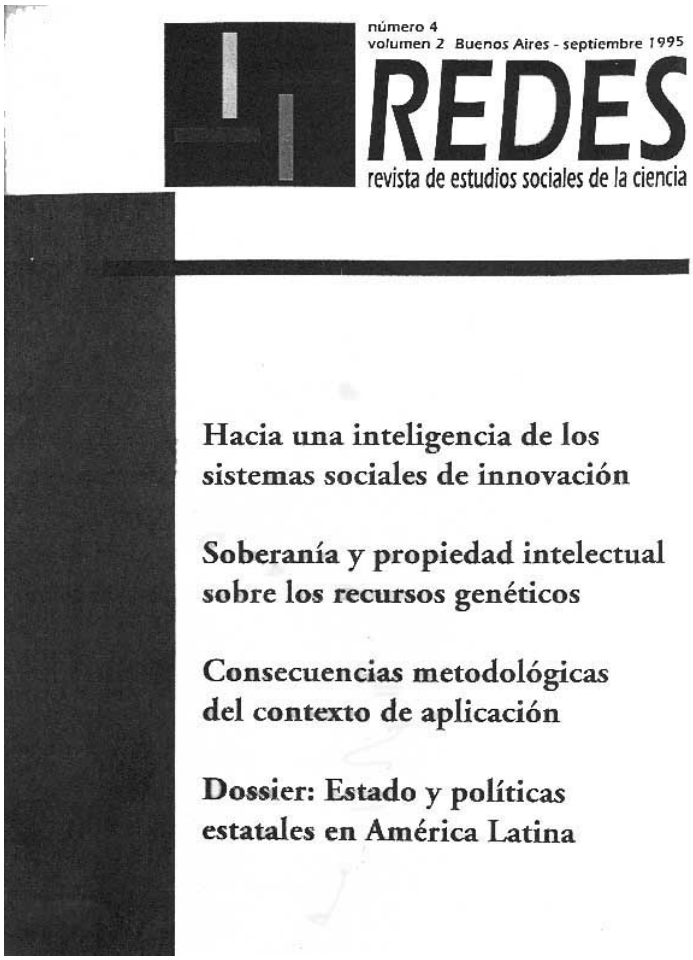
Redes

Revista de estudios sociales de la ciencia



Volumen 2

Número 4

Buenos Aires

Septiembre de 1995

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ESTADO Y POLÍTICAS ESTATALES EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN*

Oscar Oszlak
Guillermo O'Donnell

Resulta difícil hallar actualmente reflexiones que desde la ciencia política nos permitan abordar el complejo ciencia-tecnología como asunto del diseño de políticas públicas. Por otro lado, no se percibe con claridad la existencia de un espacio abierto para la política en la política científica y tecnológica.

Es por ello que *REDES* viene realizando esfuerzos para abrir el debate. En tal sentido, publicó en el número anterior "Argentina: el estado y las actividades científicas y tecnológicas", de José Nun, y ahora publica como *dossier* el artículo de Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".

Estos autores nos proponen como recurso metodológico un "protomodelo" que permite analizar, por un lado, el proceso por el cual un tema es problematizado socialmente, transformado en cuestión e incorporado a la agenda del debate público; y por otro lado, la manera en que los diferentes actores desde sus respectivas lógicas de funcionamiento toman posición o deciden políticas frente a la cuestión, y, con ello, definen la naturaleza, intensidad y límites del área de conflicto social.

A los fines de nuestro asunto sugiere una interesante perspectiva para reconocer e iniciar el estudio de la naturaleza "política" de la política científica y tecnológica.

1. Recientes transformaciones del estado latinoamericano

¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales?[1] Por supuesto, hay múltiples respuestas válidas, pero en nuestro caso y para decirlo sin mayores rodeos, el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisoria manera de contribuir al conocimiento del estado latinoamericano. Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de *policy advisors*; el referente empírico acotado por el estudio de ciertas políticas nos interesa, con relación a este tema, en tanto puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente: ¿cuál es la naturaleza de los estados latinoamericanos contemporáneos?, ¿de qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional?, ¿cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del estado?, ¿cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas?

El problema del estado latinoamericano contemporáneo, de los nuevos patrones de dominación política, aunque recoge clásicos temas de nuestras disciplinas, está siendo replanteado por acontecimientos y tendencias que comenzaron a ser visibles en Brasil a partir de 1964 y que se manifestaron con diversas modalidades en otras experiencias posteriores. Esas tendencias se manifiestan en el común terreno de autoritarismo, de rigideces sociales, de desigualdad, de dependencia y de crisis económicas. Pero, por distintos caminos, varios países de la región han experimentado la reciente emergencia de sistemas de dominación mucho más expansivos, comprensivos y burocratizados que los anteriormente conocidos en América Latina. Dicho de otra manera, el estado latinoamericano tiende hoy a ser más "moderno", pero en el particular sentido de pretender, y en buena medida poder, abarcar autoritariamente numerosos elementos y relaciones anteriormente reservados a la sociedad civil. Queda amplio margen para polemizar acerca del balance de consecuencias de estos cambios, pero cabe poca duda de que nuestras disciplinas tienen que dar cuenta de ellos y, entre otras cosas, saber mucho más acerca de su impacto global sobre la situación y sobre la dirección del cambio de nuestras sociedades.

El creciente abanico de cuestiones que ha pasado a ser "función propia" del estado latinoamericano, la mayor extensión territorial de su acción efectiva en perjuicio de autonomías regionales legales y extralegales, la expansión del control estatal sobre diversos sectores sociales –de lo que el corporativismo es

* Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº 4, 1981.

[1] Tal como fuera sugerido por Adam Przeworski en la Conferencia de Buenos Aires sobre "Políticas públicas y sus impactos en América Latina".

una manifestación central pero no única–, la emergencia de núcleos tecnoburocráticos con creciente autoridad interna y externa al estado, son algunos de los procesos de los que nuestras disciplinas deben dar cuenta. Desde una perspectiva que privilegia excesivamente la acumulación de poder en un "centro" nacional, ellos pueden ser interpretados como avances en la dirección del "desarrollo político".[2] Por otro lado, la eliminación de formas precapitalistas y la "modernización" de la economía en beneficio de grandes organizaciones públicas y privadas pueden ser vistas como avances en el desarrollo de las fuerzas productivas, cuyas consecuencias de largo plazo permiten dejar de lado aspectos más evidentes y menos tranquilizadores. Estas visiones nos parecen demasiado unilaterales, y demasiado cercanas a lo que argumentan portavoces y beneficiarios de las nuevas tendencias, como para no someterlas a un detenido análisis crítico. No es ésta la ocasión para intentarlo, pero es posible mencionar algunos aspectos que nos parecen útiles para ubicar el tema de las políticas estatales.

Los cambios observados a nivel del estado, y de la dominación política de la que éste es componente central, tienen que ser vistos en su estrecha articulación con otros procesos, más o menos visibles, más o menos avanzados en cada uno de nuestros países, pero operantes en el conjunto de la región. Por una parte, la tendencia hacia la emergencia de una nueva coalición integrada por sectores burocráticos –civiles y militares–, por el capital internacional radicado en nuestras sociedades y por las capas más dinámicas, agrarias y urbanas, de la burguesía nacional. Este "trío"[3] incorpora subordinadamente a sectores medios y a algunas capas relativamente privilegiadas de la clase obrera, en grados variables de acuerdo con especificidades nacionales que no nos preocupa distinguir aquí. La expansión de la economía sigue fundamentalmente la dirección marcada por los intereses de los integrantes principales de la nueva alianza, hacia la formación y expansión de grandes unidades productivas y de servicios –públicas, privadas de capital internacional y nacional, y variadas combinaciones de unas y otras–. Paralelamente, observamos la tendencia hacia el perfeccionamiento de mecanismos de control estatal sobre el sector popular, sobre todo de la clase obrera y del campesinado, mediante variadas combinaciones de represión, cooptación y organización corporativas.[4]

