

Los mediadores: Actores "clave" en las políticas públicas¹

Pierre Muller²

Para entender mejor las diferentes dimensiones del juego de los mediadores, se ofrecen dos ejemplos franceses extraídos de nuestras propias investigaciones. Uno tiene que ver con la política

pública agrícola y el otro con la política pública aeronáutica. Estos ejemplos permiten presentar concretamente nuestro enfoque de investigación que puede ser contrastado con otros o simplemente servir de pro-

1. Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly. Corresponde al tercer capítulo del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, París, PUF, 1994 (Colección "Que-sais-je?") Los dos capítulos anteriores, "Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas" y "La producción de las políticas públicas", han sido publicados en la revista *Innovar*, de la Universidad Nacional de Colombia Nos. 11 y 12 respectivamente. Traductores: profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Jean-François Jolly, economista de la Université d'Amiens (Francia), experto en Planificación Urbana y Regional, Instituto de Estudios Políticos de París y PhD (c) en Economía de la Université de Amiens. Profesor investigador, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana. Autor, entre otros, de *Développement économique et marché du travail au Havre* (París, 1975), Instituto de Estudios Políticos de París, y de *Políticas públicas de descentralización. Comparación entre Francia y Colombia y Política pública de*

Vivienda de Interés Social en *Las políticas públicas* (1995 y 1999). Carlos Salazar Vargas, administrador de la Universidad de Los Andes, M.A. en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Máster M.Sc. en Public Administration and Public Policy, London School of Economics and Political Science. Profesor asociado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana y profesor visitante en varias universidades inglesas. Autor, entre otros, de *Marketing político* (Bogotá, 1994) y de *Las políticas públicas*, segunda edición complementada y aumentada con los *Think tanks* (Bogotá, 1999), Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana (colección "Profesores" No. 19).

2. Director de Investigación, CNRS (Centro Nacional de Investigación Científica de Francia). Director del Centro de investigación administrativa de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Profesor de ciencias políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París.

puesta para futuras investigaciones sobre políticas públicas, concretamente en los campos de las ciencias jurídicas, políticas, comunicacionales y otros afines.

Una política pública existe realmente sólo a través de los actores concretos que entran en relación (eventualmente enfrentándose) con ocasión de su elaboración o de su puesta en marcha. Se llaman *mediadores* los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas. De acuerdo con lo anterior, no hay duda de que los mediadores ocupan una posición *estratégica* en el sistema de decisión, en la medida en que son quienes formulan el *marco intelectual* dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión.

Se puede recordar aquí el papel determinante desempeñado por el pequeño grupo que puso en marcha lo que podría llamarse el *referencial nuclear*. Este grupo estaba conformado por investigadores en el campo nuclear, quienes ya en la época de la Cuarta República³ permitieron la entrada de Francia a la era nuclear y prepararon la creación de la Dirección de las aplicaciones militares en la Comisaría de la Energía Atómica, CEA. Incluía también algunos oficiales generales que conceptualizaron la doctrina de la disuasión nuclear y un pequeño número de políticos que los apoyaron e incentivaron financiera y políticamente. Toda la política nuclear de Francia (especialmente el estrecho entrelazado entre el área nuclear civil y el área nuclear militar vía la CEA) tiene la huella de la acción de estos hombres⁴. Veamos ahora los dos ejemplos concretos.

La política pública agrícola: la mediación por un grupo profesional

Para estudiar la política pública agrícola francesa⁵ hay que reubicarla cronológicamente, porque sólo así se puede entender la configuración actual del sistema de decisión y los problemas que éste genera.

Un referencial de permanencia

Lo que caracteriza la acción de los poderes públicos en la agricultura hasta 1940 es una voluntad extraña en el contexto actual de mantener sin evolución el mundo rural, especialmente por querer frenar el éxodo agrícola: la política pública de la tercera República⁶, simbolizada por el ministro Jules Méline, es ante todo una *política pública de permanencia*. Esta voluntad de frenar el cambio se traducía en una política pública de protección del mercado interno (gracias a aranceles elevados) y en una negativa a incentivar la modernización de la agricultura, lo que hubiera acelerado el éxodo.

Vista actualmente, esta política pública parece absurda. En realidad, semejante apreciación es un anacronismo, porque constituye un juicio sobre el referencial⁷ de esta política pública a través de algoritmos creados más tarde. Al contrario, todo muestra que la política pública agrícola de la Tercera República era perfectamente coherente con el puesto y el papel de la agricultura en la sociedad francesa de la época. Primero, *en el ámbito económico*, el modelo de desarrollo "escogido" por la sociedad francesa del fin del siglo XIX no exigía una profunda transformación del campesinado. Fundamentado principalmente en la expansión de una burguesía bancaria, ponía en segundo plano el desarrollo industrial propiamente dicho (a diferencia de Inglaterra)⁸. La necesidad de liberar la mano de obra de origen agrícola era débil. Segundo, *en el ámbito político*, la gran cuestión de la tercera República era -por lo menos hasta 1914- el debate sobre la forma del régimen político que oponía a los republicanos en el poder contra las fuerzas conservadoras hostiles a la República. Es así como las elites conservadoras y monarquistas intentan organizar el campesinado bajo la bandera de las organizaciones profesionales que ellas controlaban y que los republicanos responden con la creación de organizaciones competidoras y, sobre todo, con la creación en 1881 del Ministerio de Agricultura.

3. La "Cuarta República" corresponde al período 1946-1958, el período de vigencia de la Constitución de 1958, o cuarta constitución republicana de Francia. (Nota de los traductores).

4. Véase Institut Charles de Gaulle, *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, París, Plon, 1985.

5. Véase P. Muller, *Le technocrate et le paysan*, París, Economie et Humanisme, Les Editions ouvrières, 1984.

6. La Tercera República corresponde al período 1875 a 1940 o período de vigencia de la Constitución de 1875, la tercera constitución republicana de Francia. (Nota de los traductores).

7. Sobre los conceptos de referencial y relación global-sectorial -RGS-, Véase del mismo autor en *Génesis y fundamento...*, op. cit. (Nota de los traductores).

8. Este aspecto está bien evidenciado por M. Gervais, M. Jollivet, Y. Tavernier, *Histoire de la France rurale*, t. IV, París, Seuil, 1976.

Finalmente, la política pública agrícola de los gobiernos de la Tercera República está perfectamente sintonizada con la relación global-sectorial que caracteriza a la agricultura en esa época: la actividad agrícola como actividad económica está ampliamente inmersa en un mundo rural todavía poco afectado por la modernidad y la división del trabajo. Hay perfecta correspondencia entre el referencial global de la época, que es ante todo un referencial de equilibrio (el lema es limitar los cambios de la sociedad francesa para preservar este "equilibrio" que se cree inamovible) y el referencial sectorial, fundamentado en la idea de permanencia de un campesinado numeroso.

