

POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS SISTÉMICO*

JORGE NEF (Ph. D)**

I. MODELOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas es una perspectiva para el análisis de la administración pública y de la política que está muy en boga hoy en día. Con la crisis conceptual de los estudios de Administración Pública y de Administración para el Desarrollo (1) de los años 70, la Política Pública, quizás por defecto, se erigió en el paradigma predominante de los estudios político-administrativos. Sin embargo, esto no quiere decir que exista una idea clara de lo que se entiende por dichas políticas públicas. Ya en 1968 Austin Ranney observaba que la Ciencia Política norteamericana de la postguerra había enfatizado el estudio de los *procesos* sobre los *contenidos* de la política. Esta preeminencia de procesos sobre propósitos ha sido una tendencia marcada y sostenida en los numerosos estudios realizados bajo el rótulo de políticas públicas. Para el autor antes mencionado, esto era una fuente de imprecisión.

Dondequiera que esta cuestión es debatida, en la literatura o en la mesa de conferencia, lo único completamente claro es que los que discuten no quieren expresar

*Texto de una charla dictada en la Carrera de Administración Pública, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, 11 de junio de 1991.

**Profesor Titular de Estudios Políticos y Desarrollo Internacional, Universidad de Guelph, Canadá. Profesor Visitante, Programa de Cooperación Académica, CEPAL.

(1) Para una visión general de la crisis de los estudios de Administración Pública, véanse nuestros trabajos con O.P. Dwivedi, *Development Theory and Administration: A Fence Around an Empty Lot?*, *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 27, N° 1, (enero-marzo, 1981), pp. 42-66 y *Crises and Continuities in Development Theory and Administration: First and Third World Perspectives*, *Public Administration and Development* (enero-marzo, 1982), Vol. 2, N° 1, pp. 59-77.

exactamente lo mismo cuando usan términos como “política pública”, “proceso de políticas”, “contenidos de política” y “resultados de política” (2).

Tratando de precisar el concepto, Ranney indicaba que una política estaba constituida por un número de componentes principales. Estos incluían: a) un *objeto* relativo al *problema* que va a ser afectado; b) un curso de *eventos deseados*; c) una *línea de acción* seleccionada; d) una declaración de *propósitos e intenciones* y; e) una *implementación* de dichas intenciones (3).

Para los propósitos de esta presentación, la política puede entenderse en dos sentidos principales. El primero es como un hecho concreto. Como tal, una política sería un *objeto o contenido* de estudio, un conjunto de decisiones y acciones (pero también no-decisiones e inacciones) por parte del estado y sus agentes en torno a un problema de interés público. El término también puede entenderse como un *método* de estudio o enfoque para entender el fenómeno administrativo. El interés selectivo de ese enfoque está dado por la intersección entre lo político y lo administrativo.

Por cierto que esta caracterización no cierra el debate en torno a un concepto cuyos límites permanecen vagos e indefinidos. Es importante tener en cuenta que al hablar de “análisis de políticas públicas” uno está utilizando un *paradigma* (4), —o conjunto de ideas para estudiar un problema— muy amplio, que contiene dentro de sí una gran variedad de *modelos* conceptuales. La noción de modelo se usa aquí en un sentido lato, como una representación simplificada de la realidad para efecto de poder analizar (5) y, eventualmente, actuar sobre ella. Thomas Dye ha distinguido a lo menos ocho modelos teóricos dentro del paradigma de políticas públicas.

1. Uno es el modelo *intitucional*, de raigambre jurídica, que estudia la política pública en cuanto a procedimientos y estructuras formales-legales a través de las cuales se expresa la “voluntad del Estado”.

(2) Austin Ranney, *The Study of Policy Content: A Framework for Choice*, in Ranney, (Ed.), *Political Science and Public Policy*, (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), p. 3.

(3) *Ibid.*, p. 7.

(4) El término paradigma se usa aquí en el sentido dado por Thomas Khun, como un cuerpo implícito de convenciones y creencias teóricas y metodológicas que permiten la selección, evaluación y crítica de algún área del saber. Véase Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Segunda Edición (Chicago: Chicago University Press, 1970), pp. 15-17.

(5) Véase Bernard S. Phillips, *Social Research: Strategy and Tactics*, (New York: MacMillan, 1966), pp. 58-59.

2. Otro es el modelo del *proceso* político. El énfasis metodológico es descriptivo y está puesto en las conductas e interacciones concretas de actores político-administrativos, más que por los contenidos específicos, o propósitos de sus acciones.
3. La *teoría de los grupos* por su parte estudia la política pública como una resultante del equilibrio e interacción de una pluralidad de intereses diversos.
4. La *teoría de las élites* percibe a las políticas públicas como una expresión de los valores y preferencias de los grupos gobernantes, de cúpula, más que de demandas sociales más amplias.
5. El *enfoque racionalista* tiene un fuerte contenido microeconómico. Se concentra en la idea de cálculo y en la búsqueda de optimización y eficiencia en torno a curvas de indiferencia de costo y beneficio.
6. El *incrementalismo* es un enfoque que privilegia la búsqueda de resultados "satisfactorios", menos que óptimos en el que el valor central es la mantención del status quo.
7. La *teoría de los juegos* se centra en torno a la idea de estrategias racionales de conflicto frente a oponentes que actúan igualmente en forma racional. El objetivo central es tanto "gunar" cuanto reducir las pérdidas en el logro de objetivos.
8. La *teoría de sistemas* estudia a la política como una respuesta-producto (*output*) de una organización frente a insumos (*inputs*) provenientes de fuerzas actuando en su medio ambiente o contexto (6).

A estos subenfoques de políticas públicas (y que son, por cierto, no excluyentes), habría que agregar otras dos perspectivas de suma importancia para una comprensión más global e integrada de lo político-administrativo. Éstas se enmarcan dentro del ámbito de la *economía política* (7), aunque representando fundamentos filosóficos e ideológicos radicalmente opuestos.

La primera de estas perspectivas aparece entre el fin de la década de 1970 y mediados de la década de 1980. Me refiero al enfoque de *economía*

(6) Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Cuarta Edición (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), pp. 19-43.

(7) Una definición de economía política y su aplicación a la teoría del desarrollo puede encontrarse en Martin Staniland, *What in Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment* (New Haven: Yale University Press, 1985), pp. 1-9.

política neomarxista, o crítica, derivada del análisis del *Estado y clases sociales* desarrollados por Jürgen Habermas, Nicos Poulantzas, Ralph Miliband y Göran Therborn, a partir de los trabajos críticos del teórico italiano Antonio Gramsci (8).

La segunda de estas perspectivas, a pesar de poseer un largo linaje intelectual enraizado en la tradición racionalista antes mencionada, surge cronológicamente algo después, como una respuesta *neoliberal* a la economía política neomarxista. Este análisis de economía política de las políticas públicas se expresa en la llamada *teoría de la decisión pública* (*public choice theory*), particularmente en los trabajos de Mancur Olson y James Buchanan. En ellas, el proceso político-administrativo responde a una lógica de mercado y en el cual “bienes” y “cargas” públicas son distribuidos de acuerdo con un criterio de optimización.

El propósito de este ensayo interpretativo es establecer un marco conceptual para estudiar la relación entre el contexto socioeconómico, el sistema político y las políticas públicas. Por su naturaleza, el tratamiento del tema será fundamentalmente teórico, general y deductivo, a la vez que preliminar y exploratorio. En esto he adoptado un punto de vista ecléctico, en la medida que mi intención es combinar diversas posiciones metodológicas en un esquema de análisis integrado. Más que un modelo sofisticado para el estudio de las políticas públicas, el texto que someto a consideración es un glosario de términos enmarcados dentro de una propuesta metodológica que no posee un orden riguroso de exposición sistemática. Tampoco pretende ser una “teoría general” para estudiar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Nuestro enfoque presenta, sin embargo, un conjunto de características que le dan un grado de originalidad y vigencia para el estudio de la política y la administración en un contexto de incertidumbre.

- a) Metodológica y epistemológicamente, este trabajo intenta combinar la tradición *sistémica* con algunos aportes de la *sociología histórica* (9) y de la *economía política* del desarrollo (la cual, como indicáramos, Dye no menciona entre las otras perspectivas bosquejadas más arriba).

(8) Una síntesis de las varias corrientes marxistas en el estudio de la Administración Pública puede encontrarse en nuestro ensayo con O.P. Dwivedi y William D. Graf, *Marxist Contributions to the Theory of the Administrative State*, *Indian Journal of Political Science*, Vol. XLVI, N° 1 (enero-marzo, 1985), pp. 1-17.

