

Las políticas públicas de Pierre Muller como motor del cambio social

69

Josué Tonathiú López Díaz



Imagen de Freepik.

La Relación Globales Sectorial (RGS) en Las Políticas Públicas de Pierre Muller (2002) ofrece un punto de partida diferente respecto de los clásicos, como Laswell, Majone, Wildavsky o el propio Aguilar¹, pues en lugar de abordar de manera casi inmediata los procesos y principios que se debería de tomar en cuenta a la hora de hacer P.P. o en cada etapa de su ciclo o incluso los retos a los que el hacedor de P.P. se enfrenta en ellas, busca dar respuesta a una pregunta poco explorada, al menos desde el enfoque presentado por Muller y que consiste en dirimir ¿cómo surgen las P.P.?

Para Muller las P.P. tienen su origen en tres preceptos fundamentales, siendo el primero las nuevas representaciones de la acción pública, representadas por el surgimiento e implementación de la burocracia, la teoría de las organizaciones en su dimensión estratégica y el management público; el segundo, la sectorialidad; y por último, la mediación y la interpretación del Referencial de la RGS, como fuente de las P.P. y de su historicidad como motor del cambio social.

¹ Cuyo debate central consiste en la interpretación y análisis del entramado, complejo y dinámico proceso de toma de decisiones de los actores políticos y/o gubernamentales, observando en los casos de estudio, patrones y similitudes que dieron origen a principios y procesos que sustentan el marco teórico de las políticas públicas.

La génesis de las políticas públicas en la burocracia

Muller (2002), afirma que la evolución técnica y profesional de la acción pública a través del modelo burocrático, la teoría de las organizaciones en su dimensión estratégica y el management público, parece ofrecer una secuencia lógica para el surgimiento de las P.P. Esta evolución teórica-conceptual ofrece un andamiaje novedoso para el estudio, análisis y diseño de P.P.

La división del trabajo, de acuerdo con Muller (2002), da origen a los Estados modernos, ofreciendo una forma práctica y eficiente de alcanzar resultados a través de sistemas estandarizados, en los que los niveles de decisión disminuyen conforme se avanzan de forma descendente en la cadena de mando.

La burocracia representa una forma eficiente de realizar la acción gubernamental, pues a pesar de que como lo manifiesta Chavallier en su Estado Posmoderno (2011), la actividad gubernamental se encuentra destinada a reducir ampliamente su injerencia en la vida social, en su función garante, supervisora y protectora², el Estado seguirá requiriendo de numerosos cuerpos burocráticos encargados de facilitar, promover y regular la organización social para la solución de conflictos, por lo que la burocracia seguirá teniendo cabida como una forma de organización tan grande como lo es el Estado.

La teoría de las organizaciones: la dimensión estratégica y el management público

Para Muller (Muller, 2002) la dimensión estratégica dentro de la teoría de las organizaciones, representa la antesala de la aparición de las P.P., pues a partir de los conceptos de “sistema organizado, poder y estrategia” se desarrolla una teoría que permite conocer a las organizaciones a partir de las relaciones humanas que se dan dentro de ellas, así como las estrategias que toman los individuos dentro de los grupos para lograr

2 Para Chavallier el Estado posmoderno mantiene estas tres funciones primordiales, cada una de ellas con elementos particulares que se convierten en actividades o funciones que este mantendrá bajo su velo o promoverá entre sus habitantes, sin embargo su rol fundamental cambia y cede gran parte de la rectoría e intervención hacia los individuos y organismos que estos crean en el ámbito privado (y con ello desmantelando gran parte de sus órganos administrativos), impregnado una suerte de corresponsabilidad entre ciudadanos y Estado para que la sociedad alcance un estadio superior.

sus intereses particulares en los que el concepto de poder es relevante para ello. Los individuos utilizan sus habilidades y capacidades para mejorar su posición dentro de las organizaciones o ganar poder. Con ello se abre paso al origen de las P.P. en el conflicto.

Otro aspecto a considerar para el surgimiento de las P.P. se encuentra en el propio Estado y su actividad gubernamental como producto social (Serra, 2016), el cual se encuentra en permanente evolución y cambio, no solo por los individuos que conforman su aparato administrativo, sino que al ser producto también de las relaciones políticas de la sociedad, constantemente cambia sus fines, por lo que la comprensión de esta complejidad de factores tanto internos (desde la función administrativa del Estado encarnada en el gobierno) como externos (en los que se encuentra la sociedad), han dado paso a la aparición de las P.P. como respuesta a las demandas y necesidades sociales. Es en estos límites en los que los conflictos sociales se acercan a la actividad gubernamental donde surgen las P.P.

