



La dimension historique en el analisis de las publicas

Pascale Laborier

► To cite this version:

Pascale Laborier. La dimension historique en el analisis de las publicas. Roth, André-Noel. Analisis y evaluacion de politicas publicas, Universidad Nacional de Colombia, pp.2-7, 2009. <halshs-00428874>

HAL Id: halshs-00428874

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00428874>

Submitted on 29 Oct 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La dimensión histórica en el análisis de las políticas públicas

Por Pascale Laborier

En sus estrategias de investigación, más de un enfoque de políticas públicas utiliza la historia como método de análisis: es el caso tanto de la sociología (macro)histórica comparada norteamericana, del neoinstitucionalismo como del enfoque sociohistórico de la acción pública en Europa. Sin embargo, a pesar de que los objetivos de estos enfoques pueden parecer muy similares - analizar secuencias temporales relativamente largas captando la génesis de la acción pública y sus transformaciones – estos divergen en cuanto al tipo de hipótesis planteadas y a sus implicaciones heurísticas (Laborier, 2003).

Voy a presentar aquí de manera sucinta algunas de las tesis del neoinstitucionalismo y de una manera más detallada los enfoques sociohistóricos.

• El enfoque neoinstitucional

Para el neoinstitucionalismo, enfoque dominante en los análisis anglosajones, se trata por ejemplo de entender cómo las restricciones institucionales influyen sobre los actores. Las instituciones pueden ser interpretadas como factores históricos que limitan las opciones posibles para los tomadores de decisión (North, 1990). Así que las elecciones realizadas con anterioridad en la acción pública condicionan de manera negativa o positiva elecciones ulteriores (Pierson, 1994) y limitan o influyen el abanico de las posibles elecciones.

Con estos enfoques teóricos se trata de entender, del mismo modo que con ciertos enfoques económicos, las anomalías como, por ejemplo, la supervivencia de tecnologías poco eficaces (p.e. el teclado *qwerty*). En estos casos, la historia se entiende como restricciones que pesan sobre los actores y que estructuran el marco cognitivo y aceptable de la acción pública: es decir las orientaciones y los recursos de los actores. Además, las instituciones son consideradas como poco flexibles, ya que los actores operan a partir de un abanico restringido de elecciones posibles, con lo cual se garantiza el equilibrio institucional (Shepsle, 1986).

En esta perspectiva la historia está almacenada en las instituciones mediante su institucionalización. La historia consiste entonces en la reproducción de los marcos institucionales mediante mecanismos de isomorfismo, mimetismo, coerción o norma (Di Maggio y Powell, 1991; Mahoney, 2003)

Es preciso señalar dos problemas que se presentan con todos los enfoques neoinstitucionales:

1) el concepto mismo de lo que es una institución varía fuertemente. Desde una versión muy restrictiva de organización política hasta una acepción antropológica, casi sinónima de cultura (Jepperson, 1991) en la cual los hechos institucionales, como producto de las interacciones, deben ser analizados a partir de los arreglos prácticos en las organizaciones (Stinchcombe, 1968). En todo caso, lo que importa para el análisis neoinstitucionalista es captar los procesos de institucionalización, de desinstitucionalización o de reinstitucionalización.

2). La innovación, el cambio y las rupturas quedan difícilmente aprehensibles para el neoinstitucionalismo. Las instituciones son esquemas que permiten a los actores coordinar su acción y que autorizan la predictibilidad de los comportamientos a partir de reglas consideradas como adquiridas (Berger y Luckmann, 1966)

Por lo tanto, para el neoinstitucionalismo, las instituciones abarcan un proceso histórico

enteramente comandado por la selección y la estabilización de esquemas de acción.

II) Los enfoques sociohistóricos

En Francia, la sociohistoria de las políticas públicas se presenta como un nuevo modelo que se ha desarrollado desde unos quince años:

En particular, los trabajos de Pierre Bourdieu han sido determinantes para el desarrollo de este nuevo enfoque. Se trata de una perspectiva de sociología crítica que apunta a “romper con la naturalidad del Estado” o con la historia que el Estado hace escribir sobre el mismo y con la historia narrada por funcionarios autorizados.

Con este enfoque, la investigación tiene como objeto la reconstitución de las lógicas sociales, las lógicas de acción que obran en un área de intervención pública. Se puede citar como ejemplos las investigaciones realizadas sobre el desempleo (Salais, 1986; Topalov, 1994), la familia (Lenoir, 1991), la vivienda social (Magri, 1991), la cultura (Dubois, Laborier, 1999).

Aquí la pregunta de investigación es relativa a los momentos de inventividad, de redefinición de la acción pública o de ruptura durante momentos históricos claves con el objetivo de revelar el carácter construido, contingente, de las prácticas actuales. Así, la comprensión de la política de vivienda en Francia implica una mirada hacia atrás sobre el momento clave de final del siglo XIX. Suzanne Magri trabajó sobre la génesis de una categoría de intervención pública: la vivienda social. Su investigación se focaliza en los espacios sociales e institucionales desde los cuales emergieron los proyectos de reforma constitutivos de la primera política de vivienda social en Francia: las viviendas económicas construidas por los empresarios para sus obreros, y por las municipalidades.

