

Enfoques sobre el análisis de las políticas estatales

ARGUMENTA QUE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES HA ESTADO SESGADO TANTO POR EL INTERÉS ACADÉMICO O EL INTERÉS INSTITUCIONAL COMO POR EL ENFOQUE O ÉNFASIS UTILIZADO EN EL ANÁLISIS. REALIZA UNA REVISIÓN DE ESTOS ENFOQUES ANALIZANDO SUS BONDADES Y LIMITACIONES. PROPONE UN ENFOQUE INTEGRAL PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES, DONDE SE CONSIDERE UN NIVEL DE ANÁLISIS MACRO (INTERPRETACIÓN DEL PAPEL DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN EL PROCESO DE REPRODUCCIÓN SOCIAL) CON EL NIVEL MICRO (LA DINÁMICA INTRAINSTITUCIONAL).

INTRODUCCION

En los últimos años se ha presentado un creciente interés tanto en el mundo académico como en el institucional, por estudiar las políticas estatales y su impacto en la sociedad.

Este ha sido especialmente significativo en los países capitalistas desarrollados, en donde se ha llegado inclusive a otorgarle a esta área del conocimiento el carácter de una disciplina autónoma.

En América Latina, si bien los recursos y esfuerzos invertidos en estos estudios han sido menores, también se le ha venido otorgando mayor atención. En este caso tanto la crisis económica, la cual entre otras manifestaciones, se ha expresado en una crisis fiscal en un incremento desmedido de la deuda externa como en el predominio de las pro-

puestas de política económica que plantean liberalizar la economía, han estimulado el análisis y las evaluaciones de las políticas, ya sea para hacerlas más eficientes y eficaces, considerando las condiciones de escasez existentes hoy en día (administrar la escasez) o para aumentar el conocimiento de un objeto de estudio que había sido soslayado.

Los análisis de políticas estatales generalmente cumplen dos tipos de propósito, que no son necesariamente excluyentes, sino más bien pueden ser complementarios: a) el académico que procura aumentar el acervo de conocimiento; b) el técnico-administrativo, que busca mejorar la administración y gestión de la política. Este último, por naturaleza es prescriptivo, y es recogido fundamentalmente por los administradores públicos.

Los estudios que ponen énfasis en el primero, se encuentran más inte-

* Sociólogo. Consultor ICAP e investigador del CSUCA.

resados en analizar la naturaleza de la política, y en algunos casos en evaluar sus impactos en la sociedad y en sus estructuras. Mientras que los que persiguen el segundo se inclinan por identificar los factores que intervienen en la toma de decisiones y en la implantación de la política, con la finalidad de hacer "más racional" dicho proceso. El primero, generalmente es más crítico y menos prescriptivo. El segundo, posee un carácter más instrumental y menos crítico.

Si bien estos énfasis no derivan necesariamente en perspectivas teóricas diferentes, el segundo tipo de estudios generalmente se inscribe dentro de una perspectiva funcional.

Esto resulta lógico, por cuanto, los enfoques funcionales (estructural-funcionalista y teoría de sistemas) se encuentran más interesados porque el sistema funcione bien. Lo cual lleva a estos planteamientos a enfatizar en la prescripción. Es decir, parodiando a Lukes, en "la política para" más que en la "política sobre" (Lukes, 1985).

En el presente artículo, por las razones que se esbozan posteriormente, no vamos a partir de esa perspectiva, aunque reconocemos que aporta elementos en el ámbito microsocial para el análisis de políticas públicas desde una dimensión más intraorganizacional.

El propósito de este trabajo, más bien, consiste en reflexionar en torno a una concepción más integral. En este sentido, se procura entrelazar una preocupación más general entre las interpretaciones que se explican el papel de las políticas estatales en el proceso de reproducción social y las que enfatizan en la dinámica intrainstitucional y micro-política.

No se trata de construir una yuxtaposición de planteamientos sino de establecer los vínculos internos entre dos aspectos de la realidad que se encuentran cada vez más articulados.

A juicio del autor, esto es posible únicamente a partir de una concepción integral de la política estatal y de lo político. Esta concepción ha venido siendo desarrollada por el neomarxismo de los últimos años. (Laclau y Mouffe, 1987; Offe, 1984; O'Connor, 1984). En este sentido, el esfuerzo que se realiza es aplicar los planteamientos teóricos y metodológicos que propone dicha corriente. Por otro lado, se recuperan las preocupaciones emanadas desde la administración pública; dentro de ellas, fundamentalmente, algunos aportes de latinoamericanos que se esfuerzan por aplicar una visión menos funcional y más dinámica. (Oszlak, 1984; Mota, 1985; Nef, s. a.)

En el primer apartado realizamos un análisis sumario de las propuestas teóricas planteadas por algunos de los principales autores marxistas de los últimos años al análisis de las políticas estatales, con el objetivo de identificar sus aportes y limitaciones. En el segundo hacemos también una reseña crítica de algunos enfoques desde la administración pública propuestos por latinoamericanos, los cuales representan todo un movimiento renovador dentro de esta disciplina en nuestro subcontinente. Ambos apartados tienen la intención de proveer elementos y razonamientos teóricos que sirvan como material para proponer algunas notas de reinterpretación de las políticas estatales. En el tercero y último apartado, proponemos una aproximación para un enfoque de análisis de políticas,

dirigida a desarrollar una concepción relacional de éstas.

EL ANALISIS DE POLITICAS ESTATALES Y SUS DIFERENTES ENFOQUES

En el análisis de política pública se identifican dos grandes horizontes teóricos, el analítico-prescriptivo y el crítico-interpretativo. Estos centran su preocupación en aspectos diferentes. Mientras que los primeros se encuentran más interesados en la prognosis. Los segundos procuran la construcción de una hermenéutica.

Dentro de estos horizontes podemos localizar diferentes enfoques de interpretación y metodologías de análisis. Obviamente cada uno de los enfoques parte de hipótesis y supuestos diferentes, que los lleva a privilegiar algún o algunos aspectos en particular de las políticas públicas.

El elemento sustantivo que diferencia ambas perspectivas es el supuesto de racionalidad. Los enfoques analítico-prescriptivos le adjudican a la política pública una racionalidad de medios a fines predeterminados. Por el contrario, los que se enmarcan dentro de la tradición crítico-interpretativa, si bien asumen la existencia de una racionalidad, ésta es un resultado de las relaciones que establecen los individuos, grupos y/o clases sociales en el proceso de interacción social.

Los enfoques analítico-prescriptivos centran su preocupación en la toma de decisiones, más aún: la política pública es definida como la adopción de decisiones. De ahí que sus interrogantes

son: ¿Cómo se adoptan las decisiones? ¿Quién adopta las decisiones?

Por otra parte, esta perspectiva tiende a estudiar la política de manera fragmentada, identificando una fase de gestación y formulación, una de adopción y una de ejecución o implantación. (Bellavance, 1985).

Algunos de sus principales enfoques son: a) El enfoque racional, que presume la existencia de un actor racional, y concibe al estado como actor único. Su interés es estudiar cómo se adoptó la decisión. (Allison, s. a.). El enfoque organizacional, revisa el supuesto de racionalidad optimizadora del anterior, al considerar que la complejidad de la organización -el comportamiento organizacional- limita el acceso a la información, lo cual reduce las probabilidades de realizar una acción racional. (Simón, 1957). Por esta razón, para alcanzar el máximo de racionalidad en la decisión debe disminuirse la incertidumbre obteniendo el mayor control sobre la organización. El enfoque pluralista o incremental, identifica un mercado político, conformado por múltiples grupos de interés que obligan a desarrollar un proceso continuo de negociación. (Dye, 1975).

Esto significa, entre otras consecuencias, que para alcanzar una acción racional es necesario conocer la factibilidad de la decisión. Lo cual representa conocer cuales son las alternativas posibles, considerando los diferentes intereses presentes (escenarios), para alcanzar la decisión más racional.

Los enfoques analítico-prescriptivos, exploran únicamente su carácter instrumental, pues, la interpretan como una decisión que se encuentra subordinada a una legalidad inmanen-

te (la racionalidad óptima del decisor), o a la técnica, que prescribe una racionalidad limitada (lo posible es lo técnicamente factible). De ahí que se muestren interesados por el control de todos aquellos factores que obstaculicen o limiten el carácter racional de la decisión, o, dicho en un sentido contrario, favorecen por medio de distintas tecnologías condiciones favorables para realizar una decisión más racional.

En este sentido, en tanto se encuentran preocupados por el carácter racional que debe tener el proceso de selección de alternativas de decisión, no se interesan por los aspectos fácticos de la política, más que para introducirlos como una variable más adentro de su matriz de comportamientos posibles, que permita identificar técnicamente lo factible.

