

Sociología de la acción pública: una mirada a nuevos enfoques

JUAN DAVID OTÁLORA SECHAGUE*

Sociología de la acción pública

(Título original en francés: *Sociologie de l'action publique*)

Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick

Traducido por Vicente Ugalde

El Colegio de México

2014

Uno de los problemas fundamentales para la ciencia política es entender la forma de acción de los diversos actores que dinamizan, complejizan o reestructuran las relaciones de poder en contextos determinados. De la misma manera, la traducción de una política pública (con todo el andamiaje de su formulación y ejecución) en una acción concreta ha sido una preocupación histórica de teóricos y estadistas. En una reciente publicación, Lascoumes y Le Galès buscan establecer un hilo conductor de los principales aportes sobre las políticas públicas, entendidas ante todo como “hipótesis de trabajo” (p. 18). La contribución de los autores franceses es abordar, desde una perspectiva pluridisciplinaria, el asunto de la acción pública, superando la dicotomía tradicional de las relaciones gobernantes-gobernados e introduciendo la variable sociológica como una posible explicación a las múltiples movilizaciones del convulsionado mundo actual.

* Político con énfasis en participación ciudadana, joven investigador y profesor auxiliar de las facultades de Ciencia Política y Gobierno, y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Las observaciones parten de tres cambios significativos en el escenario político: a) la multiplicación de las escalas de acción; b) la proliferación de actores, espacios y debates de decisión; y c) la reglamentación en torno a las asociaciones público/privadas que han desmitificado progresivamente la unicidad del Estado. A partir de estos tres factores, puede hablarse de una transformación en la forma de entender la acción de la autoridad pública, pues no solo deben considerarse las medidas prácticas para solucionar un problema específico, sino que debe tenerse en cuenta la participación de diversos actores involucrados. En efecto, “la mayoría de los trabajos contemporáneos sobre la acción pública toman en cuenta a los actores, sus intercambios y el sentido que les dan a estos, pero también a las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de las interacciones, así como a las representaciones colectivas” (pp. 15-16).

Las investigaciones clásicas centraban su análisis en la capacidad del Estado de dirigir acciones concretas para mitigar situaciones percibidas como problemáticas. Así, la formulación de principios y objetivos resultaba fundamental en la elaboración de un plan que permitiera la integración y, en la medida de lo posible, la regulación del conflicto. Esta perspectiva privilegia el razonamiento *top down* (desde arriba), es decir, otorga un papel vital a las autoridades públicas en la búsqueda de soluciones prácticas.

El trabajo de Lascoumes y Le Galès centra su atención en nuevos enfoques, como la “sociología de la acción colectiva en el seno de organizaciones y de redes públicas o privadas. Esta sociología privilegia los razonamientos *bottom up* (desde abajo) partiendo de modos de intercambio y de agregación entre actores individuales y colectivos” (p. 21). La apuesta de esta perspectiva reside en el análisis de argumentos, demandas y objetivos que comparten los grupos sociales (ya no un estudio vertical de las problemáticas) y su relación frente a las autoridades del Estado. La visión de individuos y colectivos que interactúan en la arena política permite observar elementos complejos que no son percibidos en las investigaciones ‘desde arriba’, pues aquí el punto de partida son los argumentos e intereses de los actantes, así como el marco normativo e institucional que comparten.

Si bien el aporte de los sociólogos franceses resulta útil en la definición de una nueva mirada en la acción pública, es limitado en la exposición de elementos que permitan esclarecer variables concretas para el estudio de ese ‘nuevo’ enfoque. La propuesta del pentágono de la acción pública (actores-instituciones-representaciones-procesos-resultados) es una herramienta práctica en esa vía, pero su desarrollo se limita a unos breves comentarios. Por esa razón, el libro es más una recopilación de ideas sistemáticamente analizadas, un estado del arte coherente y bien elaborado que un trabajo centrado en la explicación de los factores sociológicos que intervienen en la acción pública.

Por otra parte, los autores son explícitos al trazar dos cuestiones fundamentales a lo largo del texto. En primera instancia, ¿qué es una política pública? ¿Un mandato hacia el bien común o un complejo espacio de negociaciones y relaciones de poder?; y, en segunda medida, ¿cómo cambian las políticas públicas? ¿Vía movilizaciones o a través de la construcción de problemas e inscripción en la agenda política? El resultado de estas reflexiones lleva a concluir a los autores que, a pesar de las nuevas iniciativas *bottom up* desarrolladas por autores como Pressman y Padioleau, la acción pública sigue siendo una práctica de poder en la que se involucran las lógicas de dominación y resistencia.