Sería erróneo olvidar las diferencias existentes entre uno y otro caso nacional, pero también es necesario advertir que, en conjunto, los procesos recién mencionados se relacionan estrechamente con la necesidad de "poner en forma" las economías de un capitalismo dependiente de extendida pero tardía industrialización, a partir de las crisis que acompañaron –en diferentes momentos y con diferentes características– los límites con que chocó el período de expansión del consumo interno y veloz sustitución de importaciones. A partir de entonces los temas de "eficiencia", "modernización económica" y "organización" de la sociedad comenzaron a repicar señalando los dilemas y la dirección en la que todavía podría hallar algún punto de equilibrio una economía basada en la acumulación privada, pero que necesita cada vez más del activo papel del estado para lograr y sostener las condiciones generales de su funcionamiento. La existencia de horizontes temporales necesarios para la programación de las grandes inversiones subsiguientes al período "fácil" de sustitución de importaciones y para el funcionamiento de grandes unidades económicas (no pocas de las cuales son a su vez apéndice de una programación transnacional), la sistemática canalización de la acumulación del capital hacia esas unidades y el estado, la correlativa "postergación" de las posibilidades de consumo popular prometidas por el populismo, la reducción de la importancia de la cancelación de sistemas electorales que aparecieron como canal para la trasmisión de demandas "irresponsables", la implantación de mecanismos de control de sectores populares cuya activación parecía crecientemente amenazante, contribuyeron en la última década a la emergencia de formas de dominación política mucho más definidamente autoritarias y burocráticas que las anteriormente conocidas. Las diversas modalidades con que estas nuevas formas de dominación se han manifestado en América Latina, así como la variedad de resultados imputables a las mismas señalan que, aun en los casos en que estas tendencias se han hecho más visibles, hay variaciones que deben ser tenidas en cuenta y que un estudio cuidadoso y

[2] La literatura sobre desarrollo político ha terminado por subrayar este aspecto y por adquirir un tono marcadamente "hobbesiano". Véase sobre todo Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, y el volumen de Leonard Binder *et al.*, *Crises, and Sequences of political Development*, Princeton University Press, 1971.

[3] El término "trío" es intencionadamente genérico. Las tendencias que expresa se han manifestado con importantes características diferenciales en cada uno de nuestros países, y deben ser recuperadas en un nivel de análisis más específico que el que debemos manejar aquí.

[4] Para una discusión de estos temas nos remitimos a Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario", Buenos Aires, Documento CEDES/G.E. FLACSO/Nº 1, 1975; y Oscar Oszlak, "Capitalismo de estado: ¿alternativa o transición?", documento presentado al Seminario sobre "Relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas", Caracas, Venezuela, CLAD, 1974.

teóricamente orientado de ciertas políticas estatales debería contribuir a conocer mejor. En el nivel de generalidad en que nos hemos colocado aquí, lo que todo esto tiene en común es su intento sistemático de controlar el funcionamiento de nuestras sociedades. Esto a su vez apunta a una estabilización del contexto social que es condición necesaria para la subsistencia y "desarrollo" de nuestras economías, que sólo parecen poder lograrlo mediante la hipertrofia de algunos de sus componentes, sobre todo las filiales de empresas multinacionales y el estado mismo.

Estabilización e hipertrofia sólo pueden ser garantizados por una profunda recomposición del poder político. Esto es lo que aparece en los niveles más visibles de la crisis latinoamericana de la última década. En otras palabras, el papel de un estado también "puesto en forma" para imponer coercitiva y cooptativamente la estabilización del contexto social, desnuda como nunca en América Latina el contenido político de nuestros "problemas económicos". Represión, intentos de despolitización y control del sector popular, manipulación ideológica, extensión y perfeccionamiento de mecanismos corporativos, aumento de las inversiones estatales, asunción de nuevas actividades empresariales por el estado, núcleos tecnocráticos que surgen en tradicionales burocracias públicas, son aspectos íntimamente entrelazados con el crecimiento hipertrofiado de nuestras economías. Se trata, por supuesto, de un tema tan clásico como el de las interrelaciones entre el poder económico y la acumulación, por una parte, y la dominación política, por la otra. Pero si bien en otras situaciones históricas el papel del estado fue también visible y activo, en nuestro caso es, además, mucho más complejo. Por lo pronto, el estado latinoamericano no sólo tiene que vérselas con la burguesía nacional sino también con la presencia de empresas multinacionales que en muchos aspectos escapan a su poder de decisión y que por diversos canales dirigen parte importante de su acumulación hacia mercados externos.

Los patrones de control-exclusión de sectores populares, de incorporación subordinada de capas medias y algunas fracciones de la clase obrera y el *menage à trois* dominante en el vértice señalan gruesamente tendencias que es menester conocer mejor. Entre otras cosas, parece claro que deberían traducirse a nivel del estado en diferentes canales y grados de acceso a las políticas estatales, en diferentes modos de resolución de las cuestiones planteadas y en diferentes procesos de implementación según comprometan más o menos directamente a unos u otros sectores. Por otra parte, esas tendencias deben ser relacionadas con la que nos parece una de las principales tensiones de nuestras sociedades: el papel del estado como agente inusitadamente activo y visible de la acumulación y la reproducción de las formas "más avanzadas" del capitalismo dependiente latinoamericano. Esto empieza a hacer comprensible la variable pero significativa autonomía del estado respecto no sólo del conjunto de la sociedad sino también de los otros integrantes del `trío". Para cumplir su papel "económico" el estado debe controlar y estabilizar la sociedad y para esto, a su vez, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse. Esto lleva a la generación de intereses burocráticos, civiles y militares, internos al estado mismo, y de ideologías "nacionalistas" que impulsan decisiones a contrapelo de la visión más privatista del "desarrollo económico" articulado por buena parte de los agentes económicos privados más dinámicos. Nos referimos a las políticas de asunción de actividades empresariales por el estado; al eco que allí encuentran algunas capas de la burguesía nacional en sus aspiraciones para que se parcelen entre ellos y el estado "cotos prohibidos" al capital internacional o en los que éste debe participar obligadamente con uno u otro; a la vital importancia del control de algunos resortes del estado para que a través de ellos el capital nacional pueda negociar con el internacional las condiciones de su supervivencia y crecimiento a expensas del sector popular y, aun, de los capitalistas locales que no han podido hacer la política de intereses que conduce al amparo del estado. Simplificando, parecería que económicamente todo conduce a un crecimiento darwiniano que sólo permitiría sobrevivir a los "más aptos", mayoritariamente integrados por las filiales del capital internacional y por las capas de la burguesía nacional más íntimamente vinculadas con aquél. Pero la obtención de las condiciones sociales para que esto sea posible origina un nuevo estado, mucho más activo, expansivo y penetrante. Por eso mismo ese estado genera intereses burocráticos propios y abre espacio político para una burguesía quizás cada vez menos "nacional" pero no por eso exenta de conflictos parciales con el capital internacional que, precisamente, su acceso al estado le permite negociar. Más que en casos anteriores, aun que en Alemania y Japón, el crecimiento capitalista latinoamericano precisa de un estado que es a la vez condición necesaria y obstáculo para su eclosión. En un plano esto es una paradoja y en otro más profundo es una contradicción que tiñe las características actuales del estado latinoamericano, hace entendible algunas de las ambigüedades de sus políticas y nos permite comprender las dificultades que todo esto suscita cuando es examinado con categorías teóricas derivadas de situaciones históricas en las que todo se entrelazó de otra manera.

Las políticas estatales de control-exclusión del sector popular y de asignación cooptativa de beneficios diferenciales para algunas de sus capas; las que llevan a la expansión de inversiones y actividades empresariales, sobre todo las directamente productivas del estado, así como las que surgen de las

instituciones públicas encargadas de algún "paquete" de esas actividades; los contenidos prácticos y simbólicos de políticas "nacionalistas" del estado o los resultantes de los intentos de tutelar al capital privado local; las políticas tendientes a atraer y garantizar al capital internacional, y, a la vez, las apuntadas a acotar su expansión interna para que, por lo menos, las tendencias darwinianas del "desarrollo" no arrinconen demasiado a las clases dominantes locales y al propio estado. Estas nos parecen algunas de las más importantes áreas problemáticas que se desprenden de la especificidad histórica de un estado complejamente engarzado con la estructura y cambios de una economía que ni es "subdesarrollada" ni puede reproducir los patrones de los capitalismos centrales. Todos los temas señalados están densamente entrecruzados –aunque no solamente, por supuesto– por políticas estatales y por los impactos públicos de las políticas "privadas"[5] de los actores más poderosos que interactúan con el estado alrededor de ciertas cuestiones vigentes.

Es en este terreno que nos parece indispensable que se abran fronteras mediante el estudio de políticas que ofrezcan una probabilidad razonable de iluminar, con el grado de especificidad y de atención necesarios para detectar interacciones a lo largo del tiempo, los muchos aspectos de aquellos grandes temas que quedan ocultos para las lentes inevitablemente más estáticas y agregadas de otros enfoques, también necesarios pero más "estructurales".