(9) Para una aplicación de este enfoque al campo de las Relaciones Internacionales, véase Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles or the Setting of America's Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), pp. xiii-16; también Harry Barnes, *Historical Sociology: Its Origins and Development* (New York: Garland, 1984), pp. 3-15.

- b) Provee una *perspectiva claramente política* para entender los fenómenos administrativos y tecnológicos.
- c) Analiza la política pública como una expresión singularizada de un *proyecto político*.
- d) Enfatiza el rol de los *vínculos* entre lo social y económico con lo político.
- e) Privilegia el estudio de la *mediación* entre lo social y lo político llevada a cabo por *agentes políticos* como un aspecto central en el análisis de las *alianzas* en torno a políticas públicas.
- f) Presenta una perspectiva de *sistema abierto* en el cual variables de carácter *transnacional* participan en la formulación y ejecución de políticas públicas.
- g) En vez de rechazar la “racionalidad técnica” como un factor irrelevante, esta propuesta enfatiza la estrecha y mútua, aunque contradictoria *relación entre racionalidad técnica y política*. Esto es, no existe una racionalidad técnica separada de una racionalidad política.
- h) Presenta una perspectiva general de *cambio histórico* a la vez que permite estudiar situaciones coyunturales.

La tesis central de esta presentación es que *la teoría y la práctica de la administración pública se basan necesariamente en una teoría y práctica políticas*. La administración, en su doble rol de análisis social y de tecnología —o “quehacer” —social, refleja operacional y estructuralmente una concepción de un *modelo de desarrollo*, o *proyecto político*, ya sea implícito o explícito (10).

La perspectiva adoptada enfatiza las nociones de *interdependencia*, de totalidad, de la relación de lo particular y lo general, de lo abstracto con lo concreto, de lo “objetivo” con lo “subjetivo”. Ella se concentra especialmente en el estudio de los nexos entre las esferas de lo económico, lo social y lo político. La relación entre el sistema socioeconómico, el sistema político y las

(10) Una elaboración de estos temas se encuentran en Gilberto Flores y Jorge Nef, *Nuevos Enfoques en Administración Pública: Elementos para la Discusión*, en Flores y Nef (Eds.), *Administración Pública: Perspectivas Críticas* (San José: ICAP, 1984), pp. 151-166. En los últimos años, ha habido un auge en el estudio de las políticas públicas en América Latina por parte de académicos norteamericanos. Véanse, por ejemplo, John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984) y Steven W. Hughes y Kenneth Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America* (Boulder: Westview Press, 1984).

políticas públicas es importante, puesto que dichas políticas representan expresiones específicas de una situación política más amplia la cual refleja una particular correlación de fuerzas sociales. Esto es, detrás de una política pública subyace una constelación concreta y singularizada de actores políticos con diversos objetivos, recursos y grados de poder. Para efectos de nuestro análisis, es menester comenzar con algunas definiciones básicas. Tres nociones son particularmente importantes en nuestra teorización: el concepto de *contexto socioeconómico*, el concepto de *régimen político* y el concepto de *política pública*.

Cada una de estas tres nociones, a su vez pueden estudiarse desde dos perspectivas fundamentales. Una es la perspectiva orgánica, “anatómica” o atemporal en un momento dado. La otra es una perspectiva funcional dinámica o “fisiológica”, ya sea a corto o a largo plazo. Para efectos de simplificación, nos referimos a “procesos” cuando hablamos de la dinámica de corto plazo y a “cambio histórico” al referirnos a las dinámicas en el plazo largo. Es importante indicar que estas distinciones son meramente formales o lógicas. Toda realidad es en sí estructural y orgánica, funcional e histórica. Sin embargo, el *estudio* de esa realidad requiere la constitución de una perspectiva arbitraria a efectos de analizarla.

Generalmente nuestra investigación de la realidad tiende a producir visiones estáticas y lineales de la misma. A lo más, nuestras ideas de “dinámica” en ciencias sociales se configuran a partir de una sucesión “cinematográfica” de “fotos instantáneas”, lo que en la práctica más que dinámica es una forma de estática comparada. Esta tendencia al análisis estático está condicionada en gran medida por la naturaleza de los instrumentos de investigación: las encuestas, las entrevistas, las estadísticas agregadas y los datos documentales e institucionales son sondeos selectivos y momentáneos. El análisis a posteriori, sin embargo, especialmente en el caso de las políticas públicas, puede —y necesita ser— dinámico y profundamente dialéctico. Esto es, el *reconocimiento de tensiones, contradicciones y discontinuidades* en el modelo de análisis hace posible capturar el mundo eminentemente cambiante y fractal (o caótico) de la realidad política.

La ausencia de esta condición puede explicar en parte el porqué *muchos de los modelos de análisis administrativo aséptico y tecnocráticos —o despolitizados— tienden a ser esquemas fundamentalmente estáticos* (pese a tender a referirse a procesos) y poco “realistas”. No quiero decir aquí que los modelos deban ser “reales”. Ningún modelo lo es; del mismo modo que no lo son en un sentido estricto ni el lenguaje ni las matemáticas. El “realismo” al que me refiero es

una condición instrumental (11): la capacidad de un discurso teórico o de un modelo de capturar elementos y características de la realidad. Una “buena” teoría posee lo que los epistemólogos llaman “capacidad heurística”; esto es, pueden generar nuevas e interesantes preguntas sobre el mundo de los fenómenos. Ellas permiten hacer generalizaciones válidas y así constituir lo que se denomina “conocimiento científico” por medio de una confrontación continua de conjeturas y refutaciones entre “espacio teórico” y “espacio empírico”.

Al separar conceptualmente los elementos contexto socioeconómico, régimen político y políticas públicas en perspectivas estáticas y dinámicas estamos simplemente recordando al investigador de que hay un número de preguntas básicas que deben hacerse al ámbito de los hechos concretos. Por ejemplo, desde una perspectiva estática es fundamental llevar a cabo un “mapeo” de propósitos, actores, recursos y redes de comunicación. Desde una perspectiva dinámica, es necesario concentrarse en las actividades y procesos al corto y largo plazo a la vez que en los efectos de dichas actividades. Las políticas públicas ocurren y se desenvuelven en organizaciones cuyas funciones son “públicas” y de carácter general, por lo tanto, tienen efectos sobre el medio, y sus participantes. Es más, las políticas públicas implican casi siempre medidas al mediano y largo plazo. Sus efectos, especialmente aquellos de carácter latente tienden a expresarse sólo en horizontes de tiempo prolongado. Esto es especialmente importante en relación con políticas de desarrollo económico, social y político, ya que la noción de cambio social sólo tiene sentido en una perspectiva histórica.

Una diferenciación entre perspectivas estáticas y dinámicas en el estudio de las políticas públicas, sin embargo, sería insuficiente para dar un realismo apropiado al análisis. Como dijéramos más arriba, la esencia de lo político administrativo es la presencia de una doble lógica. Por un lado están los condicionamientos culturales: normativos, ideológicos y éticos (teleológicos o de *fin*); por el otro, se dan aquellos de naturaleza técnico-instrumental (deontológicos o de *medios*). En consecuencia, una segunda diferenciación de cada uno de los tres elementos (contexto socioeconómico, régimen político y políticas públicas) es entre elementos *normativos* (o teleológicos) e *instrumentales*.

(11) Sobre esta condición instrumental del lenguaje y de la teoría, véase Carlos Rojas Osorio, *De Wittgenstein a Foucault: la teoría como caja de herramientas*, *Exégesis*, Año 3, N° 8 (octubre-diciembre, 1989), pp. 12-15.

En forma muy esquemática:

ELEMENTOS		PERSPECTIVA	
		Estática	Dinámica
	Teleológicos	Fines Valores Ideología (Cultura)	Efectos Consecuencias
	Instrumentales	Estructuras	Procesos
		ORGANIZACIÓN	FUNCIÓN

Figura 1. Elementos del análisis de Políticas Públicas.

Los cuatro factores aquí indicados —valores, estructuras, procesos y efectos o consecuencias— configuran esencialmente los elementos de un *sistema*. Este último es entendido en su doble caracterización como órgano y como función, en el que los elementos se encuentran relacionados en forma inseparable. El esquema de análisis propuesto es válido tanto para el entendimiento de los sistemas sociales globales, cuanto para el de los sistemas político-administrativos o el de los sistemas científicos o tecnológicos. Dichos sistemas, sin embargo, no pueden concebirse adecuadamente —o realísticamente— como sistemas cerrados, como ha sido el caso con los modelos clásicos de la Administración General de Fayol y el *Scientific Management* a la Gulick. Todo sistema está inmerso en un contexto o medio ambiente que lo afecta, y a su vez es afectado por él.