Mediante su « Sociología de los laboratorios de la reforma de la habitación popular (1880-1920) », Magri nos presenta la historia de las etapas en la definición de los beneficiarios de las habitaciones económicas desde la realización del Congreso Internacional de 1889 dedicado al tema hasta la aprobación de la ley Jules Siegfried en 1894 en Francia. Los primeros dispositivos institucionales y financieros fueron establecidos en el curso de este periodo legislativo, al mismo tiempo que se escribió una nueva concepción política y social de la habitación.

El trabajo social y político de definición de los “beneficiarios” de esta política se apoyó sobre un instrumento nuevo: les estadísticas sobre la habitación salubre. La definición de una vivienda *salubre* se apoyó sobre el número de personas por habitación y las comodidades ofrecidas.

De manera que pasamos de un dispositivo hacia los obreros a una política pública destinada a los ciudadanos de bajo ingreso y, de manera extensiva, a las personas que dependen de un salario. Luego, el dispositivo se extendió muy rápidamente a las capas sociales medias. Desde el inicio existió una ambigüedad en el dispositivo. En efecto, éste asoció financiamiento público y funcionarios de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (1894). Lo que implica que se trató de ayudar a la vivienda para categorías de la población que vive de un sueldo pero también en una perspectiva de rentabilidad mínima de las viviendas (es decir población que dispone de la capacidad para pagar un alquiler).

El estudio de la génesis de las modalidades de la intervención pública permite entonces entender las múltiples lógicas producidas por los dispositivos contemporáneos de la acción pública en el sector. El trabajo consiste en el estudio de un proceso por el cual se reconstituye su génesis, con el objetivo de deconstruir la familiaridad y la naturalidad

de un pasado enquistado en el presente (Offerlé, 2002). Se moviliza la sociología de Pierre Bourdieu para comprender las estrategias y las luchas competitivas en el marco del campo político burocrático del Estado y el proceso de autonomización de los campos.

III) Los aportes de los enfoques sociohistóricos

A/ Contingencia vs. Ideología

Si las políticas públicas tienen una marca, un nombre (política de salud, cultural, de vivienda, etc.), su origen se encuentra en dispositivos no congruentes. Otro ejemplo es dado por el sociólogo holandés A. De Swaan (1988) en su estudio sobre la génesis de los servicios públicos de alcantarillado en las ciudades europeas. Allí se muestra como la creación de estos servicios públicos es el resultado de procesos heterogéneos y no lineales. La forma inicial del sistema se creó en los inicios del siglo XIX en barrios residenciales socialmente homogéneos y cuya conexión al sistema sanitario podía estar financiada en el marco de una economía sostenida por la demanda privada de comodidades domésticas. Una vez consolidada la red en estos barrios, las zonas cercanas empobrecidas constituían una amenaza para la higiene de todos, y resultaba para la colectividad poco oneroso conectarlos.

De modo que este sistema se volvió un bien público solo después. Una ideología del servicio público de la higiene fue creada en Francia de manera posterior a su desarrollo. Sin embargo, la génesis de los dispositivos colectivos de los cuales es posible, para algunos, retrasar la historia desde la Edad Media, muestra el carácter fragmentado del desarrollo de la acción pública: la génesis de los dispositivos colectivos para luchar contra amenazas o dificultades que afectan de manera separada los individuos encuentra un punto de apoyo en la reconstitución de las lógicas de acción colectiva y no en las ideas.

B/ racionalidades múltiples

El análisis de la acción pública no supone actores « coherentes » en el tiempo y dotados de racionalidades estabilizadas (Simon, 1983). La sociología de las organizaciones muestra por ejemplo como un joven funcionario cambia sus maneras de trabajar y de contar su actividad a lo largo de su carrera.

Los trabajos históricos (sobre la Edad media e moderno por ejemplo) muestran la variedad de los roles sociales, de las experiencias, de los recursos culturales y económicos: los individuos ocupan posiciones sociales heterogéneas (Levi, 1985). Es así como el discurso y el comportamiento de un funcionario de una administración puede variar según el contexto en el cual está observado: ante una junta de barrios, en su oficina, en su espacio privado, etc. Varias lógicas de acción, eventualmente heterogéneas, pueden quedar a disposición de los actores según los expedientes a tratar (Dutour 2003).