Descubrir el problema del estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía evitando pendular hacia una visión "politicista" según la cual toda la dinámica de la sociedad y del estado puede ser develada desde el interior de él. Pero si lo dicho hasta ahora no es demasiado erróneo, esa autonomía relativa no es la de un estado global frente a una sociedad indiferenciada Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que "importen" más o menos a unos y a otros. El estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias, pero es necesario agregar enseguida que los cambios que hemos delineado implican que no es obvio dónde trazar las demarcaciones que separan al estado y "lo público" de la sociedad y "lo privado". Bien puede ser que ciertas nociones heredadas –como la de una tajante separación entre "lo público" y "lo privado"– tengan que ser repensadas frente a nuestra emergente realidad. En algunos terrenos (como por ejemplo en el que se dirime a quién incumbe la tenencia legítima de armas de guerra) posiblemente sea todavía posible pensar en una clara línea que separa lo "público" de lo "privado". Pero en otros terrenos convendría pensar en un contorno irregular que incluye áreas grisadas en las que es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera. En algunos casos (como el de la corporativización de sectores obreros y campesinos) podríamos hablar más bien de políticas que suponen penetraciones del estado en la sociedad civil; en otros (como en el de los mecanismos de representación de los otros integrantes del trío) sería más exacto hablar de mutuas y variables interpenetraciones, donde al componente de "mando" que pone el estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación. Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una "estructura de arenas" que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas u otras.

Luego de este rodeo tal vez sea más claro por qué tendemos al estudio de políticas estatales como un capítulo de una futura teoría del estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente "avanzadas" de capitalismo tardío y dependiente. Para ello las políticas estatales permiten una visión del estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de otros enfoques, con cuyas hipótesis y conclusiones puede controlarse mutuamente.

Uno de ellos apunta directamente a una reconceptualización del tema del estado y la sociedad. Aun cuando recoge los resultados de investigaciones más empíricamente orientadas, su objeto propio es una teorización a un nivel ya inicialmente alto de abstracción.[6]

Un segundo enfoque gira alrededor de las vinculaciones entre clase(s) y estado; su objeto propio es una relación estructural clase-estado que abarca numerosos modos de vinculación –incluso políticas estatales– entre una y otro.[7]

Un tercer enfoque, el que aquí discutimos, es más empírico e inductivo que el primero y "corta" a través de más actores sociales que el segundo, sobre la base del estudio de una o pocas cuestiones y sus respectivas políticas. El estudio de políticas estatales –desde la perspectiva que proponemos– ayuda a

[5] Para este concepto véase Philippe C. Schrnitter, "Notes toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America", trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires citada en nota 1.

[6] El ejemplo más representativo nos parecen los recientes trabajos de Fernando H. Cardoso sobre el estado y la sociedad.

[7] Aquí cabe mencionar entre otras las importantes investigaciones en curso o de próxima iniciación de José Luis Reyna, Enzo Faletto, Francisco Weffort y Marcelo Cavarozzi.

desagregar y "poner en movimiento" a un estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el estado y otros actores adoptan políticas.[8] A la visión más directamente analítica del primer enfoque y más estructural del segundo, corresponde en este tercero una más detallada y dinámica de cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas "cuestiones". Conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de "actores" (incluyendo el estado), pueden ser vistos aquí con un detalle que, por lo menos, debería ser útil para que no arrasemos *a priori* con sutilezas y complejidades que será necesario respetar en el replanteo teórico del tema del estado y la sociedad. Por supuesto, estas ventajas tienen una importante contrapartida: esta tercera estrategia implica el estudio de casos y son bien conocidas las dificultades para generalizar desde éstos hacia el sistema de relaciones del que han sido escogidos. El problema tiene alivio (aunque no solución) en la distancia que media entre los casos escogidos y estudiados con un empirismo ramplón y aquellos en los que un foco teórico ha gobernado su selección y la de las dimensiones que en ellos se estudiarán.[9]

Pero interesa sobre todo advertir que aunque ninguno de estos enfoques[10] es "óptimo", pueden ser complementarios. Cada uno tiene obvias limitaciones, cada uno es una forma diferente de cortar analíticamente el mismo tema general y cada uno debe contribuir a la temática que hemos tratado de esbozar en las páginas anteriores. Por lo pronto, la estrategia de estudio más puntual implicada por el análisis de cuestiones y políticas debería quedar abierta a intersecciones con los otros enfoques, donde las hipótesis y proposiciones generadas en ellas puedan ser confrontadas desde los restantes.[11]

2. Premisas y enfoques en el estudio de políticas estatales

Como ha ocurrido en otras subdisciplinas que adquieren rápida difusión, diversos trabajos se han dedicado a describir, catalogar y criticar las diferentes perspectivas desde las que se han encarado los estudios de políticas públicas o estatales.[12] Ello facilita nuestra tarea, ya que nos exime de la revisión crítica de una vasta literatura y nos proporciona un diagnóstico bastante exhaustivo de las premisas, sesgos e insuficiencias de los enfoques más corrientes. Sin embargo, a riesgo de incurrir en simplificaciones excesivas, creemos necesario examinar ciertas orientaciones generales de esta literatura para poner de manifiesto algunos de los supuestos y limitaciones de los modelos en ella implícitos y plantear lo que estimamos el nivel mínimo de complejidad requerido para estudiar las políticas estatales.

Buena parte de las publicaciones existentes sobre el tema considera las *policies* como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Esto puede ser válido cuando el objetivo de la investigación es relativamente simple, tal como ocurre cuando se desea establecer qué factores inmediatos originaron una decisión o cuáles fueron sus efectos más directos y notorios. Desgraciadamente, no podemos pensar en ningún caso con mediano interés teórico que se acomode a estos requisitos.

---

[8] Más adelante definiremos los términos contenidos en esta frase. Por ahora sólo nos interesa distinguir aproximativamente este enfoque de los dos ya mencionados.

[9] Para una interesante discusión de diferentes tipos de estudios de casos vale la pena consultar Harry Eckstein, "Case-study and Theory in Macro-politics", mimeo, Princeton University, 1971. Con específica referencia a políticas públicas, véase el excelente artículo de Hugh Heclo, "Review article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, II, Nº 1, 1972. Véase también George Greenberg *et al*., "Case Study Aggregation and Policy Theory", trabajo presentado a la Convención Anual de la American Political Science Association, New Orleans, 1973.

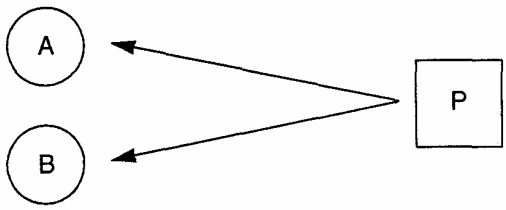
[10] En rigor deberíamos haber mencionado un cuarto enfoque, consistente en el manejo comparativo de datos altamente agregados a nivel nacional. Pero en lo que respecta a políticas estatales y sus impactos, estos estudios hasta ahora han tenido que utilizar datos e indicadores muy inadecuados, que sin duda han influido para que las conexiones causales postuladas hacia y desde las políticas estatales sean excesivamente tenues.

[11] Podemos pensar en pequeños focos apuntados a diferentes partes de una habitación. Aunque cada uno de ellos sólo ilumina nítidamente una parte del recinto, nos permiten en conjunto percibir su relieve y movernos dentro de ella. Forzando un poco más la analogía, estamos actualmente en el momento de descubrir que hay una habitación y de decidir cómo apuntar cada uno de nuestros focos; si nuestro interés reside más en la habitación que en alguna moldura de sus paredes, sin duda nos ayudará saber que habrá otros focos y hacia dónde apuntarán.

[12] Véanse los ya citados trabajos de Heclo y Schmitter, así como los de Richard Rose, "Comparing Public Policy", mimeo, University of Strathelyde, 1972, y Kenneth Dolbeare, citado en la nota 13.

El tipo de estudio más tradicional es aquel que intenta explicar por qué se adoptó política. El modelo implícito es el que muestra elementalmente la Figura 1; fácilmente pueden advertirse las razones de la popularidad de este enfoque. En primer término, visualiza al estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de "grupos" sociales; la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es impuesto "desde afuera". En segundo lugar, es obvio que puede ser tratable con técnicas estadísticas relativamente sencillas; un conjunto de variables independientes, que pueden estar articuladas en formas más complejas que la sugerida en la figura, "desemboca" en una variable dependiente, la decisión adoptada. Esta puede ser un evento discreto (decisión de intervenir en Corea, una sentencia judicial) o un resultado cuantificable (asignaciones presupuestarias).

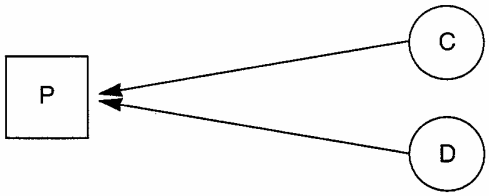
Figura 1



A pesar de que estos estudios han generado interesante información para el análisis de los procesos decisorios, su poder explicativo suele ser más aparente que real, ya que las causas más mediatas y difusas de la decisión o resultado examinados se prestan mucho menos al tratamiento riguroso que constituye uno de los atractivos de este enfoque. Por otra parte, estos estudios omiten toda referencia al proceso desencadenado por la decisión analizada en términos de su eficacia y posibles impactos.

Esta última preocupación ha originado un enfoque diametralmente opuesto al anterior, que invierte el esquema proponiendo investigar cuáles han sido los impactos de una determinada política estatal. La Figura 2 ilustra, también elementalmente, las relaciones causales implicadas.

Figura 2



Como se observa, este enfoque establece una importante distinción entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. La finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. La gran difusión que ha adquirido en los últimos años se explica por la creciente demanda de una clientela –sobre todo estatal– que querría conocer mejor los efectos de ciertas políticas. Sin duda, el actual interés existente en los Estados Unidos por la conceptualización y medición de "impactos" de políticas estatales se debe en buena parte a dicha demanda, pero esto ha repercutido negativamente debido a la estrechez que suele imponer a la definición del tema. En efecto, el enfoque ilustrado en la Figura 2 contiene algunos supuestos que conviene explicitar: a) no intenta conocer cómo se originó la política; esto es difícilmente aceptable cuando la preocupación que lleva a estudiar el problema es menos ateórica que la típica "evaluación" patrocinada por un organismo estatal. Además, conocer este aspecto puede ser necesario, por ejemplo, para explicar inconvenientes o distorsiones sufridos por la política en la etapa de implementación; b) el sistema causal que genera los impactos observados tiende a considerarse cerrado a toda otra influencia significativa fuera de la política estatal. Esta premisa suele ser poco verosímil; en la medida en que es incorrecta, el modelo está erróneamente especificado y no existe forma razonable de atribuir los cambios observados a impactos de la política estatal; c) los estudios de este tipo suelen contener una estrecha definición de los impactos aun cuando, debe admitirse, esto no sea intrínseco a la lógica del enfoque. Ciertamente, es difícil identificar impactos "secundarios" (repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de la misma) e impactos "inesperados" (efectos, no previstos y muchas veces no deseados, de las políticas analizadas).

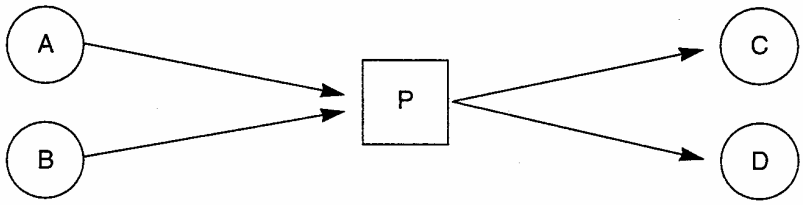
Pero más allá de las dificultades conceptuales y operacionales propias del enfoque, estos inconvenientes derivan muchas veces de la particular relación establecida entre el científico social y el organismo contratante.[13] A menudo este último está poco interesado en que se demuestre su ineficacia, o se detecten impactos negativos o se exploren impactos inesperados o secundarios que repercuten fuera de su contexto operativo, lo cual puede llevar a que el ámbito relevante del problema se defina de acuerdo con los términos fijados por el organismo contratante. En conjunto, estas limitaciones influyen para que el estudio de políticas e impactos dentro del marco relativamente simple[14] del estudio diagnóstico típico, no sea adecuado para extraer del tema el contenido teórico que nos interesa.[15]

Un grado de complejidad relativamente mayor resultaría de superponer las Figuras 1 y 2, tal como lo ilustra la Figura 3.

Sabemos sin embargo que esta representación es insuficiente, al menos en dos aspectos fundamentales: a) P aparece externamente determinada por A y B, lo cual excluye toda posibilidad de iniciativa relativamente autónoma por parte del estado mismo; b) los impactos C y D no suelen ser causados sólo por P; también pueden operar para producir los otros factores además de P. Conviene también tener presente la frecuente ocurrencia de impactos directos pero inesperados, así como de impactos secundarios generados tanto por aquéllos como por C y D. Estas "complicaciones" podrían todavía ser representadas gráficamente, pero la figura resultante perdería valor heurístico sin llegar a reunir aún el grado de conceptualización mínimo requerido por nuestro tema.

De todos modos, es preciso señalar que la Figura 3 nos sugiere, más explícitamente que las anteriores, que el estudio de políticas estatales y sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. En este sentido, nuestro tema comienza a vislumbrarse como el estudio de secuencias de eventos, algunos de los cuales –como veremos– son políticas estatales, otros son "políticas" adoptadas por "actores" no estatales y otros aun son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras.

Figura 3



[13] Esto se conecta con el importante problema de la necesidad de una perspectiva crítica en el análisis de políticas estatales, que Schmitter trata en su trabajo citado. Para un útil examen de los estudios norteamericanos sobre impactos de políticas públicas, véase Kenneth Dolbeare, "Impacts of Public Policy", en *The Political Science Annual*, Bobbs-Merrill, 1973.

[14] Por otra parte, la simpleza es sólo aparente. Existe en la medida en que el estudio se limita a impactos directos, notorios y fácilmente cuantificables –y aun dentro de estos supuestos el material empírico bien pronto comienza a exceder las posibilidades de análisis realmente riguroso–; véase en este sentido Thomas Cook y Frank Scioli Jr., "A Research Strategy for Analyzing the Impacts of Public Policy", *Administrative Science Quarterly*, 17, Nº 3, 1972.

[15] Sin embargo, se ha sostenido que la orfandad en que nos encontramos en el estudio del impacto de políticas públicas se debe a la falta de requerimientos de información de este tipo por parte de los poderes públicos. James T. Bonnen argumenta que "si el Congreso y el Ejecutivo no demandan esta información, nunca existirá de un modo sistematizado". También el movimiento de la "New Political Economy" se planteó en su momento como preocupación fundamental la necesidad de que las ciencias sociales ayuden al gobernante a optimizar sus opciones. Entre otros, Philipp Schmitter ha reaccionado contra esta perspectiva sugiriendo que no sólo nos preguntemos cómo "ayudar a las autoridades existentes a enfrentar las grandes cuestiones y problemas públicos de nuestro tiempo", sino cómo y cuáles instituciones políticas alternativas pueden contribuir mejor que el pueblo transforme problemas en cuestiones e induzca a las autoridades a tratarlos de un modo efectivo, eficiente y equitativo". Véase James T. Bonnen, "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions", en R. H. Haveman y Julius Margolis (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970; William C. Mitchell, "The New Political Economy", en *Social Research*, vol. XXXV, primavera de 1968; Warren F. Ilchman y Norman T. Uphoff, *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press, 1971; Philippe C. Schmitter, "The Comparative Analysis of Public Policy: Output, Outcomes and Impacts", documento presentado al Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública, Princeton, New Jersey, 25-28 de enero de 1972.

3. Esbozo para el estudio de políticas estatales en América Latina

Hemos afirmado al comienzo que nuestro interés en el estudio de políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. Señalamos, en tal sentido, algunas de las tendencias observables en América Latina, sugiriendo que el instrumental teórico y metodológico disponible es aún insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones. Sugerimos, por último, que el estudio de políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisoria vía de acceso al tema, convergente con otras formas de abordaje, en la medida en que se revisen y reformulen los enfoques predominantes en tales estudios. En la sección anterior esquematizamos estos enfoques, señalando sus principales limitaciones y destacando la necesidad de introducir el grado de complejidad requerido para que el estudio de políticas estatales sirva como vía de acceso al tema de las trasformaciones del estado y de sus relaciones con la sociedad civil. En lo que resta del presente trabajo, nos proponemos avanzar en esa tarea desarrollando un "protomodelo verbal" que servirá para ir señalando las dimensiones y características que nos parecen más relevantes para el estudio de políticas estatales.