Dentro de esta lógica del Estado, como un sistema organizacional complejo que menciona Muller como antesala de las P.P., es pertinente incluir el desarrollo y consolidación de otras ciencias auxiliares en la toma de decisiones estatales, como lo son las ciencias sociales y sus ramas, pues solo cuando son utilizados sus conceptos y principios teóricos combinados para entender los problemas públicos e intentar solucionarlos, aparecen las P.P. como lo menciona Harold Lasswell (Parsons, 2007).

No se abandona el management público y se entra en las políticas públicas

El management público deberá proporcionar la eficiencia y flexibilidad necesaria para que los órganos estatales continúen proporcionando los servicios públicos para los que son creados y que al mismo tiempo tomen la rienda y el liderazgo en la puesta en marcha de mecanismos de participación multidisciplinaria y multimetódica como lo propone Lasswell (Parsons, 2007), para que los actores involucrados en un problema público generen alternativas para su solución y se abra paso al diseño e implementación de P.P. plurales, necesarias en un Estado democrático.

Los Estados deben mantener dos sistemas o enfoques administrativos complementarios: 1) el management público, tendiente a lograr la eficiencia administrativa de los órganos permanentes establecidos para cumplir con los fines (hasta cierta medida permanentes) que persigue el Estado; y 2) la P.P. como alternativa profesionalizante en la solución de conflictos de naturaleza pública que surjan como producto de la interacción social en un momento determinado.



Imagen de Freepik.

La P.P. adquirirá el carácter de herramienta del management público (entendido como la corriente ecléctica que reúne los mecanismos científicos para lograr la eficiencia en la actividad estatal) para el tratamiento de los nuevos problemas que vayan surgiendo con el transcurso del tiempo y con la propia aparición de nuevos conflictos sociales.

A medida que estos conflictos sociales, analizados desde el enfoque de problemas públicos se conviertan en una P.P., el resultado de la misma puede desencadenar, dependiendo de la complejidad, resistencia

y/o persistencia del problema en el tiempo algunos efectos: 1) la adopción de la P.P. como un fin permanente del Estado, para lo cual se requerirá un órgano administrativo eficiente que utilice el management público en lo sucesivo para dar cumplimiento a dicho fin; 2) la P.P. terminará su intervención una vez solucionado el problema público; y 3) la combinación de los anteriores, en el que ante el surgimiento de un problema público se implemente una P.P. pero que para su solución no se creasen órganos permanentes de atención directa del problema, sino que se provean mecanismos que supervisen o regulen a los actores en conflicto de la misma naturaleza a través de un órgano o mecanismo ya establecido que dictaminen la forma de solucionarlo.

Por tanto, el management público y la P.P. no son esferas mutuamente excluyentes, ni antecedentes mediatos uno del otro, sino instrumentos simbióticos y autopoieticos de la actividad estatal para el logro de sus fines máximos.

Sectorialidad y referencial de Muller en el proceso de elaboración de Políticas Públicas

Para Muller, el sector representa la forma de organización en la que las tareas o trabajos que realiza cada individuo dentro del conjunto social se vuelven especializados y se organizan de acuerdo con cada rama del conocimiento o experticia que ejercen. Es este sector el origen de la P.P.

Es esta sectorialización, que aparece como una amenaza causante de la desintegración social o de la desintegración entre un sector y otro, la que provoca desajustes entre los mismos, dando origen a las P.P. a través del proceso de mediación. Muller presenta a la división social del trabajo y la sectorialidad como los causantes de los problemas públicos que deben ser atendidos por las P.P., asimismo estas intervenciones profesionales y su interacción con otros sectores son los causantes de los desajustes sociales.

A partir del argumento de la sectorialidad, la P.P. será la encargada de mediar los desajustes ocasionados entre un sector y otros sectores o entre un sector y la sociedad; se encargará de la gestión de una Relación Global Sectorial (RGS).

En este sentido el problema público no muta, sino que al solucionarlo, ocasiona desajustes en otros sectores que tendrán que ser trata-

dos por otras P.P. de los sectores afectados, manteniendo así un ciclo interminable de desajustes intersectoriales.

La RGS no es por sí misma objeto de la P.P., sino que es parte de la imagen que los actores tengan de la propia RGS, a la cual el autor llama referencial de una P.P. A partir de este referencial del actor que defina un desajuste en el sector, se comenzará con el análisis, no como se realiza en la teoría clásica de las P.P. partiendo de la conceptualización del problema e identificando sus características, sino que la visión o imagen que el mediador conciba, su propio referencial, será el determinante de la P.P.

Es digno reconocer la visión atinada de Muller en lo que respecta a los mediadores como centro de las P.P., pues es a partir de estos, su grado de influencia y su capacidad de representación de un sector, que aparecen las P.P. y no solo a través del surgimiento de problemas públicos, ya que no todos encuentran representatividad y mucho menos su inclusión en la agenda pública. Esta visión representa un cambio de paradigma del origen en las P.P. al pasar de la solución de un objeto abstracto en los que los involucrados no tienen la propiedad de este, el problema público, a la apropiación del problema sectorial en la voz del mediador representante de un grupo profesional (al menos en su mayoría).

La historicidad de la P.P. como punto de partida del cambio social

La idea planteada por el autor respecto al crecimiento de historicidad, expresada por Alain Touraine como “*la capacidad de acción de las sociedades modernas sobre sí mismas*” como principio fundamental de las P.P., viene a darle a la P.P. un rol fundamental en la reconstrucción de las sociedades modernas. Es este un concepto que viene a enriquecer la teoría de las P.P. asignándole un alto valor social a partir de la profundización que se realiza sobre la “*sociología de la acción*” planteada por Touraine (Jiménez, 1998) que se explica a continuación:

1. El concepto de historicidad, en cuanto la sociología de la acción brinda un nuevo punto de partida del cambio con respecto a la forma tradicional e histórica de la evolución social, en éste, la P.P. cobra relevancia en el análisis que ofrece Muller pues al traer este concep-



Imagen de Freepik.

to de Touraine, la P.P., esta se vuelve el mecanismo de acción social, el motor de producción y reconstrucción bajo el cual las sociedades definirán sus relaciones.

2. Touraine plantea que para el análisis de las transformaciones de la sociedad es necesario dejar atrás el estudio de su naturaleza, propone que el análisis no parta de las características de esta sociedad, sino que se concentre en la acción social, en el objeto acción y la significación que el actor le proporciona. Con ello surge la historicidad como ese proceso de producción y reproducción social, bajo el cual el conjunto decide transformarse a sí mismo a través de los diversos mecanismos políticos, sociales, económicos (entre otros) que le permiten ya no solo la reproducción y adaptación al entorno, sino la creación y producción de sí misma. Esta acción social que en lo sucesivo se plantea bajo el término historicidad, se encuentra representado por los diversos actores sociales que, a lo largo del desarrollo de la sociedad, independientemente del sector, estrato o grupo social al que pertenecían, fueron factores determinantes para **promover el cambio y las relaciones dentro de esta sociedad** (independientemente del fin que estos buscaban o del objetivo que poseía las acciones de cambio).

3. A partir de la alienación de la historicidad y la P.P., se asigna y legitima un rol supremo al Estado y su aparato gubernamental como agente de cambio social, ya no solo como proveedor, garante o supervisor (Chavallier, 2011) para el orden o de las relaciones armónicas, sino que lo convierte en el motor impulsor de la acción social, cuyo objetivo y significación estarán dirigidos hacia el welfare state.
4. En lo sucesivo la historicidad ejercida por el Estado, rector de la acción social, utilizará a la P.P. como el instrumento para reconstrucción, creación y producción de una sociedad superior.

Conclusiones

Se concluye que el management público busca la eficiencia interna de las organizaciones y la P.P. busca la solución de problemas del exterior del aparato gubernamental, es decir los problemas públicos.

El análisis debe nutrirse de ambos enfoques cuando se realiza P.P. pues ambos son complementarios y necesarios para el logro de un diagnóstico lo más cercano posible a la realidad del problema a atender.

Por último, la historicidad parece representar la aportación más importante realizada por el autor, pues al dotar de esta característica a la P.P., le otorga un rol fundamental como herramienta de autodeterminación de la sociedad; y no solo para la atención de problemas públicos de forma unilateral por parte del gobierno como autoridad estatal; sino que convierte a la P.P. en el agente impulsor del cambio de la sociedad en general y no como herramienta de la autoridad administrativa, lo que resulta por demás brillante, pues con ello pasa la “*propiedad*” de la P.P. a la sociedad y al mismo tiempo mantiene la rectoría de la de la P.P. bajo el cobijo del Estado, un Estado congruente con la visión de posmodernidad de Chavallier en la que cada vez más, se cede y comparte la responsabilidad a la sociedad para afrontar de manera conjunta y pacífica los retos que surjan en el futuro, así como la capacidad de reconfigurarse a sí misma en una sociedad superior teniendo como motor de cambio a la P.P., la cual no resolverá únicamente conflictos sociales, sino que será la encargada de llevar a la sociedad hacia un estadio superior, a una sociedad cada vez más avanzada.

Referencias

- Chavallier, J. (2011). *El Estado Posmoderno*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez, E. (1998). *Enfoques teóricos para el análisis político*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral Electoral .
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Münch, G., & García , J. (2015). *Fundamentos de Administración*. D.F.: Trillas .
- Parsons, W. (2007). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Argentina: Flacso México.
- Serra, A. (2016). *Ciencia Política la proyección actual de la teoría general del Estado*. México D. F.: Porrúa.