Este *referencial de permanencia* fue objeto de un consenso casi general de las elites políticas y sociales de la época: delimitaba el campo de su enfrentamiento por la conquista de los votos campesinos y el fortalecimiento de su autoridad social. Se sintonizaba también con la preeminencia, todavía importante en la época, de las elites territoriales, quienes fundamentaban su poder en la representación de un lugar, sobre las elites profesionales o sectoriales cuya importancia sólo se hará sentir después de 1945.

1958: un cambio de referencial

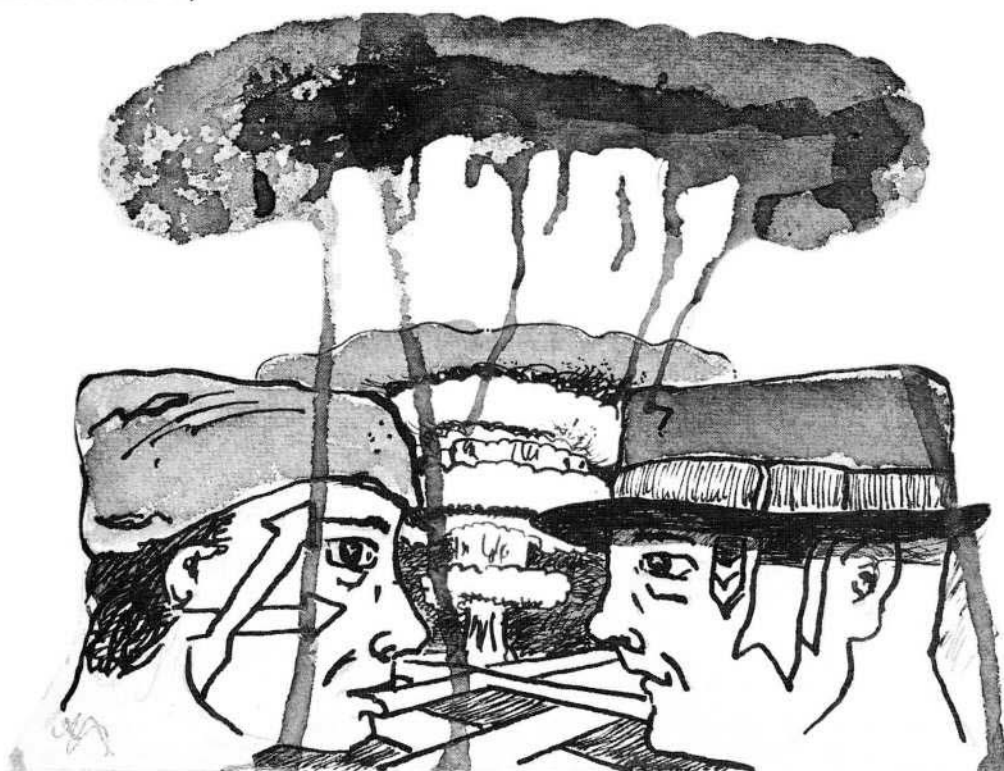
Este equilibrio fundamentado en la permanencia de las relaciones sociales y

la estabilidad de las elites va a caerse bruscamente. Después del doble traumatismo de la derrota de 1940 y de la Liberación⁹, la sociedad francesa escoge la expansión y la modernización. De ser un refugio de los valores tradicionales y un baluarte contra los "rojos", la agricultura se transforma en un *sector económico* al que los planificadores asignan objetivos de productividad ambiciosos con el fin de recuperar lo que desde ahora va a percibirse como un *retraso* dramático. Pero los cambios afectan también al propio mundo rural: descalificación (provisional) de una parte de la elite agraria y subida paralela de nuevas generaciones de agricultores quienes ya no se definen como "gente del país"¹⁰ sino como empresarios agrícolas (*exploitants agricoles*), es decir, como verdaderos profesionales.

Se observa, entonces, *un cambio completo de la relación global-sectorial -RGS-* porque el lugar y la función ("asignados") a la agricultura se transforman completamente. Cuando el general De Gaulle regresa al poder en 1958, la agricultura francesa se enfrenta a una profunda crisis de modernización. Esta crisis es tanto más grave al observar que hay un desfase casi total entre la evolución de la RGS, que tiende a la mo-

9. La "Liberación" corresponde en Francia al inmediato periodo de posguerra (1944-1946). (Nota de los traductores).

10. *Gens du pays* en el texto original francés, es decir *paysan* o campesino. (Nota de los traductores).



dernización de la agricultura, y el referencial al cual adhieren todavía la mayoría de los dirigentes gremiales o políticos, quienes hacen énfasis en la necesidad de un campesinado fuerte y numeroso. *La crisis agrícola desemboca en una crisis política porque el referencial de la política pública agrícola se volvió incoherente frente a la evolución de la RGS que se supone que éste expresa.*

Es entonces cuando hace irrupción en la escena política un nuevo actor cuyo papel va a consistir en actualizar a todos, es decir, a poner de nuevo en acuerdo al referencial de la política agrícola con la RGS. Este nuevo *mediador* es el Centro Nacional de los Jóvenes Agricultores (CNJA). Sus directivos provienen, en su gran mayoría, de los equipos de la *Juventud Agrícola Católica (JAC)* donde aprendieron a combinar la reflexión con la acción. En pocos años (de 1956 a 1960), transforman lo que inicialmente era una organización de juventudes del gremio agrícola en una temible máquina de guerra contra las elites profesionales establecidas. Los jóvenes directivos del CNJA, al afirmar la ineluctabilidad de las transformaciones de la agricultura, cuestionan los dogmas a los cuales se apegaban las elites agrarias.