Una analogía musical que tomamos de Milic Capek puede quizás servir como punto de partida para transmitir la naturaleza de nuestro enfoque, y, sobre todo, el lugar que le asignamos a las políticas estatales dentro del tema más general de las vinculaciones estado-sociedad. La frase musical es un todo sucesivo y diferenciado, aunque no aditivo; la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes.[16] Podríamos agregar, por otra parte, que cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra. Analógicamente, las políticas estatales serían algunos "acordes" de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de "resolución" de la cuestión y a sus respectivas –y sucesivas– políticas. Forzando la analogía, nuestra "obra" es un proceso social relevante definido por un tema o cuestión. Nuestros "ejecutantes" son actores sociales –estatales y "civiles"– cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social. Creemos posible entonces localizar el estudio de la dinámica de las trasformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el estado y la sociedad latinoamericanos y sus mutuas interrelaciones.

Hecha esta sintética presentación, pasamos a definir y desarrollar algunos de los términos y conceptos introducidos.

3.1. "La cuestión"

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados".

Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución".[17] A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones,

[16] Véase Milic Capek, *The Philosophical Impact of contemporary Science*, Princeton, Van Nostrand, 1961, p. 122. Citado por Heclo, *op. cit*.

[17] Por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución "sustantivos" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".

acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Para la perspectiva adoptada en este trabajo interesan, sin embargo, aquellas cuestiones respecto de las cuales el estado también toma posición.[18]

3.2. El surgimiento histórico de una cuestión

Negar la problematicidad de un asunto (argumentando que es un "falso problema"), afirmar que nada puede hacerse (la "inevitabilidad" de la pobreza), relegarlo a un "benevolente olvido" o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. Una consciente política de "bloqueo" por parte de sectores dominantes y del estado se expresa generalmente en alguna de estas formas. Sin embargo, aunque la situación puede ser de hecho bastante más complicada,[19] son evidentes –y han sido ampliamente discutidos en las polémicas originadas en los "estudios de comunidad" estadounidenses– los inconvenientes que plantea el estudio de una no-cuestión que ha sido permanentemente bloqueada. Este es un tema sobre el que tiene mucho más que enseñarnos el enfoque estructural "clase-estado" que mencionamos en la primera sección de este trabajo.

No obstante, desde el punto de vista del estudio de casos de políticas estatales, el tema sirve para alertarnos acerca de un aspecto de gran importancia: en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este "período de iniciación" puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.

Resumiendo,

¿Quién y cómo problematiza un asunto?
¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?
¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

son "preguntas" que –igual que las que se plantearán más abajo– delimitan dimensiones que nos parece habría que tener muy en cuenta.[20] En esta etapa de surgimiento de una cuestión aparecen temas que en un plano más general fueron señalados en las primeras páginas de este trabajo: la capacidad de iniciación autónoma por el estado (es decir, sin necesidad de reflejar "demandas" o inputs de la sociedad civil), las variadas posibilidades de diferentes sectores sociales para iniciar cuestiones, los recursos y alianzas que pueden movilizar, la estructura de "arenas" que resulta conformada según quiénes fueren los iniciadores o las cuestiones suscitadas.[21] En otras palabras, analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil.

[18] Obsérvese que nuestras reflexiones acerca de la expansión del estado latinoamericano entrañan una creciente politización de problemas sociales, incluso de aquellos que –como muchos de los que atañen directamente a las relaciones entre capitalistas y trabajadores– han "pertenecido" tradicionalmente en América Latina a la esfera de la sociedad civil.

[19] Por ejemplo, el caso en que se adopta cierta política estatal con el ostensible propósito de resolver la cuestión A, pero con la intención real de desviar atención y recursos que de otra manera amenazan plantear una nueva cuestión.

[20] Para otro argumento sobre la importancia teórica de estudiar el surgimiento de lo que aquí denominamos "cuestiones" puede verse Charles Anderson, "System and Strategy in Comparative Policy Analysis: a Plea for Contextual and Experiential Knowledge", Universidad de Wisconsin, Madison, sin fecha.

[21] Algunas de estas dimensiones están implicadas en el modelo "estado-céntrico" que propone Philippe Schmitter (1974), pero al nivel más desagregado en el que nos colocamos aquí las dimensiones implicadas por las preguntas apuntan a permitir la detección de variaciones –a través de casos, tipo de cuestiones y sector iniciador– en el papel protagónico en la emergencia de una cuestión. El problema de iniciación ha sido perceptivamente recalcado a lo largo de la obra de Albert Hirschman. Nuestras reflexiones, además, se han beneficiado por las estimulantes discusiones que uno de los coautores ha mantenido sobre este tema con Robert Putnam.

3.3. La toma de posición por parte del estado

En este trabajo nos ocupamos de cuestiones en las que el estado, las haya o no iniciado, toma posición. Vale decir, explicita una intención de "resolverla",[22] que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario, y las precisiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas.

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término "política estatal" (o "pública"),[23] en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

De lo anterior se desprenden algunas consecuencias. En primer lugar, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición –agregaríamos, predominante– del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. Dejamos de lado por el momento los problemas involucrados en la operacionalización de esta definición, pero sin duda esta tarea resulta ineludible cuando nos planteamos el problema de los "impactos" de una política estatal: ¿impactos de qué? En otras palabras, no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados.

En segundo lugar, y en relación con el término "predominante" empleado en el párrafo anterior, es preciso señalar que si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Cierta literatura "técnica" (especialmente en el campo de la planificación) atribuye este resultado a "distorsiones" de los objetivos en el proceso de implementación producidas por ambigüedades y conflictos en su formulación primaria. Es decir, se admite la preeminencia de un objetivo originario en el más alto nivel estatal, el cual, debido a una formulación ambigua o inconsistente en ese nivel, sufre interpretaciones caprichosas que van desnaturalizando su esencia a medida que nos alejamos del nivel de "formulación de políticas" y nos acercamos al de materialización de las actividades y procedimientos para implementarlas. Creemos, en cambio, que el "conflicto de políticas" puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. 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.[24] Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del estado frente a una cuestión.

En tercer término, el estado –diferenciado, complejo, contradictorio– aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone "tomar partido" respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada

[22] Entendiendo el término en el sentido expresado en la nota 17.

[23] AI respecto, nos remitimos a los comentarios de Heclo, *op. cit*.

[24] Basta mencionar, como ejemplo, los numerosos enfrentamientos sobre un gran número de cuestiones que tuvieron lugar en Chile, bajo el gobierno de la Unidad Popular, entre el Poder Ejecutivo por una parte y el Parlamento, la Contraloría de la República y el Poder Judicial por otra, sin contar los conflictos suscitados en el interior de cada uno de estos sectores hasta definir una posición.

entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el estado –a través de diversos aparatos e instancias– decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio estado.[25]

3.4. Las políticas o tomas de posición de otros actores sociales

Las cuestiones involucran a actores[26] que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Sin embargo, no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera "natural", o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores (por ejemplo, una unidad estatal, un partido político), no "directamente" afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo.

Un caso típico es el de la reforma agraria, frente a la cual el estado ha adoptado muchas veces políticas tendientes a movilizar al campesinado en apoyo de un programa de transformación de la propiedad agraria y de las formas de explotación rural, mediante expropiación gradual, compra y redistribución de tierras o distribución directa de tierras fiscales. Antes de la fijación de esta política, el campesinado pudo o no haber estado movilizado, pero aun cuando sea la acción estatal la que logre movilizarlo, el modo de intervención elegido tenderá a prevenir, por ejemplo, el desarrollo de un proceso social alrededor de la cuestión agraria quizás inmanejable de no mediar tal política preventiva. En este caso, el campesinado habrá tomado posición, fijado su política, dentro de los márgenes impuestos por la política de cooptación preventiva del estado. Este, a su vez, habrá logrado encauzar la demanda campesina obteniendo apoyo político de parte del campesinado e incluso de los sectores más progresistas de la burguesía.[27]

De lo anterior se desprende que otros actores –además del estado– también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente –incluso más que las propias políticas estatales– el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Esto sugiere la posibilidad de estudiar procesos sociales analizando las prácticas de diferentes actores aglutinadas en torno a cuestiones que definen la naturaleza, intensidad y límites de un área de acción (y, habitualmente, de conflicto) social. Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión. El conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, como veremos, hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.

3.5. Las políticas estatales como "nudos" del proceso social

Si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Aun en el caso en que el estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma –tanto en términos de implementación de la decisión originaria

[25] Cabe añadir que esta "decisión de insertarse" en el proceso social no implica en modo alguno que sólo en el momento en que ésta se produzca el estado influirá sobre la cuestión. Ya hemos mencionado la posibilidad de iniciación relativamente autónoma por parte del estado. Pero además, la "eventualidad" de su intervención y su probable dirección suele ser tenida en cuenta por los actores involucrados y en tal sentido el estado, por su sola existencia, condiciona las alternativas del proceso social desarrollado alrededor de una cuestión.

[26] Como ya hemos señalado, entendemos por tales a clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder. El nivel de agregación correspondiente depende, por supuesto, del caso que en concreto estudiemos.

[27] Este ejemplo describe con bastante aproximación la etapa del proceso de reforma agraria chilena bajo el gobierno de Frei, la peruana bajo el de Belaúnde Terry o la colombiana bajo el de Lleras Restrepo.

como de posibles cambios implícitos o explícitos de su contenido– no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores. Es de presumir, además, que aun en este supuesto la política estatal también estará desde un comienzo influida por un cálculo de la reacción probable de actores a los que se percibe como poderosos.[28] Más genéricamente, el proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca de las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones. En este sentido las tomas de posición del estado no son sustancialmente diferentes de las de otros actores. Pero en un plano menos formal tiene sentido centrarnos alrededor de aquéllas porque a) cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última *ratio* fundada en el control de superiores medios de coacción física, y b) porque en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Sea como fuere, las tomas de posición del gobierno suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales. Esas tomas de posición son importantes factores en la definición del contenido y la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o "nudos" particularmente relevantes en una secuencia de interacciones. Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: "hacia atrás", en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y "hacia adelante", en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo "nudo". Afirmar que las políticas estatales deben ser entendidas en el marco de otras políticas estatales y "políticas privadas" es, por supuesto, trasponer a un nivel más puntual el tema general del estado y la sociedad.[29] Afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son "nudos" es presuponer que el estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni 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.

3.6. Las definiciones sociales de la cuestión

"De qué se trata" la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión. ¿En qué consiste, por ejemplo, la cuestión de la distribución del ingreso en América Latina? Cuáles son los "verdaderos" términos del problema, cómo se conecta con otros problemas y cuestiones, qué es una resolución "satisfactoria" del mismo, incluso si es o no un problema, son temas fundamentales en las tomas de posición, en los conflictos y en las coaliciones entre el estado y los actores sociales. Seguimos en un proceso interactivo en el que, además de la posición de cada actor, importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes (y sobre todo el estado) han definido la cuestión. Convergen sobre este punto numerosos aspectos desarrollados en la literatura relacionada con el tema. Los "estilos" que ha estudiado Albert Hirschman o los "filtros ideológicos" a los que se refiere Philippe Schmitter son obviamente importantes aquí. A ello agregaríamos los problemas resultantes del "ruido" en las comunicaciones entre actores sociales y de éstos recíprocamente con el estado, de las diferentes "teorías causales" que suelen estar implicadas en diferentes definiciones de la cuestión –diversas concepciones sobre cómo puede ser resuelta y con qué consecuencias para otros problemas o cuestiones–, del grado de rigidez o cristalización de las preferencias de los actores y de otras características más específicas tales como si es definida o no como "suma cero", si los beneficios resultantes de tal o cual modo de resolución son divisibles o no y si existen o no antecedentes que pueden ser reconocidos como "similares" a la cuestión en juego.

3.7. Las políticas estatales como generadoras de un doble proceso[30]

Ya sea que el estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma; hemos aludido en el punto 4 a

[28] Nos referimos al fenómeno de "reacciones anticipadas" expuesto por Carl Friedrich en *Man and his Gobernment*, McGraw-Hill, 1963.

[29] Dicho de otra manera, las dimensiones analíticas implicadas a uno y otro nivel son reconocibles en ambos. Aunque lo que sepamos de un caso (o conjunto de casos) no puede ser directamente generalizado, estamos aquí ante una de las "intersecciones" en las que hemos argumentado que ambos niveles pueden iluminarse mutuamente.

[30] Agradecemos a Philippe Schmitter una discusión en la que en mucho contribuyó a precisar nuestras ideas sobre el tema que tratamos en este punto.

esta parte del proceso social. Pero las políticas estatales también generan procesos internos al estado mismo. Para reconocerlos debemos abandonar la terminología exclusivamente genérica que hemos usado hasta ahora respecto del estado y empezar a referirnos a "unidades" y procesos "burocráticos" internos al estado.[31] Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del estado suele generar repercusiones "horizontales" –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y "verticales". Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir "cristalizaciones institucionales": creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero. El proceso burocrático implicado por estas repercusiones horizontales y verticales es analíticamente distinto del proceso social antes referido, pero se entrecruza completamente con él. Lo que ocurre en el interior del estado es en parte ejecución ("implementación") de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del estado frente a la cuestión. Cada uno de estos aspectos es un punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por lo tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el estado y la sociedad. Estas áreas se agregan a la de la instancia más formal (pero no necesariamente más efectiva para indicarnos cuál será realmente el contenido de la toma de posición del estado) en la que se anuncia una política y se lanza el proceso burocrático de que nos estamos ocupando.

3.8. Los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión

La pública toma de posición del estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella más tardíamente, otros pueden "retirarse" y otros, por fin, pueden ser excluidos. Esto se relaciona también con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores, lo cual plantea el problema de especificar cuidadosamente los criterios empleados para definirlos. No es igual la "burguesía nacional" argentina representada por la Confederación General Económica, antes y después de que ésta incorporara a la Unión Industrial Argentina. Ni es igual el Partido Justicialista con y sin Perón.

Simétricamente, las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no sólo expresan una creciente diferenciación interna del estado al compás del surgimiento de cuestiones, sino también la cambiante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas. En síntesis, la dimensión temporal intrínseca a nuestro tema también se manifiesta en que la propia composición y naturaleza del conjunto de actores suele variar a lo largo del tiempo.

3.9. Recapitulación

Conviene que nos detengamos aquí luego de haber abierto diversos temas. Posiblemente lo más importante, al menos como primera aproximación al problema de cómo estudiar nuestro tema, sea la necesidad de considerar las políticas estatales en el marco de cuestiones. Esas cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución. Esa historia de la cuestión es parte de nuestro tema, porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas. Además, esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas –las de actores privados y los nudos implicados por las acciones del estado– y procesos burocráticos cruciales para la determinación real del contenido de la posición del estado ante la cuestión. Esto resume la visión de un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede –y suele–

[31] Con el término "unidad" burocrática o estatal aludimos a la diferenciación estructural interna al estado, que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables.

ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no sólo son "objetivas", en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores.

Lo recién dicho formula nuestro "protomodelo" que, nos gustaría pensar, contiene potencialmente el tipo de modelo dinámico de procesos que nos parece obviamente requerido por las características de nuestro tema. Es claro que entraña un grado de complejidad (al que deberemos todavía agregar otros aspectos) que no sabríamos tratar con un modelo riguroso y plenamente cuantificable, pero puede servir para alertarnos sobre ciertos aspectos o dimensiones centrales para el estudio de políticas estatales, alrededor de los cuales parecería particularmente promisorio centrar esfuerzos de investigación. No sabremos "todo" pero podremos haber empezado a saber "algo" sobre aspectos que, si nuestra visión general del problema no es demasiado errónea, serán buenos puntos de partida para futuras y más ambiciosas incursiones. Esas dimensiones no son suficientemente conocidas, ni en sí mismas ni en sus interrelaciones como para referirnos a ellas en términos de hipótesis. Podemos, en cambio, plantearlas en términos de una batería de preguntas cuya elucidación en relación con diferentes cuestiones y contextos puede contribuir a precisar teóricamente esas dimensiones.[32]

¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del estado?

¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del estado en ese momento?

¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del estado respecto de las de otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto de la cuestión según los casos).

¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿qué recursos ponen en juego para ello?, ¿qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al estado y de los estilos/preferencias trasuntados en sus políticas?

¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del estado?, ¿cuál es la diferenciación interna del estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿qué consecuencias tiene esto respecto de futuras tomas de posición por parte del estado?

¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores "privados"?

¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública?,[33] ¿existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?,[34] ¿cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente la cuestión?

¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención?

¿Qué cambios sociales e internos del estado mismo son atribuibles a estos procesos?

Presuponemos que una importante consecuencia de los procesos que estas preguntas intentan delimitar será la redefinición de la cuestión por parte del propio estado. Por supuesto, esto puede ocurrir por numerosas razones: una toma de posición inicialmente vaga se especifica (o a la inversa), cambio de definiciones específicas, definiciones conflictivas entre diversas unidades estatales que concurren al tratamiento de la cuestión con diferentes especializaciones, rutinas burocráticas y vinculaciones con actores sociales. Esos cambios son cambios en el contenido real de la política estatal, en el contenido –más o menos ambiguo y más o menos conflictivo dentro del estado mismo–, de su toma de posición frente a la cuestión. Estos cambios son nuevos "nudos", algunos de los cuales serán rápidamente evidentes para actores y observadores. Otros, en cambio, sólo serán reconocibles como el resultado de redefiniciones menos espectaculares acumuladas, por ejemplo, en etapas destinadas "sólo" a implementación o en las rutinas e intereses especializados que suelen generar las cristalizaciones institucionales. Qué actores, cuánto demoran en reconocer esos cambios y qué consecuencias tiene esto para la rigidez o flexibilidad de sus políticas, es, por supuesto, otro de los temas que debe interesarnos. A partir de cada nudo se extiende un nuevo tramo de la historia de la cuestión y de las políticas a ella referidas, sobre la que deberíamos volver con nuestra batería de preguntas. Aquí, sin embargo, correspondería agregar algo que es consecuencia de la historicidad de nuestro tema:

[32] Las preguntas que siguen presuponen la cuestión ya vigente. En páginas anteriores ya hemos planteado las que nos parecen más importantes para el período de surgimiento de la cuestión.

[33] Usamos aquí el término para referirnos a áreas institucionales del estado.

[34] Nos referimos aquí a condiciones de suma cero o no en la posible resolución de la cuestión, divisibilidad o no de sus resultados, utilización preferencial de coerción, de ventajas económicas, de gratificaciones simbólicas o de políticas de bloqueo para resolverla.

¿Qué se ha aprendido por parte de las unidades del estado y de los actores sociales de la historia pasada de la cuestión, qué "lecciones" se han sedimentado de esa historia y cómo influyen ellas sobre las definiciones de la cuestión y sobre la estrategia de los actores?[35]

Estamos tratando de trazar los primeros contornos de un mapa. Insistimos en que con él no tenemos un "modelo" ni un sistema de hipótesis a verificar. Se trata por ahora de empezar a aprender acerca de aspectos y relaciones que hoy vislumbramos como importantes para el estudio de las políticas estatales en sí mismas. Y para conectarlas con las inquietudes teóricas más generales enunciadas en la primera sección de este trabajo.

4. Los contextos de las políticas estatales

Hemos argumentado que una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de la(s) cuestión(es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales "privados". Hemos resumido estos aspectos en el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable nivel de contexto para el estudio de la política estatal que en particular nos interesa. Sin conocerlo adecuadamente no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política (incluyendo, por supuesto, sus cambios a lo largo del tiempo). Tampoco habría muchas posibilidades de que nuestros estudios iluminaran los problemas más amplios planteados en la primera sección de este trabajo. En otras palabras, si nos limitáramos a estudiar políticas estatales prescindiendo del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más "manejables" y formalizables, pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico.[36] En el uso que proponemos, un "contexto" consiste en aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación ("políticas estatales") que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables.[37] En este sentido, las "preguntas" que hemos formulado apuntan a definir un "tema de investigación": el área empírica y analítica que delimita lo que estudiamos y en función de lo cual recogemos y procesamos información. Con esto sugerimos un área en la que vale la pena tratar de aproximarse al ideal de obtener información detallada y de manejarla con un marco de análisis propiamente dinámico: las secuencias de tomas de posición por parte del estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al estado y por la movilización/desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución, constituyen a nuestro entender el tema propio de estudio de políticas estatales.

Pero este primer contexto es insuficiente. Tenemos que insertarlo a su vez en otros aunque, afortunadamente, aquí no necesitamos saber tanto. Y podemos manejarnos con marcos más estáticos. Tal vez aquí la mejor analogía sea la de alguien que quiere saber lo más exactamente posible cuánto tiempo ha transcurrido en un corto lapso. Su centro de atención será el segundero, que marca el ritmo incesante y perceptible del tiempo "presente". Deberá sin embargo determinar la posición del minutero y de la hora, siguiendo de cuando en cuando al primero y dando por prácticamente fijada la segunda; su problema se cuenta en segundos, pero para saber lo que desea necesita información, más gruesa y estática, acerca de los otros parámetros. Nos ocuparemos brevemente de los "minutos" y de la "hora" de nuestra analogía.

4.1. Un segundo nivel de contexto: la agenda de cuestiones

¿Qué problemas "merecen" ser cuestiones? ¿Quiénes y cómo deciden cuál es en cada momento el conjunto de cuestiones (la "agenda" o el "espacio problemático" de una sociedad) socialmente vigentes? Vista cada cuestión aisladamente, el problema político se plantea en torno a si esa cuestión merece serlo, cómo debe ser definida y con qué recursos se respaldan las posiciones tomadas por los actores. Visto en conjunto, el problema es el conflicto y las coaliciones que se generan alrededor de las cuestiones que deben

[35] Para argumentos de que las políticas estatales implican una importante dimensión de aprendizaje (*learning*) puede verse León Lindberg, "A Research Perspective on the Future of Advanced Industrial Societies", Universidad de Wisconsin, mimeo, 1973, y Hugh Heclo, "The Variability of Policy Dynamics", trabajo presentado a la Conferencia sobre Dinámica de Políticas Públicas, Windsor, Inglaterra, mayo de 1974.

[36] Para análogas reflexiones puede verse Kenneth Dolbeare, *op. cit*.

[37] Sobre la necesidad de especificación del contexto o sistema de relaciones como condición de validez de conceptos y proposiciones, vale la pena consultar la discusión contenida en Adam Przeworski y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, 1971.

integrar la agenda. Esto es consecuencia, en parte, de limitaciones individuales y colectivas para prestar atención a todas las cuestiones "suscitables" y, en parte, de diferentes intereses, concepciones y recursos de actores dispuestos a imponer, social y políticamente, agendas sólo parcialmente superpuestas. En este plano más agregado ya no sólo se trata del proceso que ocurre alrededor de cómo debe ser resuelta una cuestión, sino también del que determina qué cuestiones se intentará resolver. ¿Ante qué problemas puede y debe el estado intervenir y, por lo tanto, reconocerlos o crearlos como cuestión?, ¿qué compleja función compone, a partir de las agendas de cada actor, aquella que está efectivamente vigente? Dependiendo de su poder relativo, cada actor se encontrará ante más o menos cuestiones que le han sido impuestas por otros y ante las que no puede dejar de tomar posición (aunque sólo fuere para tratar de resolverla mediante su supresión).

Es obvio que a este nivel operan fuertes limitaciones en la función de decisión de cada actor: incapacidad de procesar toda la información relevante respecto del conjunto de la agenda, desconocimiento de muchas de las conexiones causales entre unas y otras cuestiones, imposibilidad de predecir el comportamiento de otros actores respecto de cada una de las cuestiones. Pero aun en este mundo de "racionalidad acotada"[38] es razonable suponer que la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones. Con quién está aliado y con quién en conflicto en la cuestión A puede ser determinante de su comportamiento respecto de la cuestión B; qué recursos tiene "invertidos" en A puede ayudarnos a explicar por qué no se moviliza respecto de B, aunque ésta también sea "objetivamente" importante para el actor; qué premisas y qué "lecciones" deriva de su acción respecto de A acerca de las características de otros actores, puede ser fundamental para las percepciones y cálculos que subyacen a su política respecto de B; cuántas cuestiones puede un actor "atender" simultáneamente o, en otras palabras, qué movilidad tienen sus recursos, puede enseñarnos mucho acerca de su poder relativo.