Los enfoques crítico-interpretativos, por el contrario enfatizan en el proceso social y en el contexto histórico-estructural que lleva a la definición de las decisiones. La política estatal es para este enfoque un resultado del conflicto social. De ahí que sus interrogantes fundamentales sean: ¿por qué se adoptó la política? ¿cuál impacto tuvo o tendrá la política? ¿cuáles características tiene la política? ¿cuáles procesos sociopolíticos podemos identificar en la política?

A diferencia del anterior, éstos no diferencian etapas de la política, sino más bien conciben la política como un proceso continuo de formulación y reformulación estratégica en el cual las agencias ejecutoras se encuentran totalmente enmarcadas.

En el presente trabajo nuestro interés va a estar centrado fundamentalmente en esta última perspectiva.

En el campo del análisis de las políticas estatales la teoría marxista contemporánea se ha preocupado, fundamentalmente, por estudiar el papel que éstas cumplen en el proceso de reproducción de las sociedades capitalistas. Es decir, su interés ha estado centrado, desde distintas perspectivas, en dilucidar el lugar estructural que ocupa el Estado en el sistema económico y político, su naturaleza de clase y sus políticas, y en los procesos de articulación social que se dan en relación con el accionar del Estado.

Pese a que es posible identificar una preocupación común en la mayoría de los teóricos marxistas contemporáneos que se ocupan de analizar este aspecto de la realidad social, encontramos distintos enfoques de interpretación, los cuales no sólo tienen su origen en apreciaciones diferentes de su objeto de estudio, sino también en el orden epistemológico y ontológico.

No es el propósito de este artículo profundizar en estos enfoques, sino, más bien, partiendo de un punto de vista pragmático, interesa destacar los principales aportes y limitaciones del marxismo en el análisis de las políticas estatales.

Dentro de la teoría marxista del Estado contemporáneo, los diferentes enfoques gravitan en torno a tres énfasis: el Estado como instrumento; como cohesión social y como garante. El primero acentúa en la dominación de clase, el segundo en las prácticas y mecanismos de articulación social y el tercero en las funciones de garante del proceso de reproducción del capital.

Cuando hablamos de énfasis, se quiere decir, que de algún modo todos incorporan algunas formulaciones de los otros. En este sentido, por ejemplo, ni los instrumentalistas desconocen que el ente estatal constituye un cohesionador de la sociedad, ni los segundos desconocen por completo que tal ente es instrumentalizado en última instancia.

Existen diferencias marcadas entre los enfoques instrumentalistas, derivacionistas y los del consenso. Los instrumentalistas tienden a reducir el conflicto social a lucha de clases, razón por la cual caen en un reduccionismo de clase, y en una concepción objetivista al definir la clase social predeterminadamente a partir de la posición que tienen en la estructura productiva. Además, le confiere a la clase dominante una conciencia absoluta en su accionar político. Los derivacionistas no sólo no rompen con la concepción objetivista sino que la llevan a su extremo pues erigen una lógica del capital que funciona como un *deus ex machina*, y tienden por lo tanto a disolver lo político en lo económico al presentarlo como una simple expresión del funcionamiento del capital. De este modo el Estado constituye un epifenómeno. (Laclau, 1983) Un órgano que garantiza el proceso de reproducción social del capital. Por último, los que enfatizan en el Estado como entidad cohesionadora, se aproximan a una concepción relacional del poder al postular que la clase no se define predeterminadamente en la estructura económica, sino que adquiere su identidad en la relación conflictiva que establece con otros sujetos (clases, sectores y grupos sociales). No obstante, en algunas interpretaciones, como la de

julio-diciembre/1989

Poulantzas, se tiende a recaer en una concepción funcionalista.

Desde la óptica de las políticas estatales, los enfoques instrumentalistas y derivacionistas si bien realizan algunos aportes, su interpretación es parcial y unilateral. Los primeros contribuyen a identificar el carácter de clase de las políticas; sin embargo, su concepción limitada del poder les impide captar la dinámica institucional y social que se teje dentro y en torno a ellas. Más aún, en la medida en que tienden a concentrar el poder en el Estado y parte de una visión reduccionista de clase, no se percatan del conjunto de constelaciones y ramificaciones que se gestan en las instituciones y la sociedad, las cuales, como veremos posteriormente, inciden directamente en el proceso de constitución de la política. Los derivacionistas, por su parte, avanzan en explicar el lugar que ocupan las políticas estatales en la estructura económico y social, y su papel en el proceso de reproducción del capital. Sin embargo, pese a que reconocen el carácter estructuralmente contradictorio del Estado, presentan una lógica del capital como una legalidad inmanente, que tiende a subsumir a ésta -la política estatal- los distintos procesos sociales y políticos presentes en las posiciones estatales.

Contrariamente, los que privilegian los procesos de articulación social, en la medida en que no parten de la instrumentalización como supuesto, sino que más bien se preocupan por dilucidar los mecanismos y prácticas dirigidas a alcanzar la cohesión social, que en último término quiere decir, la construcción de hegemonía, aportan herramientas teóricas y metodológicas para analizar la dinámica política.

Dentro de este énfasis destacan los planteamientos de Poulantzas y de los neogramscianos.

A continuación se expondrá de manera breve las principales contribuciones de éstos y otros enfoques que se enmarcan dentro de esta preocupación al análisis de las políticas estatales.

El enfoque de Poulantzas

Dos son, a nuestro juicio, los aportes más significativos de Poulantzas: el concepto de autonomía relativa y el de la inserción estructural en el aparato estatal de las contradicciones sociales.

Para Poulantzas el Estado capitalista contemporáneo es un ente multicompuesto, que al mismo tiempo que organiza los diferentes intereses de la clase dominante constituidos en un bloque de poder, bajo la hegemonía de una de sus fracciones, incorpora como focos de oposición a las clases subordinadas. Esta es la razón, por la cual, no es una cosa susceptible de manipulación o un sujeto con capacidad propia de poder, sino el resultado de una condensación de fuerzas. En tanto que constituye el resultado de múltiples presiones, éste, necesariamente, para conservar el orden social debe adquirir una autonomía relativa. En tal sentido, dicha autonomía no sólo se da con respecto a las distintas fracciones de la burguesía como un imperativo estatal para lograr la cohesión de la clase dominante, sino también con respecto a las clases dominadas. Sólo en virtud de

ésta es posible comprender los compromisos materiales indispensables para dicha hegemonía. (Poulantzas, 1979).

Las relaciones de fuerza entre clases que se presentan con el establecimiento de las políticas del estado en favor del bloque en el poder, a raíz del funcionamiento de la autonomía relativa y del papel que asume el ente estatal como organizador, llevan a una fragmentación de su aparato. En efecto "el establecimiento de la política del Estado debe ser considerado como resultado de las contradicciones inscritas en la estructura misma del Estado".¹ Esto significa que "cada rama o aparato del estado, cada panel de los mismos de arriba a bajo (...), cada uno de sus niveles constituye, a menudo, la sede del poder y el representante privilegiado de tal o cual fracción del bloque en el poder o de una alianza conflictiva de algunas de esas fracciones con las otras, en una palabra, la concentración-cristalización específica de tal o cual interés o alianza de intereses particulares".²

Desde este punto de vista, la lógica de poder que se presenta dentro del personal del Estado, si bien adquiere alguna especificidad, se encuentra totalmente enmarcada dentro de las contradicciones de clase.

La política estatal, desde esta perspectiva, "surge a partir de un proceso efectivo de contradicciones interestatales". Lo cual significa que es "un campo y un proceso estratégico, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contradicciones y desfases entre sí. De ello derivan técnicas cambiantes y contradictorias cuyo objetivo general o cristalización institucional toman cuerpo en los aparatos estatales".³

1. Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*, México, 1983. p. 159.

2. *Idem*.

3. *Idem*.

Las clases dominadas no existen en el Estado mediante aparatos, sino como focos de oposición al poder de las clases dominantes. Sin embargo, la configuración y organización del aparato estatal no dependen de la relación de fuerzas internas (del bloque en el poder), sino también, "de las relaciones de fuerza entre éste y las masas populares, y por consiguiente del papel que deben cumplir con respecto a las clases dominadas".⁴

Pese a que los anteriores planteamientos sugieren una concepción de política estatal plurideterminada y resultado de procesos complejos y diversos, presenta algunas limitaciones.

Primero, aún cuando el concepto de autonomía relativa insinúa que la dinámica estatal no se rige exclusivamente por la lógica clasista, sino también por conflictos sociales de otra índole, en última instancia se encuentra determinada por esta contradicción fundamental.

Así por ejemplo, en referencia al planteamiento de Offe y Habermas consistente en que la burocracia estatal tiene intereses específicos, sostiene que, "si tiene (...) intereses propios que defender -los de su puesto- de haberse podido hablar de un "interés" por la estabilidad del Estado propia del conjunto de su personal, lo esencial no está ahí".⁵ Al respecto también Laclau (Laclau, 1983) ha afirmado que la emergencia de nuevos sujetos no encuentra explicación dentro de su entramado teórico, tendiendo a reducir los antagonismos a la lucha de clases. Segundo, también adopta la concepción reduc-

cionista de que los efectos del poder estatal están necesariamente circunscritos por la dominación del capitalismo (Jessop, 1980). Por ejemplo, refiriéndose al Estado providencial señala que "todas las disposiciones adoptadas por el Estado Capitalista, incluso las impuestas por las masas populares se insertan finalmente, a la larga, en una estrategia a favor del capital o compatible con su reproducción ampliada".⁶ Tercero, y en contraposición con lo anterior, recae en una visión instrumentalista al asignarle a los intereses de la fracción hegemónica la capacidad de asegurar la unidad del Estado (Jessop, 1980, Laclau, 1983).

El enfoque Gramsciano

Por otra parte, los representantes de la escuela gramsciana erigirán la noción hegemonía como el principio articulador de una formación social.

El Estado, según esta corriente, tiene como una de sus actividades principales organizar el consenso. Es decir: "ganarse a las masas". Lo cual, pudo alcanzarse gracias a las políticas keynesianas, que incorporan al aparato estatal los intereses de las clases subordinadas al reconocer como legítimas algunas de sus demandas y a las transformaciones del capitalismo post-crisis, que posibilitaron (gracias a la "revolución" ética y moral que desencadenaron el fordismo y el taylorismo) incorporar al mercado de consumo a las masas trabajadoras (Glucksmann, 1978). Estas dos modificaciones provocaron cambios de morfología en el capitalismo, cuyo resultado fue un proceso de

4. *Ibidem*, p. 171.

5. *Ibidem*, p. 192.

6. *Ibidem*, p. 225.

politización de la economía y la sociedad en general.

Este tipo de Estado, ya sea el ampliado o social, que se configura, articula la política con la economía, dándole por lo tanto, a la dominación una base material: hegemonía; dirección con dominación.

La ampliación del Estado conlleva a la absorción de la sociedad, lo cual prácticamente lleva a indiferenciar la relación Estado-sociedad, y, ejerce un proceso de politización de esta última (desformalización de la política) (*Ibid*, 1985).

Las acciones estatales en esta perspectiva constituyen el resultado de una relación de fuerzas, en la cual la clase capitalista mantiene la hegemonía. Es decir, articula en torno a su proyecto a las demás clases y sectores sociales. "Dos consecuencias importantes se derivan de esto. La primera, que la lucha política ha pasado ahora a abarcar la totalidad de la sociedad civil. Conquistar la hegemonía no significa tan solo conquistar la dirección política, sino modificar el sentido común de las masas y lograr una rearticulación general de la sociedad. Pero, en segundo lugar, esto significa que el poder no se conquista en un solo acto sino que es el resultado de una larga guerra de posición a través de la cual se va modificando la relación de fuerzas en la sociedad".⁷

De lo anterior expuesto, deriva lo siguiente: en primer término, las políticas estatales constituyen un momento de articulación social y en este sentido son

un producto histórico. En segundo término, éstas, más que representar un todo coherente, expresión de una lógica económica que funciona como un *deu ex machina*, es resultante de un cúmulo de articulaciones contradictorias, las cuales no son producto de las estructuras, sino de la lucha política. De ahí que la "parcelación" del aparato estatal, no es sólo un asentamiento material de los intereses de clase, como plantea Poulantzas, sino un espacio más de confrontación social en el cual se da un proceso de absorción y de constitución del conflicto social. En tercer término, las políticas estatales son un espacio de constitución de sujetos políticos.

Esta formulación lleva a una concepción integral del Estado y de la política estatal (Laclau, 1983).

Sin embargo, coincidimos con Laclau y Mouffe (Laclau y Mouffe 1987) en el sentido de que la concepción gramsciana, pese a que entiende los sujetos políticos como voluntades colectivas y no como clases; esto es, como elementos generadores de articulaciones sociales, recae en el reduccionismo de clase, al localizar dentro de las prácticas articuladoras, siempre como principio unificante de toda formación hegemónica, a una clase fundamental.

Otros enfoques marxistas

Otras interpretaciones que si bien no podemos ubicar estrictamente dentro de la teoría marxista, contribuyen con nuevos elementos al análisis de políticas, los cuales aportan a la construcción de un enfoque integral de análisis de las políticas estatales, son los

julio-diciembre/1989

7. Laclau, Ernesto. "Teorías marxistas del Estado: teorías y perspectivas". En: Morbert Lechner (comp.) *Estado y política en América Latina*. (México, 1983), p. 54.

planteamientos de Habermas, Offe y los llamados posmarxistas.

El argumento fundamental de estos enfoques es que no existe en las sociedades contemporáneas un único principio de organización social. Para Habermas y Offe, dos de los representantes más destacados de la Escuela Crítica, también llamada Escuela de Frankfurt, el Estado se convirtió en un nuevo principio de organización social, en la medida en que el conflicto social se desplazó a la esfera política (*repolitizó*). De este modo, los precios y los salarios tienen una determinación cuasipolítica, razón por la cual, la ley del valor pierde la capacidad explicativa que tenía en el capitalismo liberal. De ahí que la contradicción principal estará entre la integración sistémica (capacidad racionalizadora del Estado) y la integración social (anarquía capitalista). Incluso Offe postulará que a raíz de dicha politización el Estado a diferencia del mercado no se rige por una lógica capitalista. Así pues estamos en presencia de diversas lógicas de acción social, las cuales son contradictorias.

En este sentido, para este último la clave se ha de buscar dentro de los aparatos políticos donde se gesta la red entre las funciones públicas del Estado y su función selectiva respecto a las exigencias e intereses capitalistas (Picó, 1985). De ahí que: el autor justifique la necesidad de incorporar preocupaciones de teorías no marxistas como la de la decisión racional, la teoría de sistemas y de la organización (Offe, 1987).

Otros autores latinoamericanos tendrán inquietudes semejantes. Portantiero (Portantiero, 1988), siguiendo a Easton, plantea que en virtud de tal proceso de politización debe incorporarse la visión sistémica al análisis de la hegemonía. Así pues retoma la categoría sistema político, la que define como "la de un conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de cierta capacidad de poder".⁸ Es en el seno de dicho sistema "donde se regula la competencia para el poder, se producen las decisiones que concierne a toda la sociedad y se organiza la forma de la autoridad, es decir, se determina el tipo de régimen político vigente. Así, el sistema político agrupa a las instituciones que cumplen las funciones de dominación, dirección y administración política. Como la articulación entre coacción y consenso, entre ley y valores, es siempre un sistema hegemónico, pero no sólo entendido como el lugar desde donde la hegemonía se ejerce, sino, sobre todo, desde donde se constituye".⁹

Lechner (1984), Laclau y Mouffe (Laclau y Mouffe, 1987, Laclau, 1983) rompiendo con las concepciones esencialistas, propondrán, asimismo, una concepción relacional del poder, en la cual los sujetos se constituyen en su interacción con otros. En otras palabras, se da un proceso de construcción de identidades políticas, en el cual "lo ideológico" adquiere significación. Para Laclau y Mouffe, (Laclau y Mouffe, 1983) la noción gramsciana de hegemonía, en tanto que remite a la articulación como elemento explicativo de la

8. Portantiero, Juan C. La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia, entre el Estado y la sociedad. Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, 1988, p. 117.

9. *Idem*.

constitución de sujetos, es la categoría de análisis fundamental. Sin embargo, señala que es necesario construir una teoría de las articulaciones, que rompa totalmente con el reduccionismo clasista y con las posiciones esencialistas que de él se derivan. En este sentido, avanza al plantear que en tanto la articulación es fundamentalmente discursiva, hay que remitirse a la lingüística y la psicología social.

De este planteamiento se desprenden dos conclusiones. La primera es que, en tanto los sujetos políticos no son agentes fijos y homogéneos (clase obrera, burguesía) sino actores que se constituyen en el accionar político, el análisis de los antagonismos sociales lleva al estudio de una pluralidad de posiciones diversas y contradictorias. La segunda, es que el "sistema mismo de relaciones ha dejado de ser fijo y estable -lo que hace a las prácticas hegemónicas posibles- en el sentido de toda identidad social aparece constantemente diferido (...). Con esto, sin embargo, no solamente cae la categoría necesidad, sino que tampoco es posible dar cuenta de la relación hegemónica en términos de simple contingencia..."¹⁰

Estas "rupturas", planteadas por los autores mencionados, tienen connotaciones de gran importancia para el análisis político. En primer lugar, se desecha el planteamiento consistente en la existencia de intereses objetivos, y se sustituye por una concepción más dinámica y, por qué no, fáctica, que se basa en la posición del sujeto. En se-

gundo lugar, se enfocan los procesos sociopolíticos como procesos de articulación. En este sentido, se construye una visión positiva de la política, en contraposición a las concepciones instrumentales y abolicionistas. Y, por tanto, en tercer lugar, se concibe al Estado como un espacio de constitución de sujetos políticos. En cuarto lugar, se plantean diferentes interpretaciones que apuntan a una relativización de los límites entre el ente estatal y la sociedad. Finalmente, se acepta que la totalidad social no se estructura a partir de una única racionalidad (o único principio de organización).

En resumen, estos enfoques contribuyen a ampliar el análisis político de la política, el cual estaba anteriormente restringido a la actuación de sujetos preconstituídos y en una relación externa con la dinámica interna de constitución de la política. En este sentido, permite aproximarse a una concepción de políticas, alternativo tanto al marxismo tradicional como a los planteamientos analítico-prescriptivos.

Teórica y metodológicamente, sus presupuestos permiten arribar a una concepción de política estatal que:

- Rompa con las concepciones instrumentalistas (reduccionistas), economicistas y racionalistas, que promueven los enfoques tradicionales del marxismo y analítico-prescriptivos.
- Recupere "lo político" en el desarrollo de la política estatal. En otras palabras, que identifique las redes de poder existentes, los conflictos y compromisos, las estructuras de poder que se configuran en torno a la política (las totalidades).

10. Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. México, siglo XXI, editores, 1987, p. 102.

- Desarrolle una interpretación multi-determinada y pluridimensional de la política estatal. Esto quiere decir, que el análisis de la política estatal, no se debe agotar a un sólo factor, sino que hay que retomar también otras estructuras y procesos como, por ejemplo, los aspectos organizacionales y las estructuras y procesos técnico-administrativos.
- Elabore una interpretación procesal y relacional de la política del Estado. Lo que significa comprender la política como un resultado de múltiples interacciones entre grupos, clases, sectores, órganos corporativos, instituciones y agencias gubernamentales y no gubernamentales, que se encuentran determinadas por distintas estructuras sociales, políticas e institucionales, y recortadas por los diversos contextos en el que se enmarcan. Estas políticas expresan un proceso de constitución y re-constitución de la relación Estado-sociedad.

LAS POLITICAS PUBLICAS Y OTROS ENFOQUES DINAMICOS

Otros aportes específicos que podemos citar son los trabajos de Oszlak y O'Donnel, Nef y Pablo Roberto Motta, que se ubican dentro de una preocupación que privilegia a la administración pública y representan una corriente latinoamericana en este cam-

po, que busca construir una identidad propia frente a la fuerte influencia que ha ejercido la tradición estadounidense (Valdés y Pérez, 1984). Además, constituyen una visión alternativa de análisis, tanto a las interpretaciones sociológicas que analizan al Estado como régimen político, como a los enfoques parciales de los funcionalistas y sistémicos. Los dos primeros se sitúan dentro de una dimensión que concibe al Estado como conjunto de instituciones, mientras que el otro se esfuerza por desarrollar un enfoque organizacional; que capte la dinámica diversa y contradictoria que se presenta en las organizaciones públicas.

Estos han contribuido a entender al Estado-Gobierno (administración pública) como una entidad heterogénea, contradictoria, sujeta a presiones de la más variada índole y compuesta por múltiples redes de poder. Naturaleza que impide pensar su actividad sujeta únicamente a una racionalidad técnica.

En el caso de Oszlak y O'Donnel la política pública se define como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad intervencionista estatal relacionado con una cuestión que concita el cuidado, interés o movilidad de otros actores".¹¹ La política tiene un período de gestación, el cual es resultado de la problemática social que se presente a partir de alguna demanda o necesidad, por parte de los grupos afectados como por individuos, otros grupos o el mismo Estado, un período de desarrollo y otro para resolver la "cuestión".

Frente a la "cuestión", intervienen tanto los grupos afectados como no afectados asumiendo una toma de

11. Oszlak, Oscar y Odonell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina - Hacia una estrategia de investigación, p. 385. En: Gilberto Flores y Jorge Nef ed. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José, ICAP, 1984.

posición o "política", cuanto el Estado, mediante de la participación de las distintas agencias involucradas. Esta participación que a veces es inconsistente o conflictiva entre sí, expresa una actitud predominante. "Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos-contradictorios".¹²

Ahora bien, puede darse el caso en que la posición estatal sea omitir su participación, por diversas razones. Por lo tanto, para los autores, las políticas estatales deben ser vistas como "nudos" del proceso social, es decir, como resultados tanto de las tomas de posición de los actores como del Estado. En este sentido, a su juicio, "afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son 'nudos' es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, no parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso".¹³

Pero la política no tiene una incidencia únicamente externa al Esta-

do, también provoca en este mismo proceso interno, en términos de redefiniciones y ajustes de "unidades" y "procesos" burocráticos, que crean puntos de interpenetración entre estado y sociedad.

Por su parte, Paulo R. Motta, critica la perspectiva tradicional de la teoría de la organización, que ve el gobierno como una organización monolítica, cuyo proceso decisorio es idéntico al de una empresa privada, y plantea la existencia de una asimetría y jerarquía organizacional, que expresa una distribución desigual de recursos, que no considera las prioridades institucionales. Lo cual responde a "la acción institucionalizada de los intereses de grupo". En tal aspecto, "ciertamente, las organizaciones públicas que constituyen un gobierno mantienen apenas un mínimo de intereses comunes suficientes para mantener la coalición de poder. Actúan políticamente con autonomía e independencia unas de las otras, configurando una red de intereses y conflictos y de formas diversas".¹⁴

Por lo tanto, para el autor, "La formulación de la política pública se da en un medio donde una inmensa variedad de objetivos y alternativas tienen que ser considerados en un ambiente competitivo de recursos limitados".¹⁵

La posición de Nef (Nef, S.A.) es diferente a los autores citados. Este último parte de una perspectiva marxista, de ahí que su interés se centre en relacionar la política pública con la estructura de poder y las características concretas de la formación social. Identifica tres niveles: la formación social, cultura e ideología (contexto más general), el régimen político (contexto) y la política pública. Plantea, en este senti-

12. *Ibid.*, p. 386.

13. *Ibid.*, p. 388.

14. Motta, Paulo R. "La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina. En: Seminario: Formulación y gestión de políticas públicas. San José, ICAP, 1985, p. 109.

15. *Idem.*

do, que la política pública tiene una trayectoria que es explicable únicamente en el marco de la estructuración económica, política e ideológica de las sociedades. "Estas se formarán a partir de la interacción de las fuerzas políticas (agentes), constituyendo expresiones específicas de proyectos políticos más amplios, y en última instancia, del proyecto histórico, aunque con un grado de autonomía de los mismos".¹⁶

El autor reconoce como válida formalmente la definición de Osziak y O'Donnel, pero agrega la categoría hegemonía, como explicativa. Así, pues, la política pública la entenderá como "una expresión específica de una alianza política, articulada por la fracción hegemónica dentro de dicha alianza".¹⁷

La política pública es la conjugación de tres aspectos: Clases Sociales, el Estado y el sector transnacional. En lo que respecta al primero, es indispensable identificar los actores y a qué fracción representa. Así como la realización de un mapeo organizacional de los actores, para determinar qué objetivos (latentes y manifiestos) tienen. En cuanto al segundo, por su parte, se encuentra fraccionado en virtud del conflicto social, fundamentalmente la lucha de clases. Y respecto al tercero, constituye un actor más que no se encuentra vinculado coyunturalmente, sino de manera estructural.

Además de este esquema conceptual, el autor propone un ordenamiento sistémico, que establece flujos entre los

niveles: formación social y cultura, régimen político y política pública. De modo que existen mutuas determinaciones entre cada uno que permite interpretar la política pública como determinada y determinante al mismo tiempo.

Estos tres planteamientos, tal como habíamos adelantado, contribuyen a dar una visión de la dinámica presente en el interior del Estado, que establece la existencia de una racionalidad político-administrativa y una lógica organizacional específica. Las cuales, al mismo tiempo que conforman realidades particulares y presentan, por lo tanto, una dinámica y estructura de poder institucional autónoma, constituyen un filtro por medio del cual deben transitar los conflictos sociales que se generan a nivel global. Esto hace que la política pública tenga una doble dimensión irreductible: la sociopolítica y la instrumental.

Las contribuciones de Osziak y O'Donnel, y Nef, a diferencia de Motta, quien simplemente intenta rescatar la dimensión organizacional, procuran recoger ambas. Los primeros interpretando la política como "nudo", el cual expresaría la articulación de la toma de posición de los actores y del ente estatal, mediando los procesos burocráticos. El segundo, desde una óptica marxista, analizando cómo se materializa la conformación de alianzas políticas de clase, en el marco de un proyecto histórico, y cómo cristaliza, institucionalmente hablando.

Pese a que los anteriores planteamientos intentan desarrollar una visión dinámica del funcionamiento de la administración pública, presentan algunas limitaciones. La propuesta de Osziak y O'Donnel, aún cuando presen-

16. Nef, Jorge. Formación social, regímenes políticos y políticas públicas: algunas aproximaciones metodológicas, San José, ICAP, mimeo, p. 6.

17. *Ibid.*, p. 7.

ta las políticas como un resultado de diversas tomas de decisión por parte de los actores involucrados, tiende a conferirle al aparato estatal una autonomía absoluta, haciendo aparecer al Estado como sujeto. En virtud de lo cual no desarrolla suficientemente y que, a nuestro juicio, es un elemento fundamental en el análisis de políticas: lo que han denominado como "nudos" de poder. Además, al no dar tanto énfasis en el proceso de articulación que se teje en el curso de aplicación de la política, lo lleva, como plantea Nef, a definirla en sus aspectos más formales: como una toma de posición frente a una situación socialmente problematizada. Por último, en lo que respecta a la "cuestión", si interpretamos que "lo socialmente problematizado" significa el reconocimiento, mediante un proceso de reflexión, de una necesidad o demanda común, consideramos que se reducen las políticas únicamente a acciones estatales en respuesta a demandas agregadas como, por ejemplo, la salud, educación, la paz...etc. Cuando exista otro tipo de políticas que no necesariamente representan una "cuestión", pero que sí se orientan a sectores y áreas muy específicas, digamos focalizadas o sectorializadas. Más aún: el Estado tiende generalmente a impedir que se construyan este tipo de demandas agregadas, y a presentarlas como exigencias, sectoriales. (Poulantzas, 1978).

Por otra parte, los autores enfatizan tanto en la discontinuidad, como momento de resolución parcial de "la cuestión", que no le prestan cuidado a la continuidad de la política. Motivo por el cual, la política se acaba cuando se resuelve "la cuestión". A este respecto, se

localizan dos problemas: en primer término, se le otorga a la política un carácter coyuntural y absolutamente terapéutico. De ahí que se tiende a confundir "lo político" con "la política", y a otorgarle al Estado una infinita capacidad de racionalización, lo cual en última instancia, significa caer en las concepciones racionalistas. En segundo término, su interpretación de la política es bastante limitada y unilateral, por cuanto se reduce a la relación resultado-respuesta, sin percatarse que la misma política provoca nuevas tensiones que redefinen "la cuestión" y los términos de la respuesta. Unilateralidad que probablemente tenga como causa el que se enfatice en el proceso de formulación, lo cual significa recaer en la concepción funcionalista que entiende la política como sumatoria de diversas etapas (formulación, adopción, aplicación, evaluación).

Con respecto a Nef, si bien a diferencia de los autores antes aludidos, realiza el esfuerzo de trascender la definición formal de la política estatal, situando el momento de la articulación como elemento explicativo para definir la política, en la medida en que parte del enfoque poulantziano, presenta las restricciones que se le han planteado a dicho enfoque. No obstante, su propuesta tiene el mérito de establecer interdependencias entre los principales elementos que considera se encuentran relacionados con la constitución de la política. Estas interdependencias, sin embargo, a diferencia del esfuerzo de Portantiero tiende a mantenerse en un plano formal, por cuanto las utiliza más como un recurso heurístico para establecer las múltiples determinaciones de la política.

HACIA UNA CONCEPCION RELACIONAL DE LA POLITICA ESTATAL

Nuestro punto de partida es una concepción relacional del poder y de la política. Esto quiere decir, como plantea Poulantzas, (Poulantzas, 1978) que el poder no es una cualidad intrínseca, sino el resultado de una relación. Es decir, suponiendo que A y B representan grupos o clases sociales, A construye su poder en relación con B, relación en la cual A y B se constituyen como sujetos. Esto es, se conforman como identidades colectivas.

Ahora bien, en tanto que las sociedades capitalistas establecen un ordenamiento fundamentalmente asimétrico, A y B se enfrentan en desiguales condiciones y en el marco de relaciones de dominación. En otras palabras, la dimensión del poder se da en los términos en que lo plantea Lukes: el poder sobre. (Lukes, 1985).

La diferencia entre este planteamiento y el que tiende a reducir el conflicto a la lucha de clases, se encuentra en que, reconoce que existen otros sujetos políticos distintos a las clases; -es decir, el poder se encuentra distribuido en la sociedad- y que éstos no se definen como grupo empíricamente dado, sino en su relación con los demás, en la cual se constituye a sí mismo.

Para el análisis de las políticas estatales esta concepción de poder tiene consecuencias importantes: en primer término, éstas son resultado de un conjunto de relaciones entre diversos grupos, sectores y clases sociales. En segundo término, como planteamos anteriormente, éstas no sólo son un instrumento que procuran alcanzar los julio-diciembre/1989

distintos actores (clases, sectores y grupos sociales) sino que en esa lucha se convierten en un momento de construcción de identidades colectivas. En tercer término, las políticas estatales, en cuanto que representan un espacio en el que se dan interacciones entre grupos, consecuentemente se constituyen en un límite de la vida social.

Dicho proceso es histórico, discontinuo y enmarcado en distintos contextos.

Ahora bien, partir de esta concepción de poder no significa dejar de reconocer los aportes que los diferentes enfoques han hecho al análisis de las políticas estatales. Por el contrario, asumimos que han elaborado un rico arsenal de instrumentos teóricos. De manera que, si se quiere, partimos también de una visión " ecléctica".

Así pues, en el caso de los instrumentalistas, si bien negamos que la política estatal constituye ex ante un instrumento, reconocemos que los distintos grupos sociales obviamente procuran instrumentarla, si no fuera así para qué el poder. También asumimos que no existe una lógica inmanente que determina la vida social, pero sin embargo se acepta que durante el proceso de la política se da una situación de extrañamiento-externalización y objetivación- que responde, en última instancia, al cúmulo de relaciones que se establecen en la política y factores que intervienen, los cuales determinan un comportamiento autónomo de ésta con respecto a los actores. Todo lo anterior significa que la política estatal es un objeto multi y plurideterminado. De ahí que se requiere avanzar hacia una concepción integral de su proceso constitutivo.

En primera instancia debe partirse del supuesto consistente en que la política estatal es la consecuencia de un doble proceso, por un lado, la construcción de la sociedad en el Estado, es decir, como decía Marx refiriéndose al Estado Moderno, la construcción de la representación de la sociedad civil, y por otro, de la construcción del estado en la sociedad.

Lo primero implica construir lo común, lo universal, vis a vis a lo particular, vale decir, edificar una voluntad colectiva. Este es un proceso mediante el cual se constituye lo político; y el conflicto de intereses particulares adquiere, en consecuencia, una dimensión institucional. Las disputas no se resuelven únicamente a través de la acción teológica o la estratégica (Habermas, 1973) sino que abre espacio para el establecimiento de relaciones intersubjetivas. En otras palabras, con la institucionalización se construye un universo de significados comunes (Berger y Lukman, 1963) que propicia una identidad colectiva (Habermas, 1973), y al mismo tiempo, la integración social, esto es, en términos de Durkheim, un ordenamiento basado en la cohesión y la unidad social. (O'Connor, 1984).

Lógicamente, conformar tal orden de cosas, no es un proceso continuo, exento de rupturas sociales. La construcción de lo general, del Estado como totalidad social, se da a partir del desarrollo de las formulaciones sociales capitalistas, cuando la legitimación no se basa en imágenes míticas del mundo (Habermas, 1973), ni en la autoridad de un poder extraeconómico, sino, predominantemente, en las formas mercanti-

les, que establecen el intercambio de equivalentes. Al universalizarse el mercado, se abre paso la diferenciación económica y social. Esta disolución, sin embargo, se reconstituye en unidad con la conformación del Estado. En efecto, la libertad de intereses que promueve el capitalismo, se entroniza políticamente en la figura jurídica y el "rol" de ciudadano. Abstracción, que constituye una representación simbólica del orden institucional como totalidad integrada (Berger y Lukman, 1963).

En sus orígenes, esta representación, en una sociedad cuyo principio organizativo fue la diferenciación económica, adquirió una existencia meramente formal. De ahí que Marx, en la ideología alemana, enfatizará en el carácter fetichista que tiene el Estado en su época. Posteriormente, las luchas sociales fueron obligando a ampliar la actividad estatal, que tuvo que ir integrando los reclamos y adquiriendo un papel cada vez más destacado en el proceso de legitimidad. En suma, abrió paso a la institucionalización del reclamo. Se desprende de lo anterior dos cosas, primero, que la construcción del Estado como intento de construir una síntesis social, es producto de la dinámica específica que tiene el régimen de producción capitalista, es decir de su estructuración particular, la cual se diferencia de otros modos de producción, Segundo, que esta particular forma organizativa conlleva contradicciones cuya resolución hasta ahora ha desembocado en una evolución histórica que cristaliza en la forma estatal como otro principio de organización social. Lógicamente, lo específico de dicha forma dependerá de las características peculiares de cada sociedad.

Así, pues en las más avanzadas del capitalismo organizado este carácter social del Estado se encuentra mucho más a la cabeza que en los que se denominan países de la periferia capitalista.

El segundo proceso, de la construcción de lo estatal en la sociedad, se encuentra relacionado con la formación de necesidades sociales. Entendiendo por tales, las carencias que van surgiendo a partir de las relaciones que los individuos establecen entre sí, y que se reconocen como comunes. En este sentido, una necesidad particular se constituye en social cuando mediante una actitud autorreflexiva se presenta un proceso de tematización de algún aspecto de la vida cotidiana, que es elevado al rango de lo común, y que por lo tanto exige una respuesta social.

Las necesidades sociales están históricamente determinadas. Son un resultado de la dinámica de estructuración de las sociedades, la cual impone determinadas exigencias comunes a los individuos, en la organización del trabajo, el espacio y la vida en general. Su evolución en cuanto que es producto de la autorreflexión da cuenta de un proceso de aprendizaje social (Habermas, 1973).

No obstante, no todas las necesidades surgen de la autorreflexión, algunas son impuestas por el Estado, cuando adquiere un carácter anticipativo. Y para que éste haya comenzado a realizar acciones sistemáticas y permanentes con vistas a resolver, modificar o elaborar alguna situación social, problematizada, social o focalizadamente, es necesario, en primer término, que se constituyan necesidades sociales y, en segundo término, que la disolución de lo social en lo particular, sea cada vez

más difícil, y obligue a que lo particular, necesariamente, adquiera dicha dimensión -si se quiere mantener un orden legitimado.

Hay que aclarar, por supuesto, que el ente estatal no es, en este sentido, una totalidad social transparente, sino que, en la medida que representa una sociedad organizada asimétricamente en lo económico, es opaca. O sea que no se trata únicamente de una representación real, sino que al mismo tiempo lo es trascendida. El Estado Capitalista a la vez que constituye un esfuerzo de síntesis de una sociedad fragmentada e individualizada, un intento de unidad de lo diverso, de identidad, es también una forma transfigurada, bajo la cual los intereses particulares de la clase dominante adquieren una dimensión general. Es decir, parafraseando a Habermas, el Estado Capitalista no es un ente real, sino históricamente existente (Habermas, 1973). Desde tal punto de vista, la política estatal, como el Estado mismo, se encuentra determinado históricamente. Lo cual significa que, ni el Estado en general, ni la política estatal en el capitalismo han existido siempre, ni constituyen realidades predeterminadas formalmente, ni totalidades sociales acabadas. (Poulantzas, 1978).

Desde esta perspectiva biunívoca, las políticas estatales, no se gestan únicamente desde el Estado, sino también desde la sociedad civil, y no constituye un mero instrumento, ni una intersección de "lo público" con "lo privado". Tampoco representa una continuidad, sino, más bien, en cuanto que resulta de la interacción entre la sociedad y su representación, tiene una existencia discontinua, es decir, es el campo de lucha sobre los límites (Lechner, 1986). En es-

te sentido, tal y como plantea Lechner para el Estado en general, esa lucha constituye la construcción de la continuidad en la discontinuidad.

Ahora bien, cuando hablamos del Estado no se hace sólo desde su definición más abstracta, sino, también a partir de su materialidad, es decir, se encarna en leyes, normas, prácticas y en un aparato institucional. De modo que la política estatal, supone un marco jurídico que expresa las relaciones políticas más globales, un conjunto de normas de menor alcance y una reglamentación institucional, que regulan su ejecución, y por supuesto, una expresión organizacional y financiera. Estructuración que se encuentra determinada por las prácticas políticas de actores sociales e institucionales.

Esto significa que la política estatal no sólo es resultado de la influencia recíproca de los diferentes actores, sino, también, responde a objetivos que cumplir.

LA POLITICA ESTATAL: UNA DECISION SOCIAL

La política estatal tiene un doble carácter; por un lado, constituye una acción instrumental, en la medida que persigue el cumplimiento de fines. Por otro lado, es el resultado de un conjunto de interacciones sociales.

Ambos aspectos se encuentran en una relación dialéctica, es decir se determinan mutuamente, ya que construir los fines significa un proceso social de toma de decisiones, el cual incluye seleccionar los medios. Este proceso se objetiva en normas, procedimientos y procesos burocráticos.

Identificamos entonces, en la toma de decisiones, dos procesos, el de subjetivización de la política, en el cual los actores internalizan los objetivos de la política y procuran orientarlos hacia la satisfacción de sus intereses, y el de objetivar y externalizar la política, es decir, el de la conformación de una racionalidad formal y técnica. En el primero los actores se constituyen en sujetos de un proceso social, en los productores de la política, mientras que en el segundo la política adquiere una autonomía relativa, y se conforma en una dinámica que aparentemente adquiere una vida propia e independiente de los sujetos que la constituyen, y de la cual éstos son únicamente objetos de intervención.

La política estatal como interacción

Esta relación entre la legalidad y la factibilidad de la política, entre el deber ser y la dinámica social, política y económica que se teje en torno a ella, es contradictoria. Los contextos, escenarios, las constelaciones de intereses y las correlaciones de fuerzas en la sociedad se modifican en el tiempo, incidiendo en la definición de los objetivos y en la selección de medios. Además intervienen otros factores secundarios como la reconstitución temporal o estructural de los procesos burocráticos-institucionales los cuales, eventualmente, pueden limitar el cumplimiento o reorientar los objetivos planteados.

Dicho proceso de redefinición resulta en una dinámica bastante compleja, en la medida en que es resultado del enfrentamiento entre distintos sectores sociales, que buscan constituirse o

julio-diciembre/1989

consolidar su constitución en la política. Encontramos, entonces, los sectores que procuran mantener sus privilegios, o los que reivindican una mayor participación en su definición, o incluso, los nuevos sectores, que fundamentados en nuevas orientaciones económicas o políticas, pretenden un cambio brusco en los objetivos, o simplemente clausurarlos para destinar los recursos a la atención de nuevas áreas.

Estas contradicciones no se expresan en la legalidad de la política, que muestra un mundo relativamente coherente, sino que tienen sentido únicamente cuando analizamos su carácter intersubjetivo, ésto es, la calidad y naturaleza de las interacciones que se presentan entre los diferentes individuos, grupos, sectores y clases sociales.

En efecto, la política estatal constituye una decisión o conjunto de decisiones que están sujetas a un proceso de articulación social. Este es a la vez premisa y resultado de la política. Premisa por cuanto toda decisión de respuesta social a un problema, supone un proceso de tematización, socialmente agregado o socialmente focalizado que exige, según sea el marco jurídico-político y las circunstancias históricas, la negociación entre diversos actores. Y resultado, por cuanto, la decisión *ex post*, y su inserción institucional, implica diversas interpretaciones de su contenido general y la formulación de estrategias de aplicación que la condiciona a otros procesos políticos, sociales, microinstitucionales, organizacionales y a contextos históricos.

Podemos distinguir de acuerdo a lo anterior, entonces, dos tipos de articulación social: una, es la que asume exclusivamente una forma hegemónica, y julio-diciembre/1989

otra la articulación de intereses, que responde a otras lógicas de poder, que si bien se inscriben en el marco de las grandes confrontaciones sociales, y por lo tanto, se encuentran vinculadas directamente con los procesos de construcción de hegemonía, no son reductibles a la primera.

En cada caso los procesos políticos adquieren matices diferentes. El primero se refiere al proceso de organización del consenso social, y por lo tanto, a la menor o mayor articulación de los intereses de los sectores sociales afectados directa e indirectamente a la política, y al proyecto histórico en el que ésta se enmarca.

Esa articulación es de dos tipos: la que agrega los intereses de los sectores económicamente privilegiados a la política, y la que integra e incorpora a los grupos y clases que se encuentran en una situación social, económica y política subordinada, y que, por lo tanto, ingresan al Estado en esta condición.

En la gestación de la política, este proceso se da, fundamentalmente, en términos de intenciones, mientras que durante su aplicación se realiza mediante la formulación de estrategias y programas de acción. En ambas etapas, participan activamente estructuras de mediación y representación, como el partido, cámaras, asociaciones, federaciones...etc, los cuales organizan distintos intereses políticos y económicos y las agencias gubernamentales que toman posiciones particulares con respecto a la política, en tanto que en ellas se afinan estos intereses.

La articulación-integración que sufren los grupos que ingresan en la política en la segunda condición, gene-

ralmente, se da de distintas formas: el clientelismo, la incorporación tácita o mediante la construcción de bases sociales permanentes. En este último caso, los intereses históricos de estos grupos son incorporados dentro de una concepción ideológica sistematizada.

Por tanto, definir y aplicar la política, representa un mayor o menor reconocimiento de los intereses de estos grupos por parte del Estado, es decir, no es una captación formal, ni una cooptación únicamente con un carácter negativo, sino una integración real que, siguiendo a Laclau y Mouffe (Laclau, 1980, Laclau y Mouffe, 1987), se expresa discursivamente.

No obstante, esto representa, como dice el refrán popular, una de cal y otra de arena, ya que al institucionalizarse el conflicto social que surge en relación con dichos sectores, el Estado queda en condición de ejercer un control sobre sus reclamos, en la medida en que han sido creados los mecanismos jurídicos y los canales institucionales para enmarcar las indicaciones.