Dicho de otra manera, los representantes de CNJA *construyen una nueva representación del oficio de agricultor y una nueva concepción del papel de la agricultura.* Haciéndolo, contribuyen a la producción de conocimiento porque elaboran las herramientas intelectuales que permiten al campesinado entender los cambios que afectan su puesto en la sociedad. Pero estas directivas no se limitan a decodificar la nueva RGS para hacerla entendible, sino que van a recodificarla, al construir un programa de acción susceptible de acelerar las transformaciones en curso gracias a la constitución de "explotaciones agrícolas viables"¹¹, el aumento del tamaño de las explotaciones y el incentivo a la salida de los agricultores veteranos con el fin de ayudar a los jóvenes a ampliar la propiedad agrícola. Eso es como proponer una política pública completamente nueva. Ahora bien, este programa corresponde exactamente a los deseos del gobierno de Michel Debré, que busca precisamente desenclavar la agricultura sin saber muy bien cómo hacerlo. Por eso, en apenas algunos meses los asesores del primer ministro se apropian del programa del CNJA para transfor-

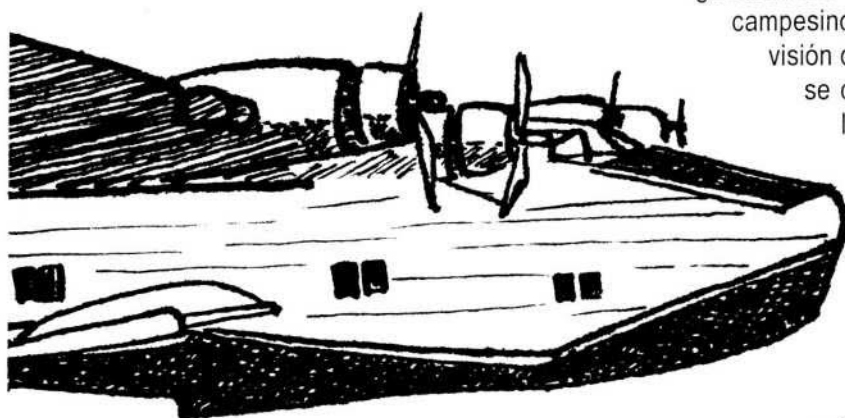
marlo en una ley de orientación agropecuaria (ley del 5 de agosto de 1960), complementada dos años más tarde por una "ley complementaria", preparada por Edgar Pisani, nombrado en este período como ministro de Agricultura.

Estas dos leyes marcan una transformación completa del referencial de la política pública agrícola. A partir de este momento, la norma de adaptación orienta y jerarquiza el conjunto de la acción pública. En este proceso, el CNJA, por cierto, ha desempeñado un papel central, hasta tal punto que en los primeros tiempos el ministerio de Agricultura está totalmente fuera de las discusiones entre el gobierno y el gremio agrícola. *Es el CNJA el que representa el papel de mediador de la nueva política pública agrícola.* Pero esta reformulación del referencial de la política pública agrícola no ha sido sólo un proceso meramente ideológico. También fue la oportunidad para un cambio de liderazgo dentro del sector agrícola. En efecto, el CNJA representaba ante todo a una franja de agricultores de tamaño mediano, quienes trabajaban ellos mismos su tierra (al contrario de las grandes explotaciones), y que buscaban modernizar su maquinaria y ampliar su área de trabajo de tal manera que pudieran obtener un mejor ingreso. Gracias al cambio de referencial esta franja va a tomar la dirección del sector agrícola, lo que está confirmado por el acceso de la mayoría de los dirigentes de este CNJA a los mandos del gremio agrícola (FNSEA)¹². Además, esta franja va a fortalecer su hegemonía sobre el sector, negociando con el Estado un sistema de cogestión de la política pública agrícola¹³, lo cual permite estrechamente el gremio agrícola con las decisiones políticas, transfiriéndole recursos financieros muy importantes. Hay una relación directa y recíproca entre la creación del nuevo referencial de una política pública y el acceso de un nuevo grupo a la dirección del sector implicado, porque el nuevo referencial *expresa la visión del mundo de este grupo hegemónico*, a través de su visión de la relación global-sectorial.

11. En Francia la "explotation (explotación) agrícola" corresponde a la unidad básica de producción agropecuaria. (Nota de los traductores).

12. La FNSEA es la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, el gremio francés de los agricultores y ganaderos. (Nota de los traductores).

13. Véase J. Keeler, *The Politics of Neo corporatism in France*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1987. Sobre la cogestión, véase P. Coulomb, *La cogestion: une nouvelle tentative corporatiste*, en P. Coulomb, H. Delorme, B. Hervieu, M. Jollivet, Ph. Lacombe, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSEA, 1990.



1981: La mediación inconclusa

El período de inicio de los años sesentas, corresponde al caso típico de una *alternancia exitosa*¹⁴: un nuevo poder se encuentra con un actor gremial; proceden a cambiar conjuntamente el referencial, lo que facilita así el acceso al poder de los representantes de este grupo gremial. Al contrario, 1981 marca el fracaso de un intento de cambiar el referencial de la política pública agrícola, lo que no impide mover las cosas pero no en el sentido previsto inicialmente. Cuando el nuevo ministro de Agricultura Edith Cresson se posesionó, su objetivo era aplicar estrictamente las propuestas de la comisión agrícola del Partido Socialista¹⁵. Este programa propone introducir más justicia social en el sector agrícola, gracias a un sistema de precios diferenciados, frenar el éxodo rural que se percibe como un factor de desempleo y cuestionar el monopolio de representación de la FNSEA, herencia del período anterior.

Semejante programa corresponde a un revolcón total de la jerarquía normativa del referencial de la política pública agrícola, en la medida en que la norma de adaptación está jerarquizada en él, mediante una norma de solidaridad. Para ponerlo en marcha, el ministro busca apoyarse en el gremio agrícola de izquierda, reconociéndole, de una vez, la representatividad de todos los gremios minoritarios excluidos, hasta ese momento, del juego de la cogestión. Pero la situación de 1981 difiere de la de 1960. A nivel del sector, el gre-

mio de izquierda está lejos de tener la influencia que gozaban los voceros del CNJA. El discurso de los campesinos-trabajadores¹⁶, empapado de una visión de lucha de clases, está en total desfase con el vivir cotidiano de la mayoría de los agricultores, quienes más bien se consideran y viven como si fueran artesanos independientes. Globalmente considerado, el problema es la adecuación de la política pública de Edith Cresson con los objetivos macroeconómicos del gobierno. Cuando a nivel global prevalecía lo que se puede llamar un *referencial de solidaridad*, se podía admitir la idea de fortalecer la justicia social y frenar el éxodo

agrícola. Pero a partir de 1983, la norma de solidaridad cede el paso a la norma de competitividad: al admitir el carácter inevitable de la restricción exterior, el gobierno resuelve adaptar su voluntad de reforma al ritmo de la máquina económica. Es el triunfo del referencial de mercado. El referencial de la política pública agrícola está completamente en falso, frente a la RGS y, por eso mismo, declarado ilegítimo, como bien lo muestra el remplazo de Edith Cresson por Michel Rocard quien tiene la misión de calmar los ánimos. *La operación de mediación ha fracasado.*

Sigue vigente, aunque no en el sentido que imaginaban los responsables socialistas, el hecho de que el lugar de la agricultura en la sociedad francesa se ha transformado desde 1960 y los responsables gremiales empiezan también a encontrarse en la cuerda floja. Cuando fueron votadas y aprobadas las leyes de orientación agrícola y se puso en marcha el Mercado Común Europeo, apenas se estaba iniciando la apertura de las fronteras: era una perspectiva lejana. Era posible que entre el Estado y los gremios agrícolas se negociara un convenio parcial que permitiera, gracias a la protección del Estado, ajustar las transformaciones agrícolas de manera que no se desestabilice el sistema y, al mismo tiempo, mantener el liderazgo de la franja dominante. Pero a partir de los años ochentas, este sistema que Claude Servolin califica con mucha pertinencia como "Estado-providencia agrícola", no funciona muy bien¹⁷. Primero, genera excedentes cuyo costo es insoportable; segundo, está cada vez

14. Sobre el concepto de alternancia, véase J. L. Quermone, *L'alternance au pouvoir*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je?", 1989.

15. P. Muller, *Les obstacles au changement. Peut-on changer de politique agricole?*, Economie rurale, No. 171, janv.-févr. 1986.

16. Así se llamaba el gremio agrícola izquierdista. (Nota de los traductores).

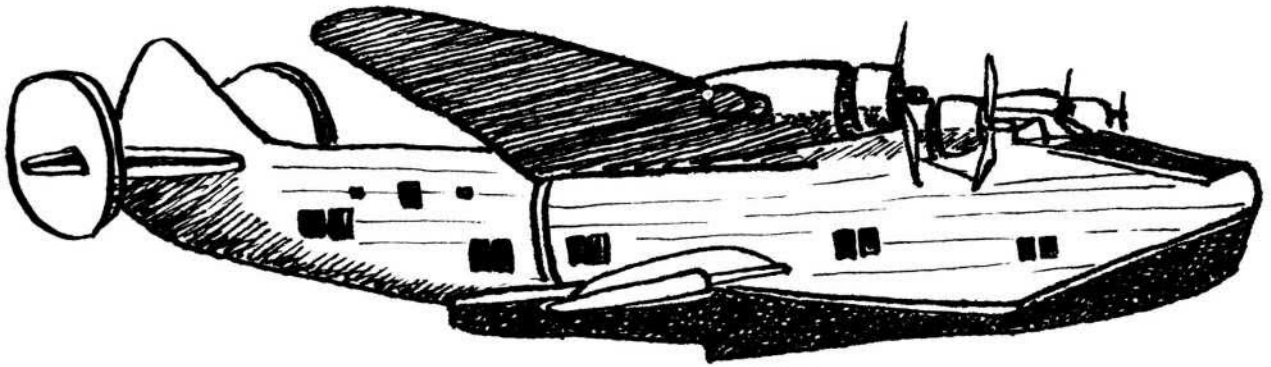
17. C. Servolin, *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1989, pp. 105 y ss.

más en contradicción con las necesidades, siempre más agudas, de la competencia exterior: ampliamente abierta hacia Europa, Francia debe, desde ahora, alinear sus políticas públicas económicas con las de sus socios en el Mercado Común Europeo. Por eso cuando la Comisión Europea¹⁸ propone una reforma a la política pública agrícola común, el gremio agrícola no tiene otra elección que resignarse a ella. Esta vez, la operación de mediación se desarrolló *por fuera del gremio agrícola*. Cuando este último en 1960 pudo sacar de sus filas un mediador que iba a hablar de igual a igual con el gobierno, hoy en día este mismo gremio está obligado a aceptar pasivamente los remedios que le impone un mediador de otro tipo, cuyo poder crece vertiginosamente: la Comisión de las Comunidades Europeas.

ca pública de la aeronáutica civil¹⁹, la mediación desemboca también, al final, en la redefinición de un oficio: el de los ingenieros de la aeronáutica. Pero a diferencia del caso anterior, no se identifica con un movimiento social, sino más bien con un proceso de recomposición del sistema de decisión por parte de uno de los actores presentes.

*Unas industrias de arsenales*²⁰

Hasta el fin de los años sesentas la industria aeronáutica francesa es esencialmente una industria de arsenales, en el sentido de que su modo de reproducción, la selección de los productos puestos en fabricación y el nombramiento de los directivos, estaban amplia-



La política pública de aeronáutica civil: la mediación por un grupo decisional

En el ejemplo de la política pública agrícola, la operación de mediación está realizada por los representantes de un grupo gremial y consiste, ante todo, en definir un nuevo referencial para el oficio agrícola que fundamente nuevas estrategias gremiales. Por eso, la acción de los mediadores es un componente de un amplio movimiento de transformación social que implica grupos sociales importantes. En el caso de la políti-

mente en manos del gobierno. En la mente de los responsables políticos, los programas de aviones civiles eran, primero, un medio de "vigilancia tecnológica" destinado a mantener la capacidad de investigación y de producción de la industria en tiempo de paz. Es lo que permite entender por qué en Francia el centro de la industria aeronáutica está ejercido por el ministerio de Defensa²¹. Esta situación se explica muy amplia-

18. Órgano ejecutivo de las comunidades europeas. (Nota de los traductores).

19. Para conocer más detalles, véase P. Muller, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, París, L'Harmattan, 1989.

20. En Francia, los arsenales corresponden a las industrias de fabricación de armas y componentes para la actividad militar. (Nota de los traductores).

21. E. Chadeau, *L'industrie aéronautique en France, 1900-1950*, París, Fayard, 1987.

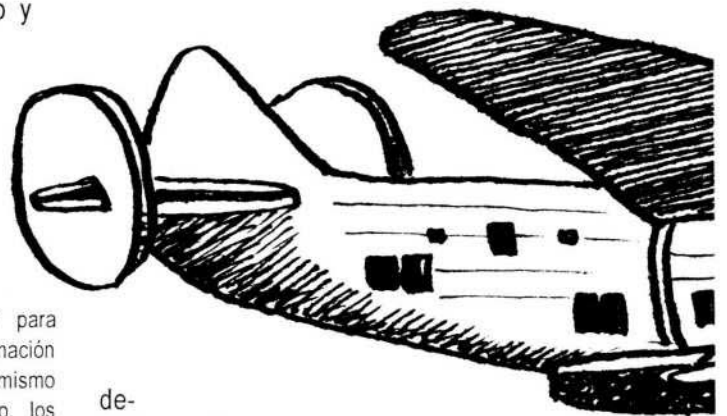
mente por el modo de repartición del peritazgo técnico en el sector aeronáutico en Francia. En el corazón del sistema se encuentra el cuerpo²² de los ingenieros del Aire, creado en 1928 e integrado en 1968 en el cuerpo de los ingenieros de Armamento. Su papel consiste en hacer el seguimiento de los programas de control de la aeronáutica civil o militar, pero, como en todos los grandes cuerpos del Estado francés, tiende a formar enjambres, en particular en las empresas del sector aeroespacial. Eso lleva a una situación donde el peritazgo estratégico está en manos, si no de un actor único, por lo menos de un grupo socialmente homogéneo y que domina la mayoría de los puestos de responsabilidad administrativos e industriales. El modelo del arsenal "a la francesa" se explica, en gran parte, como producto del estilo de relaciones y de la visión del mundo propia del cuerpo de los ingenieros del aire, quienes por eso moldearon las formas y los objetivos de la política pública francesa en el campo de la aeronáutica.

El surgimiento de un mediador industrial

Al iniciar los años sesentas, el fuerte crecimiento del transporte aéreo pone en evidencia la necesidad de una renovación de la flota de las empresas aéreas. Es así como en 1966 concertaron los ministros francés y británico y, en relación con su administración respectiva, definen una especificación para un avión de corto y mediano alcance capaz de transportar 250 pasajeros sobre una distancia de 1.500 km es el "Airbus". Dos grupos de industriales responden a la licitación: Hawker Siddeley, Nord Aviation y Bréguet de una parte; Sud Aviation y British Aircraft Corporation -BAC-, de la otra. En 1967 los gobiernos escogen sus industriales respectivos: Hawker Siddeley del lado británico y Sud Aviation del lado francés. Dicho de otra manera, la elección de los gobiernos disloca los equipos industriales a nombre de estrategias de arsenal que apuntan a repartir los programas (British Aircraft Corporation tenía el programa de Concorde y Sud Aviation era el constructor "oficial" para los aviones civiles en

Francia). En la misma época, firmemente incitados por su gobierno, los alemanes se unen al proyecto de tal manera que el acuerdo intergubernamental de 1967 está firmado por tres socios.

Como suele ocurrir en cualquier empresa de cooperación, lo más difícil de arreglar es el liderazgo. En el más puro estilo de la lógica de arsenales, se decide dar a Sud Aviation la responsabilidad del casco y a Rolls Royce la responsabilidad de los motores. Pero las cosas van a ir mal para el Airbus. Las empresas aéreas, muy escépticas en cuanto a la credibilidad del programa, se niegan a comprometerse. A ello se agregan importantes divergencias entre el motorista y los constructores del casco. A mediados de 1968, el proyecto A300 es virtualmente abandonado. Es entonces cuando los responsables del programa, el francés Roger Beteille y el alemán Félix Kracht, hacen una elección decisiva. Frente a la deriva política, tecnológica e industrial del proyecto, deciden estudiar *clandestinamente* una nueva versión del avión, más pequeña, mejor adaptada a las necesidades de los usuarios, y susceptible de ser equipada con un motor al gusto de los mismos. Este episodio es importante porque constituye una ruptura decisiva respecto al referencial del arsenal: de una parte busca "acoplarse" con las necesidades del mercado mundial sin tener las manos atadas con las exigencias específicas del transportador nacional; de otra, se cuestiona el compromiso de arsenal entre Francia y la Gran Bretaña que paralizaba la configuración del avión a nombre de imperativos diplomáticos, al escoger la motorización en función de una estrategia comercial e industrial. En otros términos, cuando se revela al público el nuevo proyecto llamado A300B, se ve autonomizarse las secuencias de decisión industrial y comercial frente a la secuencia de la



de-
cisión política. Dos fenómenos contradictorios van a cambiar, to-

22. Se habla en Francia de "cuerpos de funcionarios" para designar a funcionarios que comparten la misma formación especializada (a través de las mismas escuelas) y el mismo estatuto dentro de la función pública. Por ejemplo, los ingenieros de Armamento (Ministerio de Defensa), los ingenieros de puentes y caminos (Ministerio de Obras Públicas), los ingenieros de minas (Ministerio de Industria), etc. (Nota de los traductores).

talmente, el desarrollo del programa. De un lado, el gobierno británico, al ver el proyecto alejarse de las especificaciones originales y cuestionarse el papel de la Rolls Royce, se retira del programa, dejando a Hawker Siddeley sin apoyo político. Por el contrario, el gobierno alemán ejerce una fuerte presión sobre Francia para que el programa sea continuado por los dos gobiernos (España vendrá a unirse más tarde).

Es en estas condiciones como en mayo de 1969 se lanza oficialmente el programa. En diciembre de 1970, después de un año de difíciles negociaciones francoalemanas, se define la forma jurídica de la entidad encargada de dirigir el programa: ésta será el GIE²³ Airbus Industrie. Aérospatiale (que desde ahora es el único constructor nacionalizado en Francia) no obtiene, en contra de la esperanza de sus dirigentes, la responsabilidad técnica de la operación. La industria alemana, consciente del riesgo de verse sometida a la industria francesa, logra que las funciones de coordinación de los estudios y de la producción sean aseguradas por Airbus Industrie y no por uno de sus socios industriales. Esta decisión es fundamental, porque va a dar al GIE una autonomía de decisión suficiente para permitirle tomar el liderazgo del programa. *Este liderazgo lo van a fortalecer los dirigentes de Airbus a partir del ejercicio del peritazgo comercial.* Con el fin de valorizar al máximo su recurso principal, los directivos de Airbus Industrie van a poner en marcha nuevas técnicas de comercialización, poco utilizadas en Europa, al visitar sistemáticamente a cada cliente, al organizar giras de demostración con el prototipo del A 300B y al prospectar nuevos mercados en fuerte expansión, como, por ejemplo, el mercado del Extremo Oriente. Haciendo eso, el GIE se vuelve progresivamente un verdadero constructor en el mercado mundial.

En otros términos, Airbus Industrie se ha impuesto como el actor clave del sistema de decisión (especialmente en cuanto al lanzamiento de nuevas versiones o de nuevos modelos) porque era dueño del *peritazgo más estratégico*, el peritazgo comercial. *Pero recíprocamente, este peritazgo se volvió estratégico sólo a partir del momento en que se impone un nuevo referencial en detrimento del referencial del arsenal: el referencial del mercado.* Se trata aquí de una nueva imagen del oficio de constructor de aviones: con ayuda de los sinsabores del Concorde, se admite ahora que un avión debe ser concebido en función de las ne-

cesidades del mercado y no solamente en función de las exigencias del ingeniero. En las discusiones con los industriales sobre la elección de equipamientos o sobre las características del avión, los responsables de Airbus Industrie hacen aceptar sistemáticamente su punto de vista por cuanto éste refleja las necesidades del mercado.

Del referencial del arsenal al referencial del mercado

Hasta ahora, Airbus Industrie se ha impuesto progresivamente como el principal mediador entre los diferentes sistemas de peritazgo y como el actor que construye la coherencia entre las diversas secuencias de decisión, asegurándose de que los políticos financiarán el avión que corresponde al mercado, y a la inversa. Eso le da al GIE un poder de influencia muy importante sobre el programa, aun si este, formalmente, sólo asegura un papel de coordinación. Por eso el hecho destacable de la historia de Airbus es en realidad, la sustitución de un referencial comercial a lo que llamamos el referencial del arsenal. Es así como las elecciones tecnológicas están cada vez más sometidas al estricto criterio de la eficacia comercial y que la decisión pública de financiar un programa depende únicamente de la evaluación de las posibilidades de éxito del producto sobre el mercado. Hay entonces una relación circular entre el crecimiento del papel de Airbus Industrie en el sistema y la prevaencia del referencial comercial sobre el referencial del arsenal: cuanto más crece el papel de Airbus Industrie, más peso toma la lógica de mercado; cuanto más se impone aquélla, más fortalece el GIE su papel de mediación decisional.

Como mediador, el equipo directivo de Airbus Industrie ha desempeñado entonces un papel de transacción o de intermediación entre los diferentes universos conceptuales que se enfrentaban inicialmente en el sistema de decisiones: de un lado, los administradores enfatizaban en la exigencia de una regulación general, y del otro, los ingenieros, quienes hacían prevalecer las decisiones técnicas. Este equipo ha construido puentes semánticos entre estos universos diferentes. A partir del análisis de los cambios que afectaron la industria del transporte aéreo, este equipo ha construido una representación del mundo aceptable por el conjunto de los actores, porque integraba sus propios peritazgos al tiempo que cambiaba su percepción del entorno. Progresivamente (más o

23. Groupement d'Interêt Economique (consorcio. Nota de los traductores).

menos entre 1968 y 1978), el sistema de referencia en función del cual los actores perciben su mundo y orientan su acción se ha modificado. Es así como se ven unas lógicas que parecían irreconciliables y cuya colisión casi provoca el fracaso prematuro del programa, encajar y organizarse en un sistema relativamente coherente. Eso se debe al hecho de que cada actor reconoce desde ahora como dominante una norma fundamental, la norma de mercado, que va a jerarquizar todas las demás normas específicas de cada secuencia de decisión.

La articulación del campo cognitivo y el campo del poder

Los dos ejemplos presentados ofrecen una idea general de la inmensa importancia y la complejidad de las funciones ejercidas por los mediadores en el proceso de elaboración y de puesta en marcha o implementación de una política pública, puesto que son ellos quienes combinan las dos dimensiones fundamentales siempre presentes:

- la dimensión intelectual, es decir, el proceso de construcción de una *visión de mundo* que va a determinar la *percepción* de los actores que intervienen en el sistema de decisión;
- la dimensión del poder, es decir, el proceso por el cual se va a establecer una nueva jerarquía entre los actores, donde uno de los grupos presentes hace aceptar su *liderazgo* en el sistema y su lugar central en el proceso político.

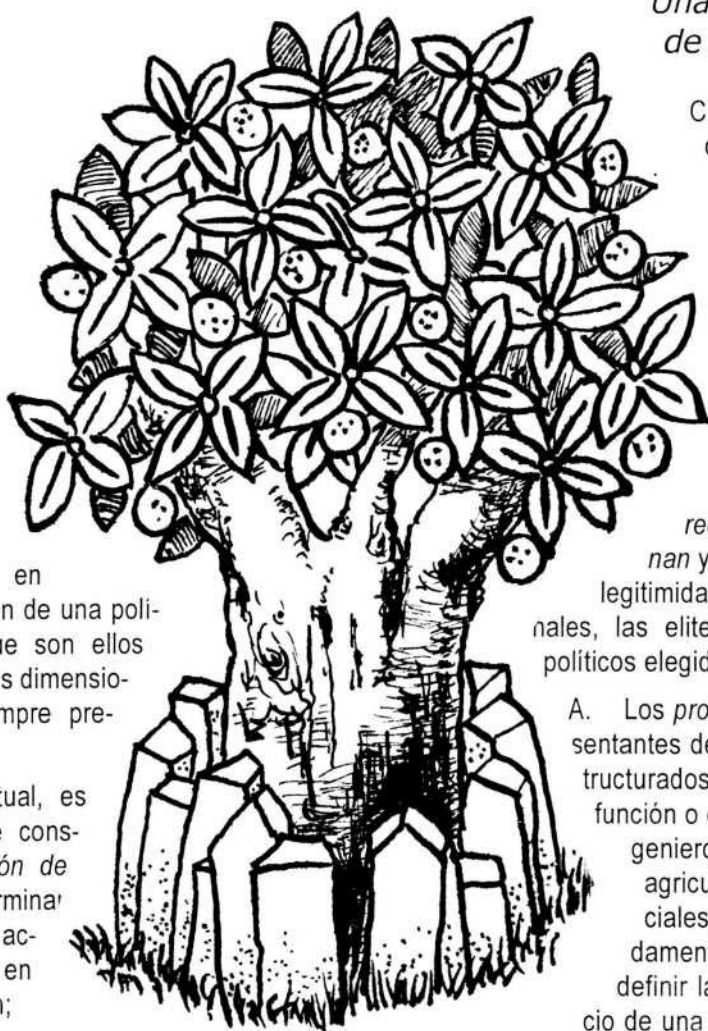
Los ejemplos muestran también hasta dónde las dos dimensiones están realmente ligadas entre sí: porque sólo al ser aceptada su propia visión de las co-

sas es como un actor puede ejercer su liderazgo en el sector. Por el contrario, sólo cuando un grupo se vuelve hegemónico dentro de un sector va poco a poco a hacer reconocer como *verdaderas* sus concepciones sobre la regulación de este sector. El papel de los mediadores es entonces articular el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante.

Una tipología de los mediadores

Claro está que esta función de articulación del campo del poder y del campo del conocimiento no se ejerce exactamente de la misma manera en todos los sectores. Entre otras, es posible distinguir tres categorías de mediadores en función *del recurso social que dominan* y, luego, en función de su legitimidad principal: los profesionales, las elites administrativas y los políticos elegidos popularmente.

A. Los *profesionales* son los representantes de los grupos sociales estructurados alrededor de una función o de un oficio: médicos, ingenieros de puentes y caminos, agricultores, trabajadores sociales, pilotos. Su recurso fundamental es su capacidad para definir las condiciones de ejercicio de una profesión: modos operativos, reglas de excelencia y sistemas de peritazgo. Su legitimidad está relacionada con su capacidad de inscribir las reivindicaciones propias de su profesión en un espacio político e intelectual más amplio. Como vimos anteriormente, es así como las directivas del CNJA construyeron una nueva definición del oficio de agricultor (fundamentada en el dominio del progreso técnico) y ubicaron esta concepción en el



movimiento general de modernización que afectaba a Francia en los años sesentas. Así mismo, el grupo de los oficiales modernistas, aliados con los científicos de la ciencia atómica, reformularon las reglas para el ejercicio del oficio de las armas al tiempo que definieron un nuevo puesto del Ejército en la nación. Buscando ser más precisos, podemos decir que la mediación de los mediadores profesionales se sitúa en tres niveles: definen las reglas de acceso a la profesión, fijan las fronteras del sector y legitiman la posición hegemónica de las elites sectoriales.

La definición de las reglas de acceso a la profesión es una función eminentemente estratégica, puesto que determina las reglas del juego. Este proceso implica la fijación de las normas de excelencia profesional. Es así como los representantes del CNJA definieron nuevas reglas de ejercicio para el oficio de agricultor que, de hecho, tendían a excluir a los campesinos demasiado viejos (prioridad para los jóvenes), a los demasiado pequeños (prioridad para los más eficientes) o pluriactivos (prioridad a la agricultura especializada)²⁴. En el caso de los cuerpos²⁵ de funcionarios del Estado, este proceso implica la definición del campo de peritazgo principal del cuerpo y la fijación de *numerus clausus*²⁶ para el ingreso en estos cuerpos.

Este anuncio de las normas de acceso al grupo profesional tiene por efecto fijar las fronteras del sector que tienden a identificarse con el campo de acción del grupo profesional dominante. Hay una relación directa entre la naturaleza del liderazgo sectorial (¿quién dirige el sector y por cuáles medios se hace aceptar esta dirección?) y las fronteras del sector. Cuando el CNJA define nuevas normas profesionales, pone fin a la identificación de la agricultura con el mundo rural y define el sector agrícola como el conjunto del campesinado modernizado o en vía de modernización.

A través de estas operaciones de definición de los marcos de la actividad profesional, los mediadores justifican, de manera evidente, el papel privile-

giado de las elites que ellos representan: los campesinos modernizados, los médicos hospitalarios, los ingenieros de puentes y caminos o los ingenieros de minas ocupan un lugar central respectivamente en los sectores agrícola, de la salud, del urbanismo o de la energía, porque ellos mismos definieron la estructura y las fronteras de estos sectores. Estamos aquí frente a un proceso circular: puesto que tal grupo es dominante dentro de un sector, hace aceptar su visión del mundo como la dominante; por el contrario, ya que al revés, un grupo es capaz de hacer aceptar su visión del mundo como "verdadera", puede acceder a la dirección de este sector. Por tanto, esa circularidad no es automática y por eso la función principal de los mediadores es hacer funcionar y mantener esta relación causal, activar el círculo virtuoso que va a confortar el liderazgo del grupo dominante. En este papel, los mediadores disponen de un recurso esencial: el dominio de la relación global-sectorial. En efecto, tomando en cuenta lo que hemos dicho sobre el funcionamiento de las sociedades sectoriales²⁷, la capacidad de decodificar y de actuar sobre la RGS es una ventaja estratégica para hacerse reconocer como líder. Es así como los jóvenes agricultores modernistas del CNJA pudieron invocar la ineluctabilidad de los cambios venideros para hacer aceptar masivamente su nueva visión del mundo y el puesto eminente que ellos ocupaban en ella. Eso sin considerar que este control de la RGS se traducía, en la realidad cotidiana, en un acceso privilegiado a los créditos públicos puesto que ellos mismos estaban encargados de poner en marcha la política pública.

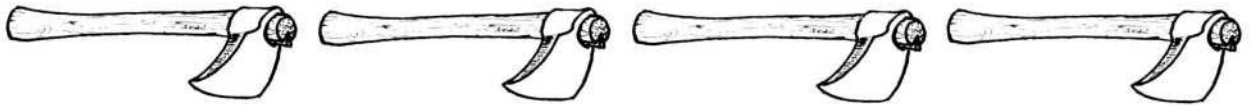
- B. *Las elites administrativas se definen por su capacidad de dominar la coherencia de los sistemas de decisión.* Es cierto que a veces algunos actores pueden combinar estrategia profesional y estrategia gerencial, como es el caso de los grandes cuerpos de funcionarios técnicos del Estado. Pero cuando el espacio del referencial de los mediadores realmente es el sector (aun si su fuerza es ser capaz de elevarse hasta la relación global-sectorial), el espacio de referencia de las elites administrativas es el sistema de decisión global: aun si ellas son capaces de comprometerse con un sector, su espacio favorito es lo intersectorial y su re-

24. Véase de J. Rémy, *La crise de la professionalisation en agriculture: les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur*, en *Sociologie du travail*, No. 4, 1987.

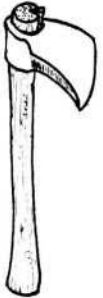
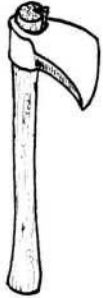
25. Véase nota No. 21 (Nota de los traductores).

26. Locución latina que se traduce como "cupo limitado" (Nota de los traductores).

27. Véase del mismo autor, *Génesis y fundamento...* en *op. cit.* (Nota de los traductores).



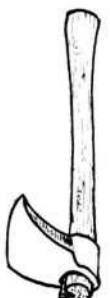
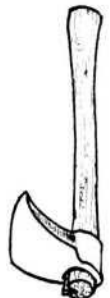
curso principal es precisamente esta capacidad de ubicar su acción más allá de los clivajes²⁸ sectoriales. Es entre estas elites donde se pueden encontrar más fácilmente los productores del referencial global, donde se expresan las normas que tienen que ver con el sistema social en su conjunto. Así, las elites administrativas son un eslabón fundamental de la elite dirigente. Por esta razón también en Francia los planificadores son el arquetipo de estos mediadores decisionales, por lo menos en el período que va de 1950 a 1970. En efecto, es principalmente en el marco de la Comisaría General para el Plan de Desarrollo y a través del trabajo de las comisiones de modernización donde se ha construido el referencial de modernidad, que ha estructurado todo el sistema de las políticas públicas en Francia durante este período. Al mismo tiempo, los planificadores estaban ubicados en la intersección de múltiples redes de decisión públicas y privadas, lo que les ha permitido presionar eficazmente la definición de numerosas políticas públicas, empezando por las políticas públicas económicas y las políticas públicas industriales.