En consecuencia, además de los cuatro factores mencionados más arriba, el análisis de la política pública requiere una caracterización del *contexto* en que dicha política opera y de los efectos del contexto sobre ella, y viceversa. Esto es, *contexto, ideologías, estructuras, procesos y efectos son los elementos fundamentales del análisis*. Esquemáticamente:

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	IDEOLOGÍAS (CULTURA)		ESTRUCTURAS
		PROCESOS	
		EFFECTOS	

Figura 2. Políticas públicas como un sistema.

II. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. *Organización Socioeconómica: Estructura, Cultura e Ideología*

Para los efectos de nuestro análisis, se entenderá por organización social en un sentido amplio a la ordenación jerárquica entre diversos grupos, clases, etnias, categorías sociales, fracciones de clase e individuos que se den en un espacio y tiempo determinados (12). Esta ordenación no es sólo una diferenciación de niveles de dominación-subordinación, sino que fundamentalmente representa un *modo de distribución de los valores sociales*: una estructura de privilegios y desigualdades (13). Una organización social descansa indudablemente sobre una forma de división del trabajo, producción y distribución de riqueza, aunque no es necesariamente una determinación mecánica de las mismas. Las bases de la organización social pueden variar; la división del trabajo, la tradición, la discriminación, la riqueza, la sobrevivencia, o una combinación de estos fundamentos. En todo caso, a pesar de la presencia de factores múltiples de organización social, en las sociedades modernas, la división del trabajo, el conocimiento y la acumulación tienden a predominar como principios rectores del llamado "orden social".

En el largo plazo, ninguna organización social es permanente ni monolítica. Dentro de las jerarquías de fuerzas sociales pueden darse factores relativamente constantes y distintivos; por ejemplo, la permanencia de ciertos sectores privilegiados como beneficiarios centrales del sistema. Pero también se dan elementos variables. Por ejemplo, puede haber actores sociales que aumenten o disminuyan su grado de participación en la estructura de privilegios a través del tiempo. Al igual puede haber variaciones en el grado de longevidad de los segmentos de clases o fracciones que se ubiquen en la cúspide social en un momento determinado y que articulen la etiqueta ideológica-cultural, o discurso de proyecto social o "forma de vida".

También pueden darse diversos grados de unipolarismo o de pluricentrismo en la organización social. Esto es, podrá existir una coalición o grupo relativamente totalizador o hegemónico en la articulación de un discurso de proyecto de sociedad (teleología) o varias constelaciones antagónicas con pro-

(12) Véase Nicos Poulantzas, *Las Clases Sociales y el Capitalismo Actual* (México: Siglo XXI, 1976), pp. 21-23.

(13) J. Nef, *Empate Político, Inmovilismo e Inflación: Algunas Notas Preliminares*, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Año II, N° 3 (julio-diciembre, 1982), p. 143.

yectos diversos, aunque con grados variables de incompatibilidad. Variaciones significativas en la organización social —tanto en su estructura cuanto en su *software* cultural— se darán, sin embargo, a no medir circunstancias catastróficas, en el largo plazo, o perspectivas histórica. Desde un punto de vista estructural, el conjunto de factores socioeconómicos se expresarán en diversas situaciones coyunturales con grados de equilibrio y antagonismo relativo entre varios grupos, fracciones y alianzas.

Coaliciones y alianzas son esencialmente configuraciones heterogéneas en las cuales, siguiendo la distinción hecha por Poulantzas, se pueden distinguir cuatro niveles de jerarquía (14). Primero está la *fracción hegemónica*, aquel sector que controla la coalición y determina su orientación principal. Segundo, está el *bloque en el poder*, formado por aquellos grupos sociales más amplios: clases o fracciones de clase que participan en forma central y permanente en la estructura de privilegios y cuyos intereses son servidos y articulados por la fracción hegemónica. Tercero, están los *sectores aliados*: aquellos que reciben beneficios objetivos de la alianza pero que no constituyen elementos centrales o permanentes en una alianza ni participan en el ejercicio del poder. Por último, están los grupos o *clases de apoyo*: aquellos que no se benefician objetivamente de la coalición y cuya adhesión al sistema se basa casi exclusivamente en recompensas simbólicas de carácter ideológico.

En resumen, las diversas fuerzas sociales se organizan en *alianzas* internamente jerarquizadas. Estas alianzas representan *proyectos de sociedad* (articulados en culturas hegemónicas e ideologías) (15), en los cuales ciertos intereses son servidos en forma más o menos constante durante un período histórico. Las alianzas varían sin embargo en el período largo. Puede que el bloque en el poder se mantenga a través de su consolidación en lo que Gramsci llama el bloque histórico —esto es—, legitimado por una ideología hegemónica. Es también posible que las alianzas sean insostenibles y que nuevas configuraciones surjan en la medida que viejas coaliciones se desintegren.

En todo caso, la estabilidad de una alianza en el tiempo es una cuestión empírica que requiere explicación y análisis en cada situación concreta. Es

(14) Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes* (Schocken: New Left Books, 1973), pp. 229-252.

(15) Véase, José Luis Nájenson, *Cultura, Ideológica y Democidio* en Camacho, Mayorga, De Ipola, Nájenson, Ruiz y Nun, *América Latina: Ideología y Cultura* (San José: Ediciones FLACSO, 1982), pp. 54-60.

importante destacar, sin embargo que las coaliciones y sus representaciones ideológicas a través de sus fracciones hegemónicas (incluidos sus “intelectuales”) constituyen el nexo principal entre el contexto socioeconómico y el régimen político.

Como se indicara más arriba, todo grupo social posee un conjunto de orientaciones ideológicas afines (16). Nos referimos a ese conjunto de ideas como ideología. Una ideología es una “visión de mundo” o “forma de vida” o modelo de organización socioeconómica que puede ser más o menos consistente, más o menos racional. Por lo general una ideología social no necesita ser altamente estructurada. Puede expresarse en *opinión pública*, en *sentido común*, o en actitudes a veces contradictorias o cambiantes. Muchas de estas actitudes son el resultado de presiones difusas de grupos primarios, de la educación, de los medios de comunicación, de los intelectuales que producen cultura, ciencia y tecnología, a la vez que del trabajo consciente de agentes de socialización específicamente política, como partidos, grupos de interés y agencias del estado.

Los sistemas de creencias sociales son sumamente importante para estudiar las políticas públicas. En ellos se encuentran los prejuicios y símbolos (interpelaciones negativas y positivas) que tienen un carácter hegemónico o predominante en la sociedad. Por lo general estos sistemas de ideas (o ideologías predominantes) tienden a reproducir socialmente los valores, visiones de mundo, prácticas y actitudes de los sectores más privilegiados del cuerpo social.

Esto no quiere decir que no se den contradicciones “verticales” y “horizontales” entre sistemas de creencias; o, como dijéramos anteriormente, contradicciones e inconsistencias ideológicas internas. Diversos grupos en pugna por recursos materiales, por poder o por prestigio tenderán a articular diferentes visiones de mundo, proyectos de sociedad y estilos de vida. Las alianzas sociales se consolidan a un nivel ideológico a través de discursos con interpelaciones comunes, tanto positivas cuanto negativas, entre grupos diversos en la formas de puntos de convergencia común. Esto afecta a alianzas “horizontales” entre “iguales” del mismo modo que formas de concertación “verticales” entre diversos estratos sociales en las que los grupos subordinados comparten sistemas de creencias con los grupos dominantes, lo que facilita

(16) Véase Gabriel Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown and Co., 1965), pp. 11-35.

la obediencia por parte de aquellos en situación de dependencia. En este caso podemos hablar de legitimidad, consenso, o, más propiamente de hegemonía por parte de aquellos sectores en la cúspide de la estructura de privilegios.

2. *Proceso Social y Proceso Histórico*

La descripción de la organización social, en su doble forma de cultura y estructura presentada en el punto anterior, es esencialmente una visión estática de la formación social. Como ya lo indicáramos, todo organismo posee igualmente una dinámica en la cual sus elementos materiales (*estructuras*), se desplazan e interactúan por medio de *procesos* en orden a realizar sus propósitos e ideologías. Estas acciones tienen *efectos*, sobre el *contexto*; lo que reinduce el proceso y así se establece una suerte de ciclo.