Y más aún, provoca la reificación del conflicto social, en cuanto que dichos canales y mecanismos, que han sido productos de las presiones y luchas de estos sectores, se aparecen como elementos ajenos, independientes de su propia actuación.

Es importante aclarar que el grado, la cobertura y el tipo de la articulación social que se presenta depende también en gran medida del tipo de política estatal. Así pues, es factible que las políticas sociales presenten una mayor capacidad de articulación, por cuanto es el área estatal especializada en resolver el conflicto social, latente o manifiesto, producido a partir de las demandas

o necesidades de los grupos subalternos, mientras que la política de desarrollo tecnológico no sólo tenga menor capacidad de articular intereses, sino que se restrinja a agregar, fundamentalmente, los intereses de los diferentes sectores de la clase económicamente privilegiada.

Desde el punto de vista del proyecto histórico en el cual se enmarca la política, es decir, del proyecto de sociedad, tales procesos de articulación social dan lugar a la constitución de pactos y compromisos sociales o simples coincidencias de intereses entre sectores sociales, particulares o los grandes conglomerados sociales.

La política, en este sentido, constituye una expresión más concreta del proyecto histórico de sociedad; sin embargo no responde mecánicamente a él, y tiene una existencia más eventual, aunque al mismo tiempo le impone determinadas exigencias, que podrían incidir o no en su contenido.

Se distingue aquí, por consiguiente, dos tipos de proyectos: el proyecto de sociedad propugnado por los grandes conglomerados sociales, que procura orientar a toda la sociedad en su conjunto, el cual puede o no integrar las diferencias sociales, y en este sentido, ser más o menos legítimo, que denominamos, siguiendo a Nef, proyecto histórico; y los proyectos de política, los cuales son de carácter más contingencial.

El concepto hegemonía, que se utiliza para definir el sentido de la articulación hace referencia a la capacidad de elaborar dicho proyecto histórico, que tienen determinados sectores sociales, clases o fracciones de clase. Este nos permite encontrarle sentido a la dinámi-

ca de conflictos que se dan con la constitución de la política. Sin embargo, es importante aclarar que su construcción en la sociedad capitalista no es resultado único de la potencialidad integradora del discurso, sino, también de la condición privilegiada que tienen los sectores que disponen de los medios de producción social para imponerlo. (Mayorga, 1988). En tal entendido, la articulación que se da en torno a la política no supone negociación entre iguales sino lucha entre grupos con distintas cuotas de poder, lo cual significa que hay espacio también para la coerción y la desagregación de intereses.

En esta lucha los sectores subordinados, tácita o manifiestamente, se constituyen en sujetos, es decir en decisores. Sin embargo, tanto estos sectores como los dominantes no son decisores racionales, por cuanto no disponen de la información completa, ni tienen absoluto conocimiento de sus intereses, ni certeza absoluta de implicaciones futuras de la política en ellos. (Limbhlon). Aunque, lógicamente, por su condición de privilegio los sectores y clases predominantes en el poder estatal, pueden disminuir en grado considerable este nivel de incertidumbre.

El alcance político del proyecto histórico y la racionalidad que se le procura otorgar al enunciado de intenciones de la política, es relativizado por la incertidumbre. De modo que, el proceso de toma de decisión depende de hechos y situaciones contingentes, y de actos subjetivos de los actores. Por ejemplo, períodos electorales, modificaciones inesperadas de las condiciones políticas y económicas en el resto del

mundo, desastres naturales..etc. Desde esta perspectiva, hay lugar para el error, la indolencia, la frustración y la neurosis.

En otras palabras, como señala Laclau y Mouffe, refiriéndose a las articulaciones discursivas, "la práctica de la articulación consiste, por tanto, en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad".¹⁸

Las constelaciones y conflictos de intereses, que no responden directamente a la dinámica de las confrontaciones de los conglomerados sociales interesados en la toma de la decisión (política), sino que expresan otro tipo de contradicciones o diferencias como, por ejemplo, conflictos interorganizacionales, reacciones gremiales, conflictos de género y de otra índole, son igualmente importantes, en el proceso de ir constituyendo la política. Estos se dan tanto a nivel de la gestación como de la aplicación de la política.

En el período de gestación localizamos situaciones conflictivas originadas por oposiciones entre agencias gubernamentales, que muchas veces responden a conflictos inteorganizacionales que no se pueden reducir totalmente a las grandes confrontaciones sociales sino a reacciones puramente gremiales; y a expresiones de poder que responden a luchas entre coaliciones burocráticas gubernamentales formuladoras del proyecto de enunciado de la política.

Durante el proceso de aplicación de la política, ésta adquiere aún un

18. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 130.

carácter más contingencial, ya que el proceso para construir la hegemonía se encuentra más determinado por los procesos organizacionales y técnico-administrativo. En efecto, la política enunciada, la cual expresa una articulación social específica, al ser ejecutada pasará por el tamiz de lo que llama Benson una subestructura, "...una esfera no racionalizada de acción organizacional, una compleja red de relaciones que enlazan a los participantes entre sí y con el mundo social en una multiplicidad de formas reguladas".¹⁹ En efecto, las instituciones ejecutoras de la política, ni son totalmente autónomas, ajenas al conflicto social, como afirma la escuela funcionalista, ni se encuentran totalmente determinadas por el ambiente, tal y como plantea Poulantzas. Al contrario "la subestructura también incluye bases de dominación intraorganizacionales". Se agregan aquí las estructuras de control sobre recursos estratégicos realizados por algunos departamentos, divisiones, puestos, etc, así como ventajas, que se pueden obtener con otros. La cercanía de un puesto a la tecnología esencial de una organización o la capacidad de algún departamento para controlar la incertidumbre que afecta en forma significativa el bienestar de otro departamento puede suministrar la pa-

lanca para ejercitar el poder en las principales áreas de la organización".²⁰

Debemos agregar las luchas interorganizacionales, que no expresan únicamente el conflicto social en general, sino diferencias de enfoque a raíz de desarrollos organizacionales particulares, que han llevado a muchas instituciones gubernamentales a fijar objetivos que en ocasiones entran en pugna con los ya establecidos para otras. También se da el caso de que la lógica de una política fortalezca a una institución en detrimento de otra, provocando pugnas inteorganizacionales que afectan su proceso de implantación.

Este proceso de construcción de estructuras de poder, que se da al margen de la racionalización de las organizaciones públicas y del aparato en su conjunto, constituye un filtro por donde pasa necesariamente la política, el cual no sólo tiene incidencias en la aplicación de los enunciados, sino que influye directamente en su reformulación. En efecto, de las instituciones gubernamentales surgen decretos, normas y reglamentos, que muchas veces redefinen los objetivos y el contenido de los enunciados sin modificar la ley. Asimismo, puede ocurrir que un sector que haya perdido la batalla en la definición del enunciado de la política, logre imponerse en el momento de la aplicación, reformulando, por lo tanto, dicho enunciado en la práctica.

En otras palabras, la administración de la política redefine su formulación. Por supuesto, que tales regulaciones no sólo surgen de una dinámica autónoma de las instituciones ejecutoras sino también del proceso de construcción de hegemonía al que se ven sometidas también dichas entidades.²¹

19. Benson, Kenneth. "Organizaciones: un enfoque dialéctico". En: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22(1): 1986, p. 22. (Traducción libre ICAP).

20. *Ibid.*, p. 24.

21. Esta es una de las razones por las cuales es insuficiente plantear el análisis de la política en términos de fases. Una concepción contraria, sería analizarla como momentos de un mismo proceso constitutivo, en el que se da una selección estructural que establece los roles preferenciales en cada uno de ellos.

Desde este punto de vista el aparato administrativo estatal tiene una autonomía relativa con respecto al Estado mismo y con la sociedad, ya que responde tanto a sus imperativos como a sus propios procesos de estructuración formal (racionalización) e informal

La política como acción instrumental

Desde una perspectiva instrumental, la política del Estado debe definirse como una decisión o conjunto de decisiones de intervención sistemática y permanente, frente a una demanda o necesidad socialmente problematizada, focalizada, anticipada o impuesto (Oszlak y O'Donnel, 1984). La cual, no es tomada por el gobierno, como único actor racional, ni por un grupo en particular, y menos aún, por una clase social, sino es una decisión socialmente adoptada, en el marco de un conjunto de asimetrías y contextos estructurales, por el Estado como expresión de la sociedad civil.

Decidir, supone un proceso selectivo entre distintas alternativas basado en, al menos, dos criterios: -reglas técnicas y posición de los actores. Tal selección debe realizarse en distintos marcos, que fijan el conjunto de reglas jurídicas e institucionales, predeterminadas social e históricamente, y contextos históricos y estructurales, que determinan su límite posible. En otras palabras, que establecen los límites y alcances de la política (decisión) y los márgenes para seleccionar los medios que llevarán al cumplimiento de las metas.