Es además impactante constatar que la pérdida de influencia de la Comisaría para el Plan es exactamente concomitante con la crisis de este referencial de modernidad cuyos efectos se hicieron sentir plenamente durante los años setentas. Con la Comisaría para el Plan, en realidad entra en crisis toda la elite administrativa que tanto había caracterizado el modelo francés de políticas públicas.

28. Galicismo comúnmente utilizado en sociología para designar las diferentes separaciones entre sectores, clases o grupos sociales. (Nota de los traductores).

C. Con esta crisis se asiste entonces a un sorprendente regreso al primer plano de la mediación por los *políticos elegidos*. No hay que imaginarse, sin embargo, que profesionales y tecnócratas habían movilizad o totalmente las funciones de mediación. Hombres como Michel Debré, Edgar Pisani o, claro ésta, Charles de Gaulle, se revelaron como destacados mediadores y desempeñaron un papel fundamental en la puesta en marcha de nuevas políticas públicas. Pero su papel -salvo algunas excepciones- era más probable articular entre sí los referenciales producidos por la elite administrativa que producir imágenes cognitivas verdaderamente nuevas. Hoy en día este regreso del político elegido acompaña la crisis de legitimidad de la elite administrativa y el surgimiento de nuevos voceros provenientes de la "sociedad civil" que ya no se identifican con estrategias profesionales. Más que a nivel central, donde la clase política parece sufrir una prolongada degradación de su imagen, es en el ámbito de las políticas públicas locales donde se ve la multiplicación de estos nuevos mediadores cuya característica es combinar la lógica gerencial (ellos se definen como productores de políticas públicas con la legitimidad política.



Una función intelectual

Los mediadores son fundamentalmente unos *intelectuales* en el sentido que Gramsci le da

29. A. Gramsci, "Les intellectuels et l'organisation de la culture" en *Gramsci dans le texte* (textes choisis), Paris, Ed. Sociales, 1977, p. 597.



a este término. En el pensamiento de Gramsci, la palabra no se opone a "manual" sino que designa al actor que define y construye la visión del mundo propia del estrato social: "cada grupo social", escribe Gramsci, "(...) crea al mismo tiempo que él, orgánicamente, una o varias capas de intelectuales que le dan su homogeneidad o la conciencia de su propia función, no solamente en el campo económico sino también en el campo político y social"²⁹. Tal como la define Gramsci, la función de estos intelectuales es doble:

- construyen las imágenes de referencia que van a constituir la visión del mundo del grupo social (por ejemplo, una nueva representación del oficio de agricultor o de la acción social, o del oficio de las armas, o del oficio de político local elegido);
- pero también tienen como función *hacer aceptar*, y aun *hacer reconocer como verdadera* esta visión del mundo por la mayoría de los actores del sector. El acceso de un grupo social a la dirección de un sector, implica —en efecto— el reconocimiento de la legitimidad de su liderazgo por parte del conjunto de los grupos que intervienen en este sector. Es la diferencia que hace Gramsci entre *dominación* (que tiene que ver con la fuerza) y *hegemonía* (que tiene que ver con el consentimiento). Es así como la concepción de los oficiales modernistas, quienes pregonaban el tránsito hacia la era nuclear, ha sido reconocida como verdadera por el conjunto de la institución militar. Por cierto, este reconocimiento no se hizo sin dificultades, sino a través de conflictos muy fuertes como en el caso también del sector agrícola. Eso muestra que el proceso de mediación que corresponde al acceso al poder de nuevos actores sociales a través de la difusión de nuevas imágenes cognitivas no es un mero proceso ideológico o científico. Al contrario, está en el corazón de las luchas sociales cuya forma puede ser más o menos fuerte.

¿Por qué las nuevas concepciones son "verdaderas"? Porque expresan, en un momento dado, el estado de la relación global-sectorial que los intelectuales-mediadores han sabido decodificar y formular en los términos que se usan en la acción política. El referencial de una política pública no puede ser arbitrario (véase en 1981 el caso de la política pública agrícola): debe ser coherente con la RGS, debe "expresar" la RGS. Al mismo tiempo, esta RGS existe realmente para los actores en presencia sólo a partir del momento cuando está conceptualizada por parte de los mediadores bajo la forma de imágenes cognitivas. Entonces, es solamente después cuando es viable decir que tal o

cual política pública sintonizaba o no con la evolución de la RGS. No hay determinismo ni voluntarismo absolutos: una política pública nunca es el producto directo de una situación socioeconómica, dado que esa situación existe sólo cuando está formulada y recordada en función del esquema de análisis cognitivo de los actores de la decisión. Al contrario, una política pública no puede desconocer, más allá de ciertos límites, la configuración de las relaciones de fuerza en un momento dado. *El margen de maniobra de las políticas públicas se ubica entonces exactamente, en la intersección entre el estado de las relaciones sociales y las presentaciones que de aquéllas se hacen los actores*

En conclusión, se puede decir que los mediadores construyen las imágenes a través de las cuales una sociedad dada representa su relación con el mundo. A través de su papel en la elaboración de los programas políticos, ellos participan en la construcción de las herramientas que esta sociedad se da para actuar sobre el mundo y sobre sí misma: *los mediadores construyen y gerencian la historicidad*.

Bibliografía

- Institut Charles de Gaulle, *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, Paris, Plon, 1985.
- P. Muller, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humainisme, Les Editions ouvrières, 1984.
- M. Gervais, M. Jollivet, Y. Tavernier, *Histoire de la France rurale*, IV, Paris, Seuil, 1976.
- J. Keeler, *The Politics of Neo corporatism in France*, New York Oxford, Oxford University Press, 1987.
- P. Colomb, "La cogestion: une nouvelle tentative corporatiste", P. Coulomb, H. Delorme, B. Hervieu, M. Jollivet, Ph. Lacombe, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNAP, 1990.
- J.-L. Quermone, *L'alternance au pouvoir*, Paris, PUF, coll. "Cahiers de la politique", 1989.
- P. Muller, "Les obstacles au changement. Peut-on changer de politique agricole?", *Economie rurale*, N 171, janv.-févr. 1986.
- C. Servolin, *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1989.
- P. Muller, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- E. Chadeau, *L'industrie aéronautique en France, 1900-1950*, Paris, Fayard, 1987.
- J. Remy, "La crise de la professionnalisation en agriculture: les jeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur", *Sociologie du travail*, N° 4, 1987.
- A. Gramsci, "Les intellectuels et l'organisation de la culture" in *Gramsci dans le texte (textes choisis)*, Paris, Ed. Sociales, 1977.