Desde un punto de vista estático, o de organización social, puede verse que una formación socioeconómica está por lo general estratificada entre sectores minoritarios que reciben una porción substancial de los objetos valorados y de los recursos sociales y, de otro lado, sectores mayoritarios que reciben una porción menor del excedente. Los primeros constituyen las *elites* en un sentido amplio; los segundos podemos llamarlos la *masa*. Obviamente, tensiones entre elites y masas se dan en toda sociedad; aunque el grado, forma y manifestación del conflicto (y del consenso) social varíe. Igualmente, desde un punto de vista estático puede verse que diversos grupos y estratos tendrán diferentes visiones de mundo e ideologías. Considerando otros factores como constantes, dichas ideologías estarán afectadas por la posición objetiva que los actores tengan en relación con la distribución de los recursos sociales. El grado de integración o de fragmentación de las ideologías estará directamente relacionado con el conflicto o el consenso social mencionado más arriba. Esto es, en la medida que las visiones de mundo de la elite hayan sido incorporadas en la ideología de masas, es posible incrementar, no sólo la cohesión, sino que el consenso social y asegurar la legitimidad del orden existente.

Otro aspecto presente en un análisis de estática social es la relación entre la suma total de expectativas y aspiraciones sociales (de elite y masa), por un lado y, la suma total de recursos y capacidades para satisfacerlas, por el otro. Esta tensión básica que existe en toda sociedad entre recursos y expectativas (si se quiere, entre “demandas” y “ofertas” sociales) directamente afecta el grado de conflicto entre elites y masas. El grado de excedente social disponible posibilita arreglos, compromisos y fórmulas de distribución. En el hecho, *caeteris paribus*, las sociedades más ricas tienen mayor capacidad real de

acomodación que las sociedades más pobres. Esto, a su vez, posibilita el surgimiento de fórmulas hegemónicas, basadas en una continua y demostrada efectividad en la satisfacción de necesidades y demandas sociales.

Desde un punto de vista dinámico estas contradicciones entre capacidades y aspiraciones, entre elites y masas —o, mejor dicho, las acciones de grupos sociales en torno a estas contradicciones— constituyen los procesos sociales. En el corto plazo, tales acciones configuran una suerte de ciclo social en torno a lo que Lasswell denominara la “creación y distribución de valores”. Dicho ciclo se expresa en las acciones de estructuras sociales actuando en el logro de sus propósitos y produciendo en su accionar con otros grupos efectos socioeconómicos.

Además de las tensiones “internas” mencionadas aquí, las sociedades más globales experimentan un tercer tipo de contradicciones. Estas son aquellas relativas a la *soberanía* (autonomía) y *dependencia* (subordinación) de la sociedad misma frente a otras sociedades “externas” e influencias extranjeras. La misma sobrevivencia de una nación está condicionada por la capacidad de esa nación de mantener su autonomía y relativa autosuficiencia (o “autosuficiencia crítica”) (17) frente al medio internacional.

En suma, los procesos sociales fundamentales descritos más arriba se desenvuelven en torno a tres contradicciones básicas. Dos son internas: capacidades-aspiraciones y elites-masas. Una es externa: soberanía-dependencia. Desde esta perspectiva, es posible ver el proceso histórico, o de largo plazo, como *una relación constante y altamente dinámica entre estas tres tensiones*, resultando en el cambio de relaciones entre estructuras y culturas (ideologías) y en un reordenamiento del sistema socioeconómico. Es precisamente dicha perspectiva de período largo a la que comúnmente hacemos referencia cuando hablamos del continuo “desarrollo-subdesarrollo”. Como se verá más adelante, en dicho proceso global, el rol de los mecanismos de resolución de conflicto —el *régimen político o Estado*— es fundamental.

(17) Entendemos por “autosuficiencia crítica”, a diferencia de la noción de autarquía a aquel nivel de independencia material y tecnológica debajo del cual no puede hablarse de autonomía nacional en términos reales. Para una aplicación de estos conceptos, véase nuestro trabajo con J. Vanderkop, *Food Systems and Food Security in Latin America and the Caribbean: Politics, Ideology and Technology* (Guelph: Centre for Food Security Research, University of Guelph, Research Report Series N° 1, 1989), pp. 3-4, especialmente notas N° 19, 20 y 21.

III. EL RÉGIMEN POLÍTICO

Lo dicho hasta aquí en relación con el contexto socioeconómico permite bosquejar someramente las relaciones entre políticas públicas, Estado, economía y sociedad. El aspecto central de esta relación, sin embargo, se da en el proceso de *generación y distribución de poder*. En el hecho, el contenido problemático de la vida política está dado por la relación siempre cambiante entre las tres contradicciones mencionadas más arriba. Éstas penetran en lo político en la forma de una trama de conflictos sociales e internacionales. El rol central de un sistema de culturas, estructuras y procesos políticos es el manejo y resolución de conflictos y la determinación de "quién obtiene qué, cómo y cuándo" (18).

Desde nuestra perspectiva, las interacciones políticas pueden verse como un conjunto de transacciones conflictivas entre los diferentes actores sociales en orden a imponer sus objetivos por vía de *autoridad* sobre la sociedad en su conjunto. El poder efectivo de cada grupo puede medirse en términos de la capacidad que ese grupo tenga para transformar sus perspectivas y propósitos específicos en políticas públicas de tipo general. Una política pública constituye una distribución de poder en la sociedad a través de *recompensas y castigos*(19). Sin embargo, más allá de esta capacidad de inducir comportamientos en otros actores, el ejercicio de la autoridad implica la *legitimación* del poder. En este sentido se puede hablar de *meta-poder*, entendido éste como la capacidad de un actor de retener el control sobre las estructuras y mecanismos de legitimación, conjuntamente con su habilidad de transformar las *reglas del juego* que beneficien sus intereses. El conjunto de estructuras que tienen que ver con la legitimación del poder y con el ejercicio de la autoridad es lo que comúnmente conocemos como *el Estado*.

La razón de ser de cualquier sistema político es la mantención de la estructura de privilegios de la elite a la que sirve. Es posible asumir que ninguna elite renunciará voluntariamente, en cuanto a grupo social, a su poder, privilegio y ventajas comparativas. El manejo del conflicto dentro del Estado está primordialmente orientado a la preservación de las ventajas com-

(18) Véase Harold D. Lasswell, *Politics. Who Gets What When and How* (New York: Peter Smith, 1950), pp. 3-25.

(19) La discusión de modos de resolución de conflicto presentaba de aquí en adelante ha sido extraída de nuestro trabajo *Empate Político, Inmovilismo e Inflación...*, *loc. cit.*, pp. 143-145.

parativas de dicha elite. Tales ventajas involucran mucho más que la distribución de bienes materiales escasos (riqueza). La estructura de privilegios y desigualdades a la que hemos hecho referencia implica también la presencia de otros bienes valorados igualmente escasos y acumulados en forma no equitativa. Siguiendo la clasificación hecha por Lasswell, éstos incluyen educación, bienestar físico y seguridad personal, capacidad técnica, respeto, justicia, sentido de pertenencia afectiva y, por cierto, el más instrumental de todos: poder.

Los conflictos sociales, sin embargo (y recordando lo que dijésemos con anterioridad), no se limitan a cuestiones *distributivas*, o de *orden primario*. Estos conflictos internos son condicionados por las otras tensiones intervinientes ya mencionadas y que tienen un grado de autonomía relativa de los conflictos distributivos propiamente tales. Estas tensiones son, por un lado, las contradicciones históricas internas de *orden secundario* entre *elites* y *masas* y las tensiones externas de "*orden terciario*" y altamente autónomas entre *soberanía* y *dependencia*, por el otro. Cuando el grado de presión social para distribuir recursos por actos de autoridad sobre el Estado aumenta, se abren —en abstracto— cuatro posibilidades de resolución de conflicto. Cada una de ellas lleva aparejado un modo particular de accionar administrativo, con diversas formas y contenidos de política pública.

1. *Represión*

Las demandas que provienen de la sociedad (especialmente de aquellos que no constituyen la elite) pueden ser reprimidas por el Estado a través de medios coercitivos y el *statu quo ante* es reestablecido. El contenido de las políticas es generalmente *regresivo*. La represión es eminentemente un *juego de suma cero* en el lenguaje de teoría de juegos, en el cual lo que un sector pierde, el otro automáticamente gana. La represión puede tomar formas diversas, desde controles sociales "suaves", aunque sistemáticos, hasta el terror organizado (20). La orientación general de este tipo de régimen es la demovilización de las masas a través del uso persistente de *violencia oficial* (o "de arriba"), lo que al mismo tiempo sirve para fortalecer el control ejercido por las elites socioeconómicas. En términos generales, este modelo constituye lo

(20) Véase Paul Wilkinson, *Political Terrorism* (New York: John Wiley and Sons, 1974), pp. 11-30, 40-44.

que podría denominarse un modelo *autoritario* o *Hobessiano* de resolución de conflicto. Su correlato administrativo es lo que Goulter ha llamado *burocracia punitiva* (*punishment-centered bureaucracy*) (21), donde los controles y en general las características policíacas y militares de lo administrativo dominan la política pública. La modalidad represiva de manejo de conflicto puede asumir dos formas generales: una es de carácter *defensivo*, en el cual el orden vigente es protegido violentamente frente a una acentuada movilización social; la otra es más *ofensiva* y fundacional. Una ofensiva reaccionaria puede tener efectos breves y/o superficiales en la sociedad, pero también puede generar un orden elitista radicalmente modernizado y estable. En este último caso, los privilegios de la elite se protegen por medio de una suerte de reaccionarismo radical en el cual el orden vigente es reforzado y modernizado, generando un nuevo arreglo estructural. Esto es lo que en general se conoce como *contrarrevolución*. Aunque la represión comúnmente constituye una reacción de la elite frente a una amenaza “desde abajo”, real o percibida, una contrarrevolución no siempre obedece a la existencia de su opuesto: la existencia de una movilización revolucionaria. Esto es, la contra-revolución no nace necesariamente de una revolución popular abortada, sino que de una decisión de sectores de elite de modernizar el *status quo*.

2. *Rebelión*

Un profundo cambio socioeconómico puede resultar como consecuencia del violento desplazamiento de la elite dirigente. Nuevos actores políticos establecen su control sobre las instituciones políticas, alterando de este modo la existencia del “orden político”. Las políticas públicas tenderán a ser radicalmente *redistributivas*. Esta situación es igualmente un *juego de suma cero* que implica la presencia de un alto grado de *violencia no oficial* (o “de abajo”). En el lenguaje de Chalmers Johnson dicha violencia destruye radicalmente los valores y expectativas (22) de la que era hasta entonces la elite dirigente. Sin embargo, el grado de violencia manifiesta (y de terror) varía de caso en caso. Los fundamentos doctrinales de este modelo podrían llamarse *marxistas*, a pesar de que Marx no ha sido su único teórico y proponente. El modelo

(21) Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Glencoe: The Free Press, 1954), p. 217.

(22) Chalmers Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 8-11; también Leslie McFarlane, *Violence and the State* (London: Thomas Nelson, and Sons, Ltd., 1974), pp. 41-57, 99-129.

administrativo de una revolución es difícilmente asimilable a la noción de una burocracia en sentido weberiano (23). El equipo administrativo es más bien un *cuadro militante* donde la racionalidad política de un alto contenido ideológico predomina sobre la rutina y predictibilidad burocráticas y técnicas. Sin embargo, no todas las formas de *insurgencias* producen cambios sociales perdurables. Sólo en la medida que un agudo proceso de movilización social de la masa lleve a un cambio radical y relativamente irreversible de la distribución del poder y de la riqueza se podrá hablar de *revolución*. Esto es, no toda rebelión conduce necesariamente a una revolución social.

3. *Compromiso o Consenso*

Una nueva composición de fuerzas puede lograrse al tiempo que el sistema se equilibra. Este es el caso típico del “modelo puro de consenso” (24) en las *tradiciones democráticas* (como la de Thomas Jefferson, o en menor grado John Locke) funcionales y pluralistas. Dicha tradición democrática, llamada a veces “liberalismo-democrático”, como bien lo indicara C.B. Macpherson, no debe confundirse con el “liberalismo” a secas (o liberalismo económico), el que no nutre de una vertiente popular-democrática. A diferencia de la represión o la revolución, el consenso es un juego de “cooperación” —un *juego de suma variable (non-zero-sum game)* como los llama Rappoport (25). El supuesto central del consenso, a diferencia de las otras dos modalidades ya mencionadas, es que las capacidades del sistema están en un Estado de expansión. Esto permite *distribución sin redistribución*: hay suficiente “espacio” para acomodar a los actores sociales sin amenazar substancialmente los intereses fundamentales de la elite. Al mismo tiempo, el *crecimiento económico*, el expansionismo territorial, la “exportación de contradicciones” (o una combinación de estas medidas), permite reducir el conflicto distributivo entre elite y masa. El crecimiento económico sostenido es para este modelo una condición *sine qua non* para la mantención del “orden público” (26). El tipo

(23) Max Weber, *The Essentials of Bureaucratic Organization: The Ideal Type Construct*, también *Presuppositions and Causes of Bureaucracy*, en Merton, Grey et al., *Reader in Bureaucracy* (New York: The Press, 1952), pp. 18-27, 60-68.

(24) Cf. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: The University of Chicago Press, 1956), pp. 75-78.

(25) Cf. Anatol Rappoport, citado por Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2ª ed. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978), pp. 139-142.

(26) C.B. Macpherson, *The Real World of Democracy* (Toronto: Canadian Broadcastomg Corporation, 1965), pp. 7-8.

de administración predominantemente aquí es lo que Goulner llama una *burocracia representativa* encargada de dispensar en una forma más o menos pronta y "eficiente" de una cantidad apreciable de recursos fiscales.

4. *Empate*

Finalmente ninguno de los modelos descritos con anterioridad puede darse y en su lugar el resultado será una combinación, o mutación, de la represión y la insurgencia bajo las formalidades del consenso. Esta alternativa puede llamarse *inmovilista* o *inflacionaria*. Las demandas sociales, particularmente aquellas que no provienen de la elite, son procesadas por el sistema político sin recurrir directamente a la represión y sin alterar básicamente la existencia de los privilegios existentes. En su lugar el Estado produce solamente *recompensas ritualísticas y devaluadas* en sus políticas públicas. El compromiso, en un sentido real no se da, ya que no hay acuerdo posible entre grupos fuertemente en pugna por la apropiación de recursos limitados. Tampoco es posible un enfrentamiento abierto y violento. El juego político no es de cooperación (o de suma variable). Ni la elite ni la masa objetivamente tienen la capacidad real de ejercer control por dominación (fuerza) sobre el otro grupo, a pesar de que existe una *crisis de hegemonía*. Los grupos sociales en pugna evitan el conflicto violento directo y la estabilidad del sistema se mantiene a través de productos incrementales de carácter *simbólico*. A manera de ejemplo se podría citar los aumentos salariales que son inmediatamente reducidos por la espiral de precios; también aquí cabría mencionar actos legislativos, de carácter "nacional o patriótico" que no se relacionan en manera alguna con los problemas socioeconómicos reales que la sociedad enfrenta. Como los tipos hobbesianos y marxistas, el de empate constituye un juego de conflicto, un juego de *suma cero* (*zero-sum game*). Su correlato administrativo es una forma de *burocracia inefectiva* (*mock bureaucracy*), en el lenguaje de Gouldner (27). Aquí, en la carencia de directrices centrales, (lo que resulta del empate y de las tendencias centrífugas del sistema político) aparejada a una *crisis fiscal aguda*, el aparato administrativo muestra una marcada tendencia a la inactividad —llamada por algunos *inmovilismo dinámico*, caracterizada por persistente "papeleo" y escapismo decisonal.

(27) Gouldner, *op. cit.*, pp. 217-230.

Como hemos dicho con anterioridad, es necesario recordar que estos cuatro modos de resolución de conflicto, o sistemas políticos, son abstracciones del mundo real. No hay ningún sistema político concreto que sea puramente consensual, represivo, revolucionario, o de empate, en todos sus niveles al mismo tiempo. Cualquier situación concreta es una mezcla fluida de estos cuatro tipos ideales en la que una característica es predominante. Tampoco tales características predominantes son estáticas. El perfil de un sistema político, como mecanismo de resolución de conflictos, cambia históricamente en respuesta a la interacción compleja que se da entre capacidades económicas y aspiraciones sociales, entre elites y masas y entre soberanía y dependencia. Las coaliciones o alianzas sociales referidas más arriba se traducen políticamente a través de *agentes políticos* o estructuras de mediación (28) en las que los diferentes grupos sociales de las alianzas en pugna —fracción hegemónica, bloque en el poder; clases aliadas y clases de apoyo— son representados en mayor o menor medida. En las sociedades modernas dichos agentes o “corredores” políticos son por excelencia, los partidos. Sin embargo, se dan muchos otros agentes, como ser grupos de interés y aun instituciones (por ejemplo, burocracias, tecnocracias, militares, el clero o académicos), que representan la alianza en la arena específicamente política.