Estos marcos son: a) El marco jurídico-político dado por el régimen político, el cual fija las normas bajo las que se encuentra subsumida la política, estableciendo cómo se formula, es decir, los mecanismos y procedimientos para tomar la decisión (plebiscito, decreto ejecutivo, decreto de ley, reglamento), y regulando el alcance de los contenidos. Este constituye el marco de legalidad, mediante el que se legitima una política. b) El marco institucional, que establece el proceso de conversión de la decisión en las acciones estratégicas de carácter instrumental, y provee de los medios técnico-instrumentales, expresados en normas (reglamentos, presupuestos, controles...etc), en los que se enmarca o debería enmarcarse la política. c) El marco sistémico, el cual identifica el haz de interacciones entre las diferentes esferas de la vida social, y las fronteras funcionales que la política debe satisfacer para mantener la integración sistémica. d) El marco histórico-estructural, el cual fija los distintos escenarios y las características estructurales que inciden en la definición de la política.

La política se encuentra condicionada aunque no determinada, por estos requerimientos técnicos, los cuales constituyen el marco normativo que dice lo que es posible y técnicamente factible hacer

No obstante, el apego a las normas no se da de manera absoluta. Primero, porque los criterios para seleccionar no se reducen al uso de la técnica de las posibilidades de optimización, sino que exige considerar los actores afectados, quienes de acuerdo a sus intereses reales o aparentes, toman posición frente al problema que mo-

tiva la posible decisión. Es decir, obliga a partir de un criterio de legitimidad, el cual no se funda únicamente en el cumplimiento de las reglas, sino fundamentalmente, en la capacidad de generalizar los intereses que tenga. Una política que sea capaz de generalizar los intereses de los diferentes grupos afectados, es una política pluralista, y por lo tanto, más legítima. Mientras que una política, incapaz de realizarlo se aproxima a una acción más elitista, y menos legítima desde esta perspectiva que asumimos.

Segundo, porque el uso de las técnicas de selección se encuentra mediada por la dinámica real en las instancias estatales, responsables de realizar dicha tarea. Dinámica que se ve determinada por conflictos intra e interorganizacionales, explicados por juegos de poder que responden tanto a la confrontación entre los diferentes intereses sociales, como factores propios de la actividad institucional (competencias personales, coaliciones internas en las organizaciones, insuficiencias en la capacidad técnica). Tercero, los marcos normativos y estructurales no constituyen límites absolutos, sino que están redefiniendo con arreglo a la naturaleza y especificidad de las constelaciones de intereses y los conflictos sociales.

Por consiguiente, el proceso de racionalización de la política no es autónomo, sino que expresa el conjunto de contradicciones y conflictos sociales e institucionales. Según Offe, (Offe, 1984) esto plantea la existencia de una contradicción en la administración pública entre estructura y función, por cuanto al mismo tiempo que debe res-

ponder a imperativos funcionales (racionalización), la lógica política que se produce en el ambiente la obliga a funcionar con base a que las metas sean logradas.

La política estatal y los contextos

La política estatal se constituye como resultado de condensar los procesos de articulación social, los cuales Oszlak y O'Donnell llaman en su análisis "los nudos" de la política estatal. La dirección y el contenido de estos procesos, que en último término representan el contenido de la política, se encuentra enmarcado y recortado por distintos contextos.

En efecto, se pueden identificar cuatro tipos de contexto: el histórico, que da cuenta del marco en el cual se ha estructurado la política; el estructural, que fija los límites, las posibilidades y las determinaciones más esenciales de la política; el sistémico, que plantea las exigencias a las cuales se ve sometida la política en términos de funcionalidades, y la coyuntura, que establece los escenarios posibles.

El primero define un papel y una institucionalidad a la política: una historia organizacional, un conjunto de leyes y reglamentos. Alrededor de éstos se constituyen determinados actores sociales. El segundo define cierta esencialidad a la política, es decir, enmarca sus contenidos. Por ejemplo, en el caso de la política de salud, la organización económica fija ciertos límites, en la medida en que deter-

mina ciertas especificidades del proceso salud-enfermedad (vgr. el perfil epidemiológico). El tercero, si asumimos que el ordenamiento de las sociedades responden a ciertos principios de organización sistémicos, y que el Estado constituye precisamente uno de ellos, las políticas estatales se encontrarán obligadas a ciertos requerimientos. Por ejemplo, la política social debe asegurar la integración social y la política económica, el equilibrio y crecimiento económico. Finalmente el cuarto, determina los distintos escenarios a los cuales la política debe responder.

Si bien estos contextos delimitan el campo de acción de la política, al mismo tiempo, excepto el contexto histórico que establece la configuración pasada, ésta también los afecta. Más aún, en tanto que la estructura y el sistema son producto de relaciones sociales, y la política representa un momento específico de articulación de estas últimas, también tales contextos se ven modificados.

BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham L. *Essence of Decision Explaining the Company*. Little, Brown, and Company, Boston, E.U.A. (traducción libre).
- Bellavance, Michael. *Las políticas gubernamentales (elaboración, gestión y evaluación)*. Les éditions. Asence d'Arc Inc. (traducción libre de Angela Arias Formoso).
- Berger y Luckman, *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Edit. Buenos Aires, 1968.
- Buci-Glucksmann, Christine. *Gramsci y el Estado (Hacia una teoría materialista de la filosofía)*, México, Siglo XXI, editores, 1978.
- _____ "Forma de la crisis y del poder y concepción marxista de la política" en: Julio L. Martín del Campo (coord.), *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, México, Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM co-editores, 1986.
- Dahl Robert, Lindblom Ch. *Política económica y bienestar*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971.
- Dye, R. Thomas. *Understanding public policy*. Prentice-Hall, 1975, (traducción libre Mauricio Valdés, ICAP).
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Forester, John. "The Policy Analysis-Critical Theory Affair: Wildavsky and Habermas as Bed Fellows?". *Journal of Public Policy*. (2): 145-164, febrero 1982.
- Foucault, Michel. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología*, julio-setiembre, 1988, pp. 3-21.
- Habermas, Jürgen. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, Taurus editores, 1983.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1973.
- Hg, Ronald, John. "An overview of policy analysis concepts". En: Coplin, William, *teaching policy studies*. (mass ensets: Lexington Book, 1978), (traducción libre ICAP).

- J. Kenneth Benson. Organizaciones: un enfoque dialéctico. En *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22(1):1-21. 1977.
- Jessop, Bob. "Teorías recientes sobre el Estado Capitalista" En: *Críticas de la economía política: edición latinoamericana*, #16-17, México, 1980. pp. 181-222
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, México, Siglo XXI, editores, 1987.
- Laclau, Ernesto. "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas" en: Norbert Lechner, *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983, pp. 25-59
- Lechner, Norbert. "Especificando la política" en: Juan E. Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, Libros del CIDE, 1984, pp. 127-143.
- Lukes, Steven. *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI editores, 1985.
- Martell S., Eliseo. *Técnica y política en el análisis de políticas públicas*. Tesis de Maestría de Administración Pública, ICAP, 1989.
- Mayorga, Antonio René. "Discurso y constitución de lo social: el enfoque lingüístico de Laclau, en: *Homines*, Revista de Ciencias Sociales, Vol, 11, No. 1 y 2, Marzo, 1987, Febrero, 1988. pp.: 310-330.
- Motta, Pablo Roberto. "La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina". En: *Seminario: Formulación y Gestión de Políticas Públicas*. ICAP, 1985, mimeo.
- O'Connor, James. *Accumulation Crisis*. Ed. Blackwell, Inglaterra, 1984.
- O'Connor, James. *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, S.R.L., Colección Ciencia, Desarrollo e Ideología, 1974.
- Offe, Claus. "Razón y política: el poder de las instituciones", entrevista en: *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, #29-30, 1987, pp. 127-143
- Offe, Claus. *Discorganized Capitalism*. Massachusetts the Mit Press, 1985.
- Oszlak, Oscar. "Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, Vol. 3 No. 2, Buenos Aires, 1980.
- Pavesi, Pedro F. J. "La decisión" (Mimeo), Buenos Aires, 1981.
- Pérez, Ignacio y Valdés, Mauricio. Balance de los movimientos de reforma administrativa. En: Flores, Gilberto y Nef, Jorge; comp. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José: ICAP, 1984.
- Pico Josep. *Teoría sobre el estado del bienestar*. México, siglo XXI, s.f.
- Portantiero, Juan Carlos. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1988.
- Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI, México, 1978.

Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI, editores, 1983.

Simon, Herbert. "Models of man, social and rational". Wiley. New York, 1957, (traducción).

Wildavsky, Aaron. "Ejecución y evaluación como aprendizaje". En: Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementation*,

tercera edición, London: University of California Press, 1984.

Wildavsky, Aaron. *Rescatando el análisis de políticas del PPBS*. Center For Planning and Development Research and Department of Political Science University of California, Berkeley. (Traducción libre, ICAP)