De hecho, el tercer capítulo del libro: “Las políticas públicas desde la cima del Estado”, es un intento por retomar las investigaciones desde las élites y su monopolio de la *expertise*. A partir del contraste con los planteamientos de la sociología de las organizaciones, Lascoumes y Le Galès proponen tres modelos de relaciones Estado-sociedad, a saber: el estatista, donde las instituciones gubernamentales organizan los intereses comunes; el pluralista, en el que el Estado es un ente regulador y receptor de demandas; y el neocorporativista, donde, a pesar de existir una fuerte presencia de los agentes públicos, esta solo tiene una función mediadora frente a los problemas sociales. El acierto en la contribución es el de mostrar una nueva perspectiva para entender los cambios sociales desde otro lugar, pero sin desconocer el papel que cumplen los altos funcionarios en la formulación de políticas públicas.

Este es un texto que invita a la reflexión y que pone énfasis en dos elementos que, a nuestro juicio, constituyen el gran aporte de la investigación. El primero es el carácter fundamental de la implementación como el centro gravitacional de las políticas públicas (capítulo II). Históricamente —muestran los autores—, la preocupación de los gobiernos se centraba en la formulación (¿cómo solucionar el problema?) o en los resultados (¿qué objetivos se cumplieron?), dejando de lado la importancia que tiene el proceso de ejecución. Esto llevaba al fracaso de las políticas públicas que se reflejaba en la ineffectividad (defecto en la implementación), la ineficacia (no se solucionaba el problema) y la ineficiencia (mayores costos frente a los beneficios obtenidos). De ahí que el elemento clave es la implementación, pues es donde se establece un espacio de ajuste y de negociación de intereses, suscitando el análisis de argumentos de los actantes (tan importante para el nuevo enfoque) y permitiendo que la política sea construida ‘desde abajo’.

La segunda contribución de la obra es el análisis de los problemas públicos como factores que causan la concentración de actores, recursos e intereses (capítulo IV). En palabras de los sociólogos: “El problema se vuelve público hasta que los actores se movilizan y lo inscriben en el espacio público a fin de que se haga algo para tratar ‘la condición’” (p. 80). Sin embargo, la relevancia del estudio no es solo fijar en el problema la oportunidad de movilización, sino además establecer un examen concreto de las motivaciones de los involucrados.

Basados en la sociología de las controversias de Boltanski y Thévenot, los autores muestran que la categorización, politización y reivindicación son esenciales a la hora de inscribir un problema en la agenda gubernamental, esto sumado al hecho de que exista una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1984) para que la demanda sea atendida. En todo caso, se demuestra que la formulación e implementación de una política pública puede darse desde la sociedad y no siempre desde la cima del Estado. En efecto, la agenda pública vista como un lugar de regulación política de los asuntos colectivos puede estar influenciada por las demandas sociales, haciendo que el problema se transforme en una dinámica de construcción competitiva.

No debe perderse de vista, sin embargo, que los actores y sus demandas están inmersos dentro de unas lógicas particulares: un marco normativo que restringe las acciones, pero que al tiempo reduce la incertidumbre y posibilita el ejercicio público. En este punto, el texto evidencia la importancia de que todas las movilizaciones sociales se lleven a cabo dentro de normas particulares, retomando la perspectiva del neoinstitucionalismo, que reconoce ciertos dispositivos técnicos y sociales como reguladores de las relaciones entre el poder público y sus destinatarios. De igual forma, los autores plantean una cuestión importante al afirmar que “gobernar es heredar”, haciendo alusión al carácter sucesivo de las decisiones tomadas por la autoridad gubernativa, lo que impone, en determinados contextos, límites a la participación social.

Luego de este panorama general, los autores concluyen que la acción pública es un sistema de orden negociado y que en las actuales dinámicas políticas existe una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, caracterizada por una movilización profunda de esta última que apunta a un cambio de enfoque en la manera de comprender la construcción y ejecución de programas públicos. Lascoumes y Le Galès abogan por un constructivismo moderado y aseguran que “todo es negociable, todo el tiempo”, proponiendo una nueva perspectiva de análisis de los problemas públicos.

No obstante, es necesario mostrar algunos aspectos que el libro escatimó en su contenido, como, por ejemplo: ¿qué mecanismos y acciones pueden emplear los ciudadanos para transformar, modificar o anular los efectos de una política pública? ¿Qué etapas o proceso debe seguirse para hacer efectiva la implementación de un programa gubernamental? La obra no presenta una hoja de ruta para explorar estas cuestiones. Sin embargo, es una aproximación muy importante para el campo de la ciencia política, pues aborda cuestiones que tradicionalmente no son valoradas en el estudio de las políticas públicas, como la explicación sociológica de las movilizaciones y sus repercusiones en la arena política.

De otro lado, a pesar de que el texto muestra una nueva mirada de los asuntos públicos, dedica demasiado espacio para abordar los enfoques tradicionales basados en la interpretación estatal de los problemas sociales y la influencia permanente de las instituciones, hecho que desvía la atención del aporte central del libro: un examen detallado de las cuestiones transversales de la nueva corriente en el análisis de las problemáticas sociales. Con todo, *Sociología de la acción pública* es un texto importante para entender los cambios en los escenarios políticos y comprender de una forma alternativa cómo y por qué las sociedades se movilizan en un mundo que se transforma a un ritmo acelerado.