Una coalición de fuerzas sociales tendrá por lo tanto como correlato y expresión política, una *alianza política* entre partidos, grupos de interés y agentes institucionales y más específicamente entre sus dirigentes. Esta relación, sin embargo, no es ni mecánica ni virtual. Igualmente, se dará una traducción política mediatizada y más específica de aspiraciones en un *proyecto político* (agenda política). Estas alianzas agregan o representan en términos de la arena política los intereses y expectativas de sus *constituyentes sociales*. Esto ocurre a pesar de que un número significativo de demandas potenciales no penetran a, o son excluidas de, la arena política. En otras palabras, los agentes políticos actúan de traductores o mediadores entre lo social y lo político (29), representando intereses de grupos, clases y fracciones de clase. En términos prácticos, la vinculación entre el régimen político y la sociedad se hace a través de constelaciones complejas de fuerzas políticas las que tra-

(28) J. Nef, *Esbozos para un Análisis de los Sistemas Políticos* (Santiago: INSORA, 1968), pp. 31-39.

(29) Los estructural-funcionalistas hacen una diferenciación entre “articulación” y “agregación” de intereses. En nuestra opinión esta es una distinción *estructural* entre grupos de intereses y partidos político vistos desde el prisma norteamericano, y, como tal, es de escaso valor heurístico 29.22 en el caso latinoamericano. Cf., Gabriel Almond y James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960), pp. 33-35.

ducen un proyecto social en términos de una *plataforma política*, programa de gobierno o “modelo de desarrollo”. Esto no quiere decir que la alianza política sea exactamente lo mismo que la alianza social o aún que sea capaz de mantenerla. Habrá por cierto, diversos grados de representatividad de la alianza política, dependiendo del tipo de demandas que sean procesadas o excluidas y de la naturaleza misma de los estilos de concertación y representatividad de los arreglos de cúpula. Bajo ciertas circunstancias (por ejemplo en situaciones de quiebre institucional), será posible ver una irrupción directa de fuerzas sociales en la arena política. Este es el caso de las demostraciones, motines y otros casos de *anomía colectiva* (30).

Una breve acotación al fenómeno referido como *correlación de fuerzas* o —como Easton lo llama— *apoyo adecuado* (31) es importante aquí. Para que una política, un dirigente, una institución, un gobierno, un Estado o una comunidad política existan, debe haber un nivel mínimo de apoyo. Sin este apoyo —tanto material cuanto psicológico— ninguna estructura o proyecto pueden mantenerse. A la inversa, un nivel de oposición adecuada, puede impedir el surgimiento y mantención de una propuesta o de una estructura. El *apoyo neto* (u oposición neta) es la diferencia entre apoyo (A) y oposición (O); esto es A-O. Hablar de oposición o apoyo no quiere necesariamente decir que el sector que se imponga controle una mayoría. *Una minoría cohesionada y con recursos puede imponerse sobre una mayoría apática y/o desorganizada*. Más específicamente, tanto la oposición, cuanto el apoyo dependen de los factores intercambiables: *número* (N) e *intensidad* (I). Así, un número pequeño que apoye intensamente vendría a equivaler a un gran número con bajos niveles de intensidad. Esta última a su vez depende tanto de la disposición, cometido, o *factores subjetivos* (S) de la intensidad, cuanto de los *recursos objetivos* (R), económicos, militares, organizacionales, etc; de que un grupo disponga.

En el análisis político y, de políticas públicas es muy importante tomar en cuenta estas correlaciones de fuerzas. Es igualmente importante recordar que una correlación de fuerzas no siempre implica una alianza explícita. Es posible que la *oportunidad política* de una alianza aumente como resultado de debilitamientos y tensiones entre sus adversarios más que de un aumento del poder intrínseco de la alianza.

(30) Almond y Coleman, *op. cit.*, p. 34.

(31) Véase a Davis Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems, World Politics*, Vol. 9, N° 3 (abril 1937), pp. 391-393.

En un régimen político se dará una pugna entre las diversas fuerzas políticas por ascender a posiciones de control social; vale decir a niveles de poder político desde los cuales puedan imponer orientaciones colectivas al cuerpo social. Esta oposición de orientaciones colectivas tiene que ver con la capacidad de un grupo social, clase o fracción de clase y más específicamente, de sus representantes de proporcionar directrices. Estas imposiciones oscilan entre dos polos de poder. Uno es el de la *dominación* (o fuerza), en el que la orientación se impone por la coerción física (dictadura) (32). La otra es la habilidad de un grupo de imponer una dirección basada en el reconocimiento por parte de los subordinados que esa imposición es legítima. En términos gramscianos, se habla de hegemonía (33) para referirse a esta situación. Max Weber hablaba de *autoridades* (*Herrschaft*) (34) o poder legítimo.

Mientras más cohesiva e inclusiva sea la alianza política, o a mayor apatía de aquellos fuera de ella, mayor será el grado de hegemonía tanto de la alianza cuanto del proyecto. La hegemonía también variará de acuerdo con la cohesión interna de la alianza y con el grado de aceptabilidad o interpelación ideológica del proyecto que aglutine la comunidad política. En última instancia, la legitimidad de la alianza y del "proyecto de desarrollo" dependerán de la capacidad de la fracción hegemónica de justificar y hacer aceptable su control social. Cuando exista un alto grado de legitimación o consenso, el modelo de organización política en que los actores sociales y sus instancias mediadoras (agentes políticos) se interrelacionen, tenderá a ser estructuralmente más pluralista. Lo inverso ocurrirá cuando la fracción con pretensión hegemónica sea incapaz de imponer su mensaje persuasivamente.

El *régimen político*, como una cristalización orgánica de un *proyecto de desarrollo* comprenderá los arreglos organizativos para el juego de las fuerzas sociales y políticas. En todo régimen político habrá estructuras políticas o arreglos jerárquicos y funcionales entre unidades (35) (partidos, grupos de interés, fracciones, cliques, elites, líderes e instituciones), y culturas políticas o ideológicas (36).

(32) Véase Walter L. Adamson, *Hegemony and Revolution. A Study of Antonio Gramsci's Political and Cultural Theory* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 141, 169-179.

(33) *Ibid.*

(34) Cf. Max Weber, *Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva*, Segunda Edición (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), 170-173.

(35) Nef. *Esbozos...*, p. 8.

(36) Nájenson, *loc. cit.* Almond y Coleman, *op. cit.*, p. 27. Véase también Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Democracy and Attitudes in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 11.

Dichas estructuras políticas son de dos tipos: *agentes políticos*, que mediarán entre lo político y la formación social, e *instituciones políticas* (37) que son instancias de formalización de decisiones políticas que supuestamente tienen un valor universal —“para todos”— y constrictivo. Convencionalmente, se habla del Estado, en dos tipos generales de mecanismos. Los unos son aquellos de *generación* de poder público (38) (por ejemplo, instrumentos de generación de gobernantes, autoridades y recursos), los otros son los mecanismos de *ejercicio* (39) propiamente tal (asambleas, ejecutivos y burocracias) en un sentido amplio.

En resumen, el régimen político (o Estado en sentido amplio) estará constituido por la correlación de fuerzas políticas más o menos permanentes y estables —el *political establishment*— y por las instituciones que gobiernan dicho Estado, ya sean de generación o de ejercicio del poder público. Es en el contexto de este régimen político, con reglas del juego (más o menos explícitas), y órdenes jerárquicos, que se generan las políticas públicas. Éstas se forman a partir de la interacción de las fuerzas políticas (agentes), constituyendo expresiones específicas de proyectos políticos más amplios, aunque con un grado de autonomía de los mismos.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPORTAMIENTOS POLÍTICOS

1. *Fuerzas Sociales y el control sobre el Estado*

El tercer nivel del análisis en nuestro marco conceptual está configurado por las políticas públicas propiamente tales. El enfoque metodológico aquí propuesto se inserta en la economía política del desarrollo y el subdesarrollo, particularmente en el tratamiento del tema hecho por Barbara Stallings (40). Dicho enfoque se concentra en el estudio de los “puentes” entre las esferas de lo económico y social, por una parte, y lo político e internacional, por la

(37) Nef, *Esbozos*, pp. 18-19.

(38) Cf. Douglas V. Verney, *Análisis de los Sistemas Políticos* (Madrid: Tecnos, 1961), cit. en Nef, *Loc. cit.*, pp. 39-51.

(39) *Ibid.*

(40) Cf. Barbara Stallings, *Class, Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973* (Stanford: University Press, 1978), *passim*.

otra. Estos vínculos o puentes pueden resumirse en tres tipos fundamentales de factores: *fuerzas sociales, el Estado y el sector transnacional*. La tesis general que se desprende de esta perspectiva es que existe una relación entre las alianzas de clases que controlan el Estado, el proyecto o política de desarrollo adoptado y los resultados de su aplicación en términos de crecimiento (o decrecimiento) y de distribución (progresiva o regresiva). En otras palabras, hay una relación entre quien controla el Estado, las políticas públicas formuladas y quienes son los beneficiarios principales de dichas políticas.

Formalmente una política pública está constituida por el conjunto de decisiones, acciones (y no decisiones e inacciones) y sus consecuencias, a través de las cuales el poder del Estado se manifiesta frente a un área o problema específico (41). En términos de nuestro análisis, una política pública se entenderá como una expresión específica de una alianza política, articulada por la fracción hegemónica dentro de dicha alianza (42). El término de referencia general de una política específica es, por cierto, el modelo de desarrollo referido anteriormente. Sin embargo, esto no quiere decir que se de necesariamente una coincidencia exacta entre ambos. Hay, de una parte un grado de autonomía variable entre una política específica (y su coalición sustentadora), y el proyecto global. De otra parte, el proyecto global es siempre más que la suma de políticas públicas específicas. Como se dijo, cada política representará dentro de ciertos límites, una coalición de fuerzas muy propia. Es posible que algunos sectores importantes en una política no estén presentes en otras áreas de política. Igualmente, la importancia de un área de política determinada en el todo del proyecto global variará de país en país, de tiempo en tiempo y de situación en situación. Esto significa que no toda política pública específica tendrá igual valor o "peso" relativo en todo lugar y en todo tiempo (y aún menos un valor igual a otras políticas). El asignar un valor o peso relativo a un política pública en el conjunto del proyecto es una tarea primaria del análisis de las políticas públicas. Es igualmente importante aquí identificar los componentes constantes y variables de la alianza específica en relación con las fuerzas que configuran la "gran alianza". Esta acotación metodológica tiene importancia práctica. Por una parte, nos permite deter-

(41) Véase Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell, *Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación*, Documento CEDES, N° 4 (Buenos Aires: CLACSO, 1976), *passim*, también, Ozslak, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de Algunas Experiencias Latinoamericanas*, Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, 1980, *passim* y Marc Lindenberg y Benjamin Crosby, *Managing Development: The Political Dimension* (New Brunswick: Kumarian Press, 1981), pp. 4-8.

(42) Poulantzas, citado por Stallings, *op. cit.*, pp. 51-52.

minar áreas conflictivas de la política, al igual que áreas de indiferencia. Por la otra, hace posible trazar las bases sociales de una política.

2. *Fuerzas Sociales y Alianzas Políticas*

En un nivel muy general, toda alianza política descansa en una alianza social más o menos explícita. Como se dijo anteriormente, esto no quiere decir que la alianza social esté directamente representada en la alianza política, al menos en circunstancias normales. Grupos sociales y más específicamente fracciones de grupos, se articularán en agentes políticos —ya sean partidos o grupos de interés— y como tales, los agentes representarán en la arena política los intereses de dichos grupos. Sin embargo, al nivel más específico de una alianza (agrupada en torno a una política concreta), se encontrarán representantes individualizados de organizaciones políticas y de fracciones de clase quienes llevan a cabo la interacción. Es, por lo tanto, esencial, desde un punto de vista metodológico el identificar *quiénes* son estos actores y a *quiénes* (o a qué fracciones) representan. Dado a que una alianza implica una jerarquización entre diversos actores, será igualmente importante al establecer la organización de la alianza tanto en términos de su jerarquía, cuanto de su funcionalidad horizontal (“quién hace qué”). Esto permitirá el evaluar la cohesión interna, al mismo tiempo que las posibles áreas de conflicto, consenso e indiferencia interna (fuerza-debilidad de la alianza). Esta es la dimensión del *cómo* la alianza se organiza y opera. Además del mapeo y análisis organizacional de los actores, es fundamental el determinar *qué* objetivos (latentes y manifiestos) tienen los diversos actores. Igualmente, es importante el identificar las arenas o campos más específicos en la que los actores se relacionan al igual de los recursos con que cuentan.

3. *El Estado*

Aunque reconociendo la validez del concepto de autonomía relativa(43), el Estado se define a efectos de este análisis, desde un punto de vista restringido, como el conjunto de instituciones que constituyen el sector público (44). Ya que el análisis de políticas específicas no implica el trabajar con la totalidad

(43) Poulantzas, *Political Power...* Parte 4^a, *passim*.

(44) Stallings, *op. cit.*, p. 10.

de dichas instituciones, el "Estado" aquí significará operacionalmente el conjunto de instituciones que se interrelacionan en torno a un área de política determinada (e.g. educación, salud, vivienda). Estas instituciones no son neutrales sino que participan, con grado variable de influencia, en el proceso de formulación de políticas y, muy especialmente en la ejecución de las mismas. Del mismo modo que las alianzas políticas no son monolíticas, tampoco lo es el Estado. Las instituciones que participan en una política dada están controladas por grupos profesionales, político-partidistas y elementos de grupo y de fracciones de clases diversas. Este *faccionalismo organizacional* por una parte tiende a fragmentar la acción del Estado. Por otra, facilita la vinculación con grupos afines externos. Es precisamente en la formación de vínculos entre la clientela y las instituciones públicas que el proceso de formulación y ejecución de políticas adquiere su fluidez y dinamismo. Por lo tanto, la identificación de esos nexos, es crucial para el análisis.

4. *El Sector Transnacional*

Los grupos de apoyo y oposición a las mismas no son exclusivamente internos o nacionales. En América Latina, y en el Tercer Mundo en general los grupos de apoyo y oposición externos tienen una importancia estratégica. En áreas claves de la política pública, como ser defensa, diplomacia, política fiscal, monetaria y crediticia (para no mencionar políticas redistributivas y de cambio social) importantes sectores externos poseen control racional o "meta-poder" (45) sobre las reglas del juego. Esto les confiere, en algunos casos una capacidad de *veto externo*. Más allá de las concepciones dependencistas —centradas en las relaciones puramente económicas entre el "centro" y la "periferia"— el tipo de influencia del sector externo en el proceso político latinoamericano puede verse desde una prisma de *dependencia compleja* (46).

(45) Baumgartner, Buckley, Burns y Schuster, *Meta Power and the Structuring of Social Hierarchies*, en Tom Burns y Walter Buckley, *Power and Social Control: Social Structures and their Transformation* (Beverly Hills: Sage, 1976), pp. 224-225.

(46) El concepto de dependencia compleja implica la existencia de vínculos múltiples donde priman los de carácter político y cuyo resultado es una creciente transnacionalización del Estado. Cf. J. Nef, *Pentagonism, Trilateralism and Military Withdrawal in Latin America* en David H. Pollock y A.R.M. Ritter (eds.), *Latin American Prospects for the 80's: What Kinds of Development? Reformation or Transformation?* (Ottawa: Norman Patterson School of International Affairs, 1981), pp. 1-26; también, Nef, *Chile's Neo Democracy: A Road to Pluralism or the Mystification of Dependent Corporatism?*, *loc. cit.*, pp. 99-117.

En éste, las relaciones de hegemonía y dominación (47) se dan a través de *vínculos múltiples* (48) en el que los de carácter político-institucional prevalecen sobre los puramente económicos. Esto es, en la medida que un grado alto de especificidad funcional y división estructural ha resultado en un *mayor grado de autonomía* relativa del Estado, vínculos de dependencia múltiple han tendido a emerger. El resultado ha sido una *disminución de la soberanía relativa* del Estado. Esto ha ido acompañado de un aumento de la autonomía relativa de algunos enclaves tecnocráticos del sector público y de las que han dado en llamarse *clases estadales* (la tecnocracia, la burocracia, los militares).

El sector transnacional no se manifiesta, salvo en los raros casos de invasión o intervención directa, por sí mismo en el proceso de formulación y ejecución de política (49). Más bien se expresa por medio de *grupos de vinculación* tanto internos, como externos (50). El estudio de estos nexos es una parte central del análisis aquí bosquejado. Para efectos operacionales, cuatro grupos de entidades constituyen el sector transnacional: a) *corporación transnacionales* (por ejemplo, ITT, IBM); b) *gobiernos e instituciones extranjeras* (por ejemplo, AID, CIDA, IDRC, la ayuda militar); c) *agencias internacionales* (por ejemplo, el BID, la CEPAL, el PNUD); y d) *grupos privados transnacionales* (por ejemplo, profesionales, iglesias, ONGS, etc.). En términos prácticos, sin embargo, dichos nexos se dan a nivel de *redes de representantes* singularizados que poseen contactos internos igualmente singularizados.

