* (Evans, 1983). Este alegato en favor de la reintegración del Estado de otra forma que como lugar de lucha y de compromisos, corona, de hecho, una serie de estudios muy diversificados que, en el curso de los dos últimos decenios, han recordado que la muerte del Estado y de las instituciones no estaba en la orden del día, al menos en las ciencias sociales.

4. El Estado trivializado: las políticas públicas como revelador del Estado

En el mismo momento en que un puñado de politólogos norteamericanos ponían en el centro de la escena las instituciones del Estado, Leca y Jobert, en un largo y erudito estudio crítico de la obra de Crozier y Friedberg *El actor y el sistema*, se interrogaban sobre «la decadencia del Estado», tal como podía diagnosticarse a partir de los análisis de la sociología de las organizaciones (Leca, Jobert, 1980). Sus críticas se dirigían especialmente al postulado de «no jerarquización de sistemas de acción», es decir, a cierta indiferencia hacia los sistemas de regulación tales como el Estado o el mercado, «exteriores» a

los sistemas de acción concretos sobre los cuales se concentra el análisis. Porque, dicen, la originalidad de *El actor y el sistema* «consiste en rechazar el sistema político como un sistema de acción específica con vocación (o pretensión) de coordinar otros sistemas de acción» (Leca, Jobert, 1980, p. 1164), visión que ellos rechazan en nombre de la especificidad del Estado: «Reconocer la instancia que organiza, si es preciso mediante el recurso a la violencia, y justifica, a través de los procesos de legitimación, las diferencias sociales transformándolas en identidades políticas vinculadas a toda la colectividad, no significa sacralizar el poder político, ni pretender que está “por encima” de la sociedad (...)» (Leca, Jobert, 1980, p. 1165). En otras palabras, estudiando cómo actúa el poder en el seno de sistemas concretos de acciones, viendo el poder «político» por todas partes, la sociología de las organizaciones disolvería el concepto de Estado hasta el punto de negarse a «pensar en la crisis del Estado en términos de Estado». Leca y Jobert reconocen que «la sociología política gana con ello la posibilidad de una mirada más precisa dirigida a las acciones políticas específicas, ante todo, las políticas públicas (... pero pierde de vista) lo que “mantiene el conjunto”: la ciudadanía, la legitimidad y el uso monopolizado de la violencia» (Leca, Jobert, 1980, p. 1169).

La crítica está justificada, ya que Crozier y Friedberg dejan poco lugar al Estado como tal en *El actor y el sistema*, pero al mismo tiempo es excesiva en la medida en que éstos nunca han abogado, antes al contrario, por el fin de la política. Han querido reaccionar contra un análisis del Estado reificado y todavía dominante en aquel momento, tal como era transmitido por las diversas capillas neomarxistas, y se han negado a «identificar el poder con la autoridad, el Estado, el orden establecido» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, p. 24).

El rechazo del idealismo filosófico-jurídico, lo mismo que de los determinismos económicos, conduce a los sociólogos de las organizaciones a poner en primer plano tres conceptos principales: los actores, los juegos y los sistemas de acción.

Los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica. Disponen de una «racionalidad limitada», es decir que sus objetivos no son claros, ni unívocos, ni explícitos. Sus elecciones están cruzadas por múltiples contradicciones y se inspiran en motivaciones cuya principal virtud no es siempre la coherencia. Los objetivos no resultan exclusivamente de elecciones racionales, sino que se descubren *a posteriori*, a través de las decisiones (Hirschman, 1967; Narch, 1974). El comportamiento de los actores, en lugar de ser racional en relación con los objetivos, «es racional, por una parte, en relación con las oportunidades y, a través de éstas, con el contexto que las define; y por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, pp. 47-48). El individuo no se comporta como si tuviera «los ojos fijos en objetivos estables y claramente definidos de una vez para siempre» (Dupuy, Thøenig, 1983, p. 13). En la misma línea, Padioleau resume el retrato concreto de los actores en tres rasgos:

- i) «Se identifican con valores e ideologías y son portadores de intereses.»
- ii) «Eligen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas. En especial los actores muestran, de manera espontánea o pensada, una disposición a evaluar los objetos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades, en términos netos o vagos de ventajas, costos, beneficios.»
- iii) «Son incapaces de prever y, por consiguiente, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos» (Padioleau, 1982, p. 18).

Esta definición insiste también en las *estrategias* de los actores, puesto que «no hay sistemas sociales totalmente reglamentados y controlados» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, p. 25). Cada actor dispone de bazas, de cartas, de incertidumbres que puede tratar de dominar o controlar. Dicho de otra forma, las relaciones de poder se establecerán según el capricho de la libertad de actuación y de los condicionamientos, estructurados en base a los «juegos» entre actores con estrategias concurrentes o compartidas, pero no unívocas (lo que impide una visión unitaria y mítica de una organización, sea una empresa o «el Estado» en su majestad).

Sin embargo, estas interacciones no producen los efectos deseados o esperados. Aparecen los que Boudon llama efectos perversos o, también, efectos contraintuitivos o «efectos de sistema» (Boudon, 1977). Nadie ha querido obtener un determinado resultado con acciones, pero el encadenamiento de los diversos elementos conduce a consecuencias que escapan a la voluntad o a la estrategia de los actores. De ahí la necesidad, para Crozier y Friedberg, de combinar el análisis estratégico y el análisis sistémico. «El razonamiento estratégico parte del actor para descubrir el sistema, único capaz de explicar por sus condicionamientos 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 ambos enfoques constituye un camino estrecho, pero necesario para tocar los dos extremos de la cadena y no dar una visión reductora de lo social y de lo político. Porque actúan simultáneamente dos lógicas de naturaleza opuesta: una saca a la luz las estrategias de los actores en interacción; la otra subraya los condicionantes y los efectos del sistema, que acabarán imponiéndose por el hecho mismo de los juegos en los que participan los actores. Quede claro que por sistema se puede interpretar igualmente tanto una empresa como una prefectura o el Estado, y Leca y Jobert no se equivocan al subrayar esta indiferenciación. Además, el aislamiento, por las necesidades del análisis, de «sistemas» definidos como objetos de estudio, comporta el riesgo de indiferencia o de subestimación del entorno. Por último, el énfasis puesto en el actor tiende a ocultar los movimientos sociales y las relaciones de clases, como la dominación de las clases dirigentes (Touraine, 1978).

Estas críticas que, una vez más, se basan en sólidos argumentos, no deben sobrestimarse. Por ejemplo, los estudios efectuados o inspirados por el Centro de Sociología de las Organizaciones han tomado cada vez más en cuenta las interacciones de un sistema dado con su entorno. Mientras los primeros trabajos se centraban casi exclusivamente en el sistema burocrático (público o privado), los estudios posteriores han puesto más de manifiesto las relaciones con la sociedad (Dupuy, Thoenig, 1983 y 1985). Igualmente, no puede decirse que el Estado esté ausente de la visión de los sociólogos de la organización, para intentar reformarlo (Crozier, 1987) o, simplemente, para comprenderlo mejor (Padioleau, 1982). «El Estado en concreto» recobra su lugar, fundamental, por el hecho mismo de una baza que detenta casi en exclusiva, su *centralidad*. «Las concepciones sustancialistas, cosificadas, del Estado-máquina, ceden su lugar a las representaciones –fruto de la razón crítica y de la observación controlada– del Estado, definido por los sistemas de relaciones que mantiene con los actores de la sociedad política o global (...). En resumen, el Estado no existe nunca en sí, sino siempre desde el ángulo de sus relaciones con otros actores» (Padioleau, *op. cit.*, p. 16).

Sin duda, esta visión del Estado no es gloriosa, ni especulativa o normativa. Pero éste es precisamente el papel del análisis de la política: dejar a otros el cuidado de glorificar al 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 por el «Estado en concreto», el «Estado en acción» (Jobert, Muller, 1988), el «Estado sin cualidades» (Gilbert, Sáez, 1982). Ciertamente, se puede partir de una definición *a priori* de lo que es el Estado y tratar de probar su pertinencia mediante estudios empíricos justificatorios. Pero, como lo muestran de modos diferentes los paradigmas neomarxistas y neocorporativos, estas estrategias se revelan rápidamente estériles. Una visión «agnóstica» del Estado parece más fecunda para el investigador. Eso no significa la negación de una teoría del Estado, sino la desestimación de un dogma *a priori* que comprometería el análisis y lo encerraría en un círculo vicioso. Al contrario, el vaivén sistemático entre análisis y hechos, entre acción y representación, entre empirismo y teoría, permite comprender mejor este actor complejo calificado de Estado.

Este enfoque prudente y desmitificador, a menudo objeto de burlas por los fabricantes de sistema, ha conocido un éxito creciente en razón de la decadencia de las grandes «máquinas» ideológicas y de la contribución reconocida de la sociología de las organizaciones a la mejor comprensión del sistema político-administrativo y de las políticas públicas. En Francia y en otros países, tanto los sociólogos como los politólogos han desarrollado estrategias de investigación cercanas a ésta.