Por ejemplo, con una investigación que realicé en Francia, con un grupo de investigadores de París I (Gaxie, 1998), sobre las políticas locales dirigidas hacia las poblaciones de origen extranjera, se mostró que una municipalidad de izquierda estaba hostil a cualquier política intervencionista en materia de integración a nombre del principio republicano (jacobino) de igualdad entre ciudadanos. Los ediles izquierdistas se negaban a hablar de política educativa diferenciada según el territorio. En una entrevista sobre la presencia de una población de origen gitana en el centro de la ciudad, el edil de esta ciudad habló de los gitanos como de „una calamidad imposible de integrar“, porque problemática. De hecho, la municipalidad implementó una política

específica con puesta a disposición de personal adicional, número reducido de niños por salón, material informático, etc. En este caso, el discurso del edil se fundamenta en un registro distinto al republicano.

Este ejemplo rápido nos indica que los actores están confrontados a situaciones heterogéneas y que las enfrentan como problemas prácticos a los cuales deben responder. Muy a menudo, el análisis de las políticas públicas presupone actores coherentes a través del tiempo y dotados de racionalidades estabilizadas. La dimensión histórica permite captar los diversos registros o repertorios discursivos y de acción a disposición de los actores.

Conclusión

La exploración sociohistórica permite describir el trabajo de elaboración social de aceptabilidad de una nueva categoría para la intervención pública. A esta labor de elaboración social participan tanto actores situados en el centro del poder como diversos grupos sociales y políticos que disponen de una cercanía variable para con el poder.

La política pública no es unidimensional, es un ensamblaje, una caja de herramientas, una composición que, a la vez, restringe y autoriza la acción en una variedad de repertorios disponibles.

Un trabajo investigativo que usa la historia permite el examen del surgimiento en el pasado histórico de un conjunto de teorías, doctrinas y, también y en particular, de prácticas que progresivamente van a componerlo. Pasado histórico en el cual los actores se representan tanto la legitimidad de una intervención pública como las modalidades de esta intervención y que modifican por sus usos. Se puede ilustrar esto mediante una analogía con los juegos de sociedad (De Certeau, 1990): es cierto que las instituciones determinan las reglas de juego, influyen sobre el comportamiento de los actores, pero a su vez, las prácticas agregan y modifican los mecanismos institucionales. Aquí la inventividad permite captar los momentos de intervención, de "bricolaje" que conlleva los actores a experimentar nuevas formas de intervención, a pesar que estas sigan restringidas por un abanico de modos de hacer ya comprobados. El objeto del análisis histórico no se encuentra cristalizado, más bien consiste en lógicas de relaciones de poder que estructuran el espacio de lo posible de la acción. El uso de la historia no apunta principal y solamente a deconstruir objetos (jurídicos, administrativos o estadísticos), sino que apunta a dar cuenta de su solidez y su perennidad. La metodología histórica es entonces la de la constitución de estos repertorios de las políticas públicas en el tiempo y la historicidad la de su efectuación en el presente.

Referencias bibliográficas

- Berger, P. Luckmann, T. (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, New York: Anchor Books.
- Bourdieu P. (1980) *Le mort saisi le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée*, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 32/33 : 3-14
- Bourdieu P. (1993) *Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique*, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 96/97 : 49-62.
- De Certeau, M. (1990) *L'invention du quotidien, 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard.
- De Swaan, A. (1988) *In Care of the State; Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York/Cambridge: Oxford U.P./Polity Press.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*,

Chicago, The University of Chicago Press

Dubois V., Laborier P. (1999) Le social dans l'institutionnalisation des politiques culturelles en France et en Allemagne, in R. Balme, A. Faure y A. Mabileau, dir., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po : 253-269

Dutour, T., (2003) Perspectives d'analyse interactionnistes et histoire médiévale", in Laborier, P. y Trom, D. (ed.) *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF: 485-514.

Gaxie, D., Laborier, P., Lassalle, M., Obradovic, I., Taiclet A.-F. (1998) *Rapport sur les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère*, Ministère des Affaires sociales (DTM), 2 vol. Synthesis printed in *Migrations Etudes* 1999/86.

Jepperson, R. (1991) Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in Di Maggio, P. y Powell, W. (1991)

Laborier (2003) Historicité et sociologie de l'action publique, in Laborier, P. y Trom, D. (ed.) *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF: 419-483.

Lenoir, R. (1991) Politique familiale et construction sociale de la famille, *Revue Française de Science Politique* 41 (6) : 781-807

Levi, G. (1985) *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le Piémont du XVIIe siècle*, trad. Paris, Gallimard

Magri, S. (1991) Politique du logement social, *Genèses* 5: 35-53,

Mahoney, J. (2003) Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis, in Mahoney J., Rueschemeyer D., (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge UP

Offerlé, M. (2002) Haires et errances disciplinaires, in Déloye Y., Voutat, B., *Faire de la science politique*, Paris, Belin : 255-264

Pierson, B. (1994) *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher or the Politics of Retrenchment*, Cambridge UP

Salais, R. (1986) *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF

Shepsle, K. (1986) Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, in Weisberg, H. ed., *Political Science : The Science of Politics*, New York, Agathon : 51-82

Simon, H. (1983) *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.

Stinchcombe, A. (1968) *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt Brace

Topalov, C. (1994) *La naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel