

Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès, *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México, 2014, 141 pp.

Perfiles Latinoamericanos, 25(50)
2017 | pp. 387-391
doi: 10.18504/pl2550-017-2017

Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès son miembros del Centro de Estudios Europeos de Sciences Po, coordinadores de la Red de Recomposición del Estado y de la Acción Pública (rEr) y autores de *Gouverner par les instruments*. Desde su extensa experiencia en materia de análisis de políticas pública (en adelante “políticas”) nos ofrecen el libro que reseñamos brevemente en las líneas que siguen.

La obra de estos autores se define a sí misma como un “libro pedagógico”, lo que cumple adecuadamente y que llena un claro vacío bibliográfico en lengua española en la cuestión de la que se ocupa. Se trata de una “síntesis” desde dos grandes ejes temáticos, los cuales guían el plan de la obra y su lectura provechosa: en primer lugar, su propia definición de “qué es una política pública” y, en segundo, señalar los caminos para avanzar hacia respuestas de “cómo cambiar las políticas”. Con esta base, los autores delimitan la sociología de la acción pública como una ciencia aplicada que pretende una nueva “practicidad”, pero ellos no se detienen en el diagnóstico anunciador o la exclusiva descripción, sino que instan a buscar y construir sentido en el hacer del conocer para incidir en la gobernanza social.

El libro comienza con una constatación cognoscitiva y políticamente relevante: “En las sociedades contemporáneas, las políticas están omnipresentes” (p. 11). Y así es. Este carácter ubicuo de las políticas evidencia el rol persistente del Estado en la solución de los “problemas públicos” y reconoce la presencia creciente de otros actores de la sociedad civil y los diferentes grupos de presión. Por ello en esta obra se establece una sinonimia entre políticas y “acción realizada por la autoridad pública”, acción que se dirige a la intervención en una

problemática abordada mediante su “tratamiento”. Sin embargo, se advierte, las políticas no se circunscriben al mero “tratamiento” de una “situación percibida como problemática”, van más allá, y conforman una acción colectiva de carácter creativo, que busca un orden social regulador de tensiones, resolutor de conflictos y promotor de cohesión social. Como la acción pública mediada por las políticas contribuye a transformar la democracia —la que en sí misma constituye un supuesto de sus posibilidades—, los autores se interrogarán por la “naturaleza” de los problemas y los actores que en ellos se involucran e implican.

Teniendo a la vista el espacio de la Unión Europea, Lascoumes y Le Galès destacan los evidentes cambios que allí han tenido las modalidades de la acción pública estatal, en concomitancia con otros que simultáneamente acontecen en los contextos social, cultural, político e institucional. Tales cambios los describen por “niveles”, observando que se manifiestan ante todo en una escala de institucionalidad ascendente, “hacia arriba”, tras una integración sincronizada en la Unión Europea. Pero también “hacia abajo” en términos de un desarrollo regional y territorial que busca convergencia. Y en un tercer nivel se dan “transversalmente” mediante alianzas transfronterizas. Procesos de este tipo no siempre forman parte de la realidad latinoamericana y, en un afán comparativo, es posible decir que con frecuencia aparecen política y culturalmente relativizados. Los cambios en la acción pública europea son difícilmente homologables. A modo de ejemplo, los países latinoamericanos muestran entre sí un amplio rango de variación institucional y organizacional estatal, el cual va desde altos niveles de centralización y concentración hasta los de muy bajos niveles de integración y presencia territorial. Este solo atributo incide de modo importante en las formas de la acción pública. La propia gobernanza es significativamente diversa en América Latina y origina, por ello, espacios sociopolíticos con una tipología heterogénea de problemas y distribución de bienes públicos. Es decir, los cambios en la acción pública del Estado, que Lascoumes y Le Galès discuten en su obra, representan en Latinoamérica una pauta desafiante de investigación prospectiva y una sugestiva ventana para mirar nuestro propio panorama.

En el libro reseñado, el concepto de acción pública se deriva directamente del de política pública, el cual ha sido “desplazado” por el primero, y que oportunamente los autores combinan con el de gobernanza. Bajo esta fórmula, la acción pública admite una ampliación pluralista de sus actores, y una extensión de los problemas que enfrenta, así como la complejidad de sus soluciones. La definición de acción pública —deducimos— queda implícitamente demarcada por este espacio relacional que es de suyo históricamente concreto. Por eso cabe aludir a la noción de “redes de políticas”.

Desde su primer capítulo Lascoumes y Le Galès se abocan a establecer el campo de la sociología de la acción pública, para lo cual proponen partir de las

políticas como un “ámbito de las ciencias sociales” y apoyarse en un esfuerzo multidisciplinario. En este punto indican expresamente que “Los conceptos y métodos del análisis de la acción pública no tienen que ver con una epistemología particular, retoman los grandes paradigmas de las ciencias sociales.” (p. 14). Si bien esto se podría considerar como una afirmación de cortesía y apertura intelectual, la ausencia de una opción preferente y fundamentada por una *ontología de la acción pública* representa una barrera no menor para la investigación. Asimismo, es una afirmación desaconsejable desde el punto de vista pedagógico ya que desorienta, sobre todo porque constituye una flagrante violación del espíritu y vocación científica a que aspira la sociología. De hecho, parece un riesgo indebido el exceso de confianza en la elección de “paradigma” estando desamparados en la ignorancia ontológica de la acción pública y de su correspondiente deriva epistemológica. Lo anterior habida cuenta que la conexión ontología-epistemología, y el riesgo de incurrir en una “falacia ontológica” o en su inversa la “falacia epistémica”, se viene advirtiendo desde las más diversas vertientes de la filosofía de las ciencias sociales (Archer, 2009; Bunge, 2007; Cicourel, 1994; Lawson, 2004, 2009; Wolin, 1973).

Lascoumes y Le Galès recurren a la propuesta clásica de Laswell (1936) cuando retoman el cómo definir la acción pública. Ellos parecen compartir la idea del segundo, esto es, las políticas como “elecciones de clientelas y por rebote de víctimas” (p. 16), en especial porque Laswell apunta así a una “ciencia de la acción”, acción del gobierno vista desde el gobierno, sostiene él. Hay que destacar, no obstante, que la intención de contribuir a un *mejor gobernar* estaba ya en la obra de Laswell, al igual que en la de Lascoumes y Le Galès.

El primer capítulo de *Sociología de la acción pública* resulta esencial para una adecuada lectura y comprensión de lo que viene, pues en él se presenta el “modelo de análisis de la acción pública” de los autores, mismo que se expone en forma pentagonal y expone el procedimiento de estudio de las variables claves, el cual debe comportar “El análisis de cada una y de sus interacciones” (p. 19). Esas variables descriptivas corresponden a actores, representaciones, procesos, resultados e instituciones. Tras definir las junto a sus posibles combinaciones, se deja en claro que la acción pública es una articulación entre “regulación social” y “regulación política”. Por ello la interrogante de fondo que el análisis de la acción pública pretenderá responder será “¿Cómo es gobernada una sociedad?” (p. 20).

Lascoumes y Le Galès pasan revista a la tensión prevaleciente en el análisis de las políticas entre ciencia política y sociología de las organizaciones, o entre la preeminencia que la primera otorga al rol del Estado y a sus élites circundantes en una perspectiva “desde arriba”, y de la segunda tras el intento de hacer una “sociología de la acción colectiva” y, por tanto, de los desfases entre políticas y

sus implementaciones, adoptando una perspectiva “desde abajo”. Esto es relevante pues los autores parece que prefieren esta última vertiente para desarrollar la sociología de la acción pública. El hecho queda subrayado cuando al finalizar el capítulo su planteamiento se concentra en los “problemas de gobernanza” (sobre todo en los esfuerzos de una gobernanza europea policéntrica: piénsese en los problemas contemporáneos de los movimientos inmigratorios). Tras definir que “La gobernanza se entiende como un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente”, los autores reafirman la opción de la investigación multiactoral y multifocal de la acción pública, al tiempo que adoptan a la gobernanza misma como proyecto democrático (p. 28).

Para responder a sus dos grandes interrogantes de síntesis, Lascoumes y Le Galès se valen de las dos vertientes de análisis de las políticas ya referidas, mismas que enfocan en dos momentos de la acción pública en sus capítulos II y III. En primer lugar, desde y en la “implementación”, momento que se considera como la “entrada clave de las políticas”. Y en segundo, desde el enfoque de la vertiente “desde arriba”, donde se desmenuza críticamente la cuestión clásica del “interés general”, pero conservando la óptica de la discusión europea, la que caracterizó en su tiempo el problema de la construcción y consolidación del Estado de bienestar.

El capítulo IV se destina a identificar los “problemas públicos” y su ubicación en la “Agenda”. Así, se recorre el tortuoso camino que va de la visualización de los “hechos sociales” hasta su “reivindicación e inscripción en la agenda”, tras superar los diversos momentos que abarcan la conversión del problema público en uno político, la competencia —con frecuencia conflictiva— de los actores movilizados en pos de la agencia de sus intereses, y la incidencia que en dicho proceso tienen el “nombrar, culpar y reivindicar”, un proceso que configura a sus impulsores como “empresarios de causa”.

Pero la acción pública se lleva a cabo en un contexto institucional, normativo e instrumental, con diversos grados de libertad para sus actores. A este problema se dedica el capítulo V, donde se deslinda especialmente el hecho de que “Las políticas públicas son una forma particular de acción colectiva”. Tras revisar las contribuciones de las teorías institucionalistas y la función de las tecnologías o “sistemas socio-técnicos” de gobierno —aspecto de sumo interés e importancia para los autores—, se destaca que “Los instrumentos de acción son portadores de valores, nutridos de una interpretación de lo social y de concepciones precisas del modo de regulación considerado” (p. 113). Con ello se deja en claro que los instrumentos de la acción pública no son neutrales, y se declara un escepticismo sobre la racionalidad aséptica de las políticas sentenciando que “El cementerio de ilusiones de los procedimientos totalizantes de la racionalización de la acción pública está particularmente lleno” (p. 117).

En el capítulo de cierre, Lascoumes y Le Galès extraen algunas conclusiones a partir de una cuestión central: ¿cómo prolifera si acaso lo hace, y como se reconfigura la acción pública? Los autores señalan tres vertientes de proliferación: 1) los “problemas” públicos en debate se han multiplicado, 2) los actores y los espacios también lo han hecho, y 3) las técnicas de intervención de la acción pública por igual se han diversificado ampliamente. Estas tres vías regias de proliferación de la acción pública están presentes en América Latina, pero es un desafío delimitar sus “transformaciones” atendiendo a sus diferentes atributos institucionales, intensidades, densidades y temporalidades. Por otra parte y luego de afirmar que “la acción pública es un sistema de orden negociado” cuya “cuestión recurrente es la del cambio”, Lascoumes y Le Galès sostienen que “una sociología política de la acción es ante todo una forma de reflexionar sobre las nuevas configuraciones entre el Estado y la sociedad civil, entre una o varias autoridades públicas democráticamente legítimas y las múltiples formas de movilización de los actores sociales que tratan de organizar y promover sus intereses tanto simbólicos como materiales” (p. 122).

En la obra no se propone una ciencia abstracta sino una ciencia aplicada, capaz de interrogarse críticamente respecto de la acción pública, de sus instrumentos y sobre sus posibilidades contemporáneas. Por ello es que después de señalar la actualidad de un contexto global con predominio del cálculo costo/beneficio y del “desempeño esperado de la rentabilidad de la inversión a futuro”, la cuestión relevante sería que “Los actores de la acción pública son más numerosos, ganaron mucha autonomía pero ¿tienen más opciones?” (p. 122). Una pregunta que deja pensando al lector y lo motiva en sus preocupaciones de investigación.

Sociología de la acción pública es una obra sólida y concisa, la más completa síntesis en español de las principales corrientes, problemas y autores de la sociología de la acción pública. Es un libro ameno y didáctico. Su estudio y reflexión son imprescindibles para estudiantes e iniciados. En sus páginas se pasa revista a una significativa cantidad de autores, lo cual se transforma en un amplio panorama de contribuciones que permiten la profundización en el tema y refinan la selectividad teórica a la investigación. El libro incluye un útil listado de textos que se ha separado didácticamente en “Libros de referencia y útiles de trabajo” y “Bibliografía”.

Ramón-Antonio Gutiérrez Palacios*

* Director del Programa de Cooperación en Investigación e Incidencia en Políticas Públicas (PROCIPP) | sociosinfrontera@yahoo.es