Estos intrincados temas, de los que sólo hemos enunciado los que nos parecen principales, no deberían ser objeto de investigación en los estudios de políticas estatales que estamos discutiendo, al menos no en el sentido de formar parte del universo sobre el que recogeremos datos. Pero mucho ayudará a nuestra comprensión del caso que estudiamos conocer aproximadamente la composición de la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores de "nuestra" cuestión se hallan involucrados. Precisando un poco más, el conocimiento de este segundo nivel de contexto suele ser necesario para explicar las políticas estatales que estudiemos específicamente. Lo dicho arriba acerca de la compleja función de decisión que, para cada actor y para cada cuestión, implica la agenda como conjunto de cuestiones, vale obviamente para el estado. Cuál es el entramado de apoyos y oposiciones, cuál es la configuración de cuestiones en las que se ha interpenetrado con sectores dominantes, pueden ser importantes factores explicativos de las políticas que adopte respecto de cada cuestión en particular.[39]

4.2. La estructura social como contexto de la agenda

¿En qué sentido podemos proponernos, por ejemplo, el estudio de "la cuestión de la propiedad agraria" y de las políticas estatales a ella referida en el Perú y en la Argentina?, ¿por qué hay tan notorias diferencias en los ciclos de atención que concita en uno y otro caso?, ¿en qué sentido podemos realmente decir que en ambos casos es una cuestión?, ¿cuál es la lista y el poder relativo de los actores potencial y realmente movilizados alrededor de ella en uno y otro caso? En términos más generales, quiénes son los actores potenciales respecto de una cuestión, qué recursos pueden movilizar, cuál es su significado (visibilidad, importancia, reconocimiento como tal) para esos actores, cuáles son los patrones más probables de su emergencia, tratamiento y resolución, son también función de factores ubicados al nivel más agregado de la estructura social.[40] Aquí podremos en general manejamos con un conocimiento razonablemente informado de esas características y considerarlas como básicamente "congeladas" para los propósitos de nuestra investigación de políticas estatales.[41] Pero no podemos prescindir de una gruesa especificación de

[38] Véase especialmente Herbert Simon y James March, *Organizations*, *Wiley*, 1958.

[39] En este segundo nivel de contexto sigue teniendo sentido tener presente las intersecciones con otros enfoques teóricos. Los entrecruzamientos con otras cuestiones remiten directamente al problema más general de las características del estado (en particular de sus zonas de penetración e interpretación con la sociedad civil) y de las alianzas (incluyendo alianzas de clase y de diferentes actores con unidades o segmentos del estado).

[40] Designamos genéricamente con este término a un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existentes en un momento dado.

[41] Con una importante excepción, parte de nuestro interés puede ser preguntarnos qué consecuencias ha tenido cierta política estatal sobre una determinada característica estructural de la sociedad, en cuyo caso trataremos de obtener información suficientemente detallada sobre el "antes" y "después" de esta característica que encuadra el horizonte

este contexto sin correr el riesgo de comparar y formular proposiciones sobre "nombres" en lugar de conceptos que designan con suficiente especificidad el tema de estudio.[42]

Quedan señalados los diferentes niveles que nos parece deben ser tenidos en cuenta en estudios de. políticas estatales. Nuestro ejemplo de los segundos, minutos y horas apuntaba en realidad a sucesivas capas con que debe ser organizado nuestro tema: a) las políticas estatales mismas; b) la cuestión a la que aquéllas se refieren, entendida como generando un proceso social que contiene las políticas estatales y las políticas privadas referidas a la cuestión; estas dos primeras capas constituyen lo que hemos llamado el tema propio de nuestras investigaciones y el ámbito empírico en el que, en general, nos corresponderá recoger información; c) la agenda de cuestiones y d) la estructura social, como el más estático y agregado contexto global de nuestro tema. Comúnmente estos dos niveles finales no serán objeto de nuestra investigación; deberían ser suficientes las fuentes secundarias disponibles.

5. Impactos de políticas estatales

Estamos ya lejos de los esquemas que discutimos brevemente en la segunda sección de este trabajo. Si volvemos por un momento a la Figura 2 advertiremos que de aceptar las premisas por ella implicadas resultaría conceptualmente fácil[43] pensar en términos de impactos de políticas estatales. Ellos serían los cambios operados en las "variables dependientes" por efecto de nuestra "variable independiente", la política estatal. Pero nuestra argumentación ha sido un esfuerzo por demostrar la inadecuación de este tipo de esquema y por hallar maneras teóricamente disciplinadas de llegar a un mayor nivel de complejidad sin perdernos en la necesidad de "saberlo todo" para poder decir algo sobre nuestro tema. Si las políticas estatales son parte de un proceso social tejido alrededor de cuestiones, y si a él concurren políticas de actores privados que pueden tener gran peso sobre el curso seguido por los eventos estudiados, el tema de los impactos se complica enormemente. Dado X cambio en cierta característica Z, ¿qué proporción de ese cambio podemos atribuirlo causalmente a políticas estatales, a políticas privadas y a otros factores ajenos a unas y a otras?[44]

Este interrogante ha sido formulado repetidamente en la literatura sobre el tema,[45] señalándose dificultades tanto del lado de la identificación y caracterización de los impactos como del de la atribución de los mismos a una determinada relación causal. "¿Qué impacto?", e "¿impacto de qué?" son preguntas a las que los estudios sobre políticas no siempre brindan respuestas satisfactorias. En el primer caso, a los arduos problemas de identificación y delimitación empírica de impactos se suman las correlativas dificultades de categorización analítica, evidenciadas por la casi total ausencia de tipologías sobre políticas estatales y sus impactos.[46] También deben computarse los problemas de medición derivados en buena medida del nivel de agregación de los datos, de su relativa confiabilidad, de la casi imposibilidad de manejar estadísticamente flujos no monetarios y de las diferencias no cuantificables de los impactos identificados.[47] Por último, aun cuando los inconvenientes recién mencionados sean resueltos, todavía queda en pie el problema de decidir

---

temporal de nuestra investigación. Pero en este plano no se trata en rigor de un parámetro estructural sino de una variable dependiente del proceso que estudiamos.

[42] Supongamos por ejemplo que la actual reforma agraria peruana pueda ser explicada como una respuesta preventiva a altas tasas de movilización del campesinado peruano. La conclusión "descontextualizada" respecto de la carencia de reforma agraria en la Argentina tendería a centrarse en bajas o nulas tasas de movilización. Esta "explicación", sin embargo, sería vacía y posiblemente conduciría a conclusiones comparativas erróneas; para llegar a una explicación (y también para poder comparar uno y otro caso) es menester incorporar algunos factores estructurales: distribución de la tierra en la Argentina, tipo de explotación en la región pampeana, carencia de campesinado en ella y concentración del campesinado en regiones económica y políticamente mucho más marginales. Sobre estos temas nos remitimos nuevamente a Adam Przeworski y Henry Teune, *op. cit*.

[43] Decimos "conceptualmente" porque aun dentro de este simple esquema suele ser difícil operacionalizar y medir los "impactos" que se atribuyen a las políticas.

[44] Por ejemplo, acontecimientos naturales que inciden sobre los resultados de una política agraria, o reverberaciones de terceros no actores (productores petroleros, por ejemplo) sobre una política de estabilización de la balaza de pagos, etcétera.

[45] Además de los trabajos de Heclo, Dolbeare, Rose y Schmitter ya citados, puede consultarse Wanderley Guilherme dos Santos, "Comparative Public Policy Analysis: A non-exhaustive inventory of queries", trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires referida en nota 1.

[46] Entre las escasas excepciones véase Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", mimeo, Universidad de Chicago, 1971.

[47] Cf. Dos Santos, *op. cit*.

qué criterios se emplearán para la definición de los impactos. ¿Corresponde emplear el punto de vista de quien adoptó la política, el de la población afectada, el del analista?

En cuanto a la atribución de los impactos, el problema fundamental radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos. Se ha logrado algún éxito, por ejemplo, en evaluar los impactos de una estructura tributaria total sobre la distribución del ingreso, pero ha sido mucho más difícil aislar las relaciones de causalidad con impuestos o elementos específicos del sistema tributario.[48] Frecuentemente se tropieza aquí con un problema análogo al de multicolinearidad: podemos conocer el impacto total de un conjunto de variables, pero no tenemos medio de desentrañar qué proporción de ese cambio es atribuible a cada una de ellas. Para superar algunas de estas dificultades, se ha sugerido la conveniencia de distinguir entre impactos, productos (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*) de una política.[49] Estas y otras propuestas, sin embargo, no han resuelto el problema de cómo diferenciar los impactos de una política de los imputables a otros factores causales operantes, ni parecen ser, tampoco, una vía que nos conduzca a la clarificación de las cuestiones teóricas más generales que hemos planteado en la sección 1 de este trabajo. Esto nos induce a agregarnos al coro de agnósticos que señala la escasa utilidad de centrar tanto los esfuerzos en la medición cuantificada