Ashford resume la situación de los estudios sobre las relaciones entre diversos niveles de «gobierno» (nacional y local) distinguiendo tres fases. En un primer momento, el margen de maniobra reconocido en la ejecución local de las políticas nacionales fue esencialmente considerado como residual, e incluso, contraproducente. La segunda fase de la investigación demostró la complejidad de los juegos entre actores locales y nacionales, sin que ello comportara una connotación o una apreciación negativa. La tercera fase, especialmente inspirada por la teoría de las organizaciones, insiste en que las políticas públicas surgen a menudo a partir de motivaciones confusas y se orientan hacia objetivos heterogéneos. En esta óptica, lo que la literatura angloamericana califica de *discretion* y los juristas franceses, de poder discrecional, juega un papel esencial en la realización de las políticas públicas y en su comprensión. El margen de maniobra dejado a los ejecutores puede analizarse en términos de divergencias o de irracionalidad, pero traduce, sobre todo, la capacidad de un sistema para adaptar las reglas generales a las situaciones personales, y para suavizar sistemas y jerarquías. En resumen, rehabilitando y aceptando la legitimidad de las estrategias de adaptación de los actores, una realidad mucho más móvil y brillante se impone a las visiones dogmáticas o racionales del Estado.

Estudios de las políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o los grupos de interés. Recordemos la argumentación de Ashford (Ashford, 1976): «En lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, la cuestión es: ¿cómo la formación de una política refleja la distribución del poder, de las funciones y la incidencia de las elecciones en los diferentes niveles de gobierno? (...) En este sentido, las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un “análogo” de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales.» Al mismo tiempo, Katzenstein subraya el impacto diferencial de los Estados sobre las políticas económicas externas (Katzenstein, 1978). Por su lado, Hecló muestra el papel crucial de las administraciones en el establecimiento y la «fabricación» de las políticas sociales en Suecia y Gran Bretaña (Hecló, 1974). Zysman pone de manifiesto el papel del Estado en Francia en las políticas industriales (Zysman, 1977). Ashford, en su estudio de las relaciones centrales-locales en Francia y Gran Bretaña, no hace solamente una demostración de la complejidad de las administraciones modernas, sino que contrasta las profundas diferencias producidas por dos tipos de Estado con una fórmula paradójica: *British Dogmatism and French Pragmatism* (Ashford, 1983). En la misma época, los europeos, y en particular los franceses y los alemanes (a quienes su historia prohíbe atribuir al Estado pérdidas y ganancias), a la vez que seguían reconociendo un lugar primordial al Estado, a sus burócratas (Thoenig, 1987) y a sus estructuras (Mayntz, 1978), también descubrían sus límites. Bauer y Cohen muestran las incoherencias y los límites de la acción del Estado (Bauer, Cohen, 1981). Hayward, por caminos diferentes, llega a las mismas conclusiones (Hayward, Berki, 1979). Mény y Wright, en su estudio de la crisis de la siderurgia, destacan la paradoja de una fuerte «nacionalización» de las políticas (pese a la competencia de la CEE) acoplada a una importante fragmentación de los actores, y descubren el peso de los compromisos que atenazan a la «comunidad siderúrgica» (Mény, Wright, 1987). Jobert y Muller, a partir de una síntesis de sus numerosos trabajos sobre políticas específicas, movilizan las aportaciones teóricas para comprender mejor el «Estado en acción» (Jobert, Muller, 1988).

El interés del redescubrimiento del Estado, en particular por la ciencia política norteamericana, reside también en que este cambio de perspectiva no significa ostracismo –como ocurría demasiado a menudo en el pasado– y condena de las contribuciones teóricas anteriores. Ni las teorías pluralistas ni las neomarxistas son rechazadas como inútiles o carentes de interés. Se reconoce su contribución, pero también se identifican sus límites. La proposición de reintegrar la variable «Estado» se acompaña de un alegato en favor de un enfoque más contextual e histórico que considere el largo plazo (Krasner, 1984, pp. 223-246), más comparativo y más *crossnational*, que recuerde, en cierto modo, las perspectivas tocquevillanas o, más recientemente, las de Rokkan, curiosamente ausentes del debate norteamericano. No por casualidad la «reinserción del Estado» ha sido alentada por los comparatistas, sin duda más conscientes que otros del impacto de éste sobre el contenido y la forma de las políticas públicas (Birnbbaum, 1985).