La importancia de las fuerzas políticas externas, es por lo tanto, estructural, y no meramente coyuntural. Desde un punto de vista económico, como el planteado por la dependencia tradicional, es fundamental incluir intereses extranjeros y condicionantes externos en las políticas nacionales. Sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha visto un fenómeno nuevo: el surgimiento y proliferación de vínculos *político-ideológicos y tecnológico-profesionales múltiples* entre el Estado latinoamericano y su sistema internacio-

(47) Adamson, *op. cit.*, pp. 169-201.

(48) Douglas A. Chalmers, *Developing on the Periphery: External Factors in Latin American Politics*, en Yale H. Ferguson (ed.), *Contemporary Inter-American Relations. A Reader on Theory and Issues* (Englewood Cliffs: Princeton Hall, 1972), p. 12.

(49) Cf. Frederick S. Weaver, *Capitalist Development, Empire and Latin American Underdevelopment: An Interpretative Essay of Historical Change, Latin American Perspectives*, Vol. III, N° 4 (otoño 1976), p. 17.

(50) Chalmers, *op. cit.*, pp. 12-15.

nal(51). Estos vínculos se han hecho progresivamente más importantes y ha adquirido una fisonomía política distinta y relativamente autónoma de los vínculos económicos. Particularmente con la expansión de la ayuda exterior, la tecnocracia internacional y la seguridad hemisférica, una buena parte del “apoyo adecuado” que los Estados latinoamericanos reciben se sitúa transnacionalmente. Igualmente, esta incorporación orgánica de factores transnacionales al juego de alianzas y a la estructura de bloques ha tendido a transnacionalizar también las fuentes de la oposición. Aún más importante es el hecho mencionado más arriba: el surgimiento de numerosas *instancias de veto externos a la formulación y ejecución de políticas públicas*. Esto ha llevado a una situación paradójica que hemos denominado *transnacionalización del Estado*, en el que profundas contradicciones tienden a plantearse entre el régimen político (Estado) y la sociedad nacional (nación). El proceso aquí descrito ha agudizado una crisis de hegemonía con profundas raíces históricas y ha tendido a producir un tipo de estado débil a la vez que autoritario. En el hecho, el *autoritarismo* del estado latinoamericano se da en contradicción directa al poder real del mismo: es un *signo de debilidad*.

El estudio de las relaciones entre estructuras sociales y políticas públicas podría enriquecerse con la incorporación de estas dimensiones transnacionales. Por ejemplo cuando hablamos de alianzas políticas en el “insumo” del régimen político, las fuerzas de apoyo y oposición externas deben ser analizadas. Lo mismo se aplica al estudio de los beneficiarios, tanto directos cuanto indirectos, en el lado del “producto” (*output*) de las políticas públicas. Igualmente, al definirse los límites de lo “legítimo” o “aceptable” en la política pública habrá que considerar instancias de veto externo. Es más, al estudiar los instrumentos del Estado —particularmente la burocracia, la tecnocracia y los sectores castrenses— habrá que ver el grado transnacionalización (y desnacionalización) de los diferentes sectores aquí mencionados. De esta manera, en el estudio de las políticas públicas en la América Latina la distinción clásica entre política doméstica-comparativa, por un lado y relaciones internacionales por el otro, no ofrece un paradigma válido. Por el contrario, el estudio de la política pública debe corresponder a un enfoque *contextual e integrativo* de la totalidad del fenómeno político tanto doméstico cuanto internacional.

(51) Véase J. Nef y F. Rojas, *Dependencia Compleja y Transnacionalización del Estado en América Latina, Relaciones Internacionales*, N° 8-9 (Segundo y tercer trimestre de 1984), pp. 101-122.

V. RELACIONES TEÓRICAS ENTRE LAS VARIABLES DE POLÍTICA PÚBLICA

La importancia relativa de los tres componentes señalados —fuerzas sociales, el Estado (o gobierno) y el sector transnacional— lo mismo que las relaciones que se dan entre ellos, variarán de acuerdo con la situación concreta que se estudie. Al nivel más general, el de la *política global de desarrollo*, los resultados pueden evaluarse en términos de dos elementos fundamentales: *crecimiento y distribución* (equidad).



Figura 3. Diagrama simplificado para el análisis de Políticas Públicas.

El modelo simplificado que presentamos más arriba permite formular un conjunto de proposiciones interrelacionadas sobre el proceso de generación y ejecución de políticas públicas. Al mismo tiempo, esta perspectiva facilita el análisis de sus posibles efectos (52). Operacionalmente, y siguiendo a Stallings el modelo se expresa en seis hipótesis de trabajo interrelacionadas.

(52) Stallings, *op. cit.*, p. 21. Las hipótesis aquí contenidas, salvo por la última proposición, están derivadas del trabajo mencionado más arriba.

- a) Las diversas *clases sociales*, grupos y fracciones de clases se organizarán en *alianzas* para promover sus *intereses*.
- b) Diferentes alianzas tendrán *diferentes ideologías*, o posiciones generales justificadas ideológicamente (en sentido amplio), en relación con las políticas en cuestión.
- c) Habrá *conflicto entre las alianzas* (y también en el interior de las alianzas), para obtener influencia en el Estado y *controlar sus instituciones*.
- d) Una vez en control de instituciones oficiales, una alianza intentará *implementar su programa* a través de una serie de medidas de política específica que reflejan dicho programa.
- e) La aplicación de estas medidas producirá diversos *resultados de crecimiento y distribución* en términos de lo que se hace (o se deja de hacer), y a quienes estas acciones benefician o perjudican.
- f) Estos resultados llevarán a una *modificación* (o ajuste) *de las alianzas* y a una reiniciación del proceso de formulación y ejecución de las políticas.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Hasta aquí, el trabajo presentado ha pretendido entregar una perspectiva muy esquemática para el estudio de las políticas públicas enfatizando los aspectos políticos, de contexto interno y de carácter internacional. Como toda perspectiva analítica, ésta es una imagen "taquigráfica" de la realidad compleja que se pretende estudiar (53). Esto no es necesariamente una limitación. Por el contrario, como dijéramos al comienzo, toda elaboración teórica es esencialmente instrumental. Su utilidad no es un resultado ni de su complejidad ni de su isomorfismo, sino de su *operatividad*. El aparato conceptual propuesto, creemos, puede ofrecer una manera de reducir el vacío entre el espacio de la realidad empírica y el espacio de lo deductivo-teórico. Por un lado esta metodología de análisis permite integrar *varias perspectivas discipli-*

(53) Cf. Bernard S. Phillips, *Social Research. Strategy and Tactics* (New York: Macmillan, 1966), pp. 27-47.

narias en el estudio de las políticas públicas con la tradición sociológica y politológica que se ha desarrollado en la América Latina en las últimas dos décadas (54). Por otro lado, la conceptualización propuesta intenta ofrecer un punto de vista alternativo al neoformalismo e ideologicismo implícitos en los modelos de "decisión pública". Nuestro esquema de análisis cuestiona la "ideología de la no ideología" del pseudorracionalismo reduccionista que se ha impuesto en el ámbito del debate de las políticas públicas latinoamericanas, especialmente aquellas vinculadas a una pretendida "modernización productiva" y al llamado "ajuste estructural". Del mismo modo que a comienzos de los años 60, la sociología y las ciencias políticas latinoamericanas estaban en su infancia y reproducían modelos estructurales-funcionales norteamericanos, lo mismo ocurre hoy en día con las disciplinas administrativas y con el estudio de las políticas públicas. La administración pública, como campo de estudio, tiene en América Latina una larga y honorable trayectoria, de la cual las instituciones académicas y organismos regionales han sido partícipe. Sin embargo, Latinoamérica por lo general no ha producido una visión teórica propia en este campo (55). En el desarrollo científico de la Administración Pública, un *enfoque interdisciplinario integrado* es un paso fundamental. El presente documento se entrega como una modesta proposición a un diálogo que lleve precisamente hacia ese primer paso.

(54) Véase, por ejemplo el trabajo de FLACSO en este respecto. Cf. Brunner, Portantiero, et al., *América Latina. Desarrollo y Perspectivas Democráticas*; Camacho, Flisfisch et al., *Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina*, Alfaro, Aguilera et al., *Centroamérica: Condiciones para su integración*; Bonfil, Ibarra et al., *América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio* (San José: Ediciones FLACSO: 1982).

(55) Cf. Beatriz Wahrlich, *Evolución de las Ciencias Administrativas en América Latina*, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIV, Nos 1-2, 1978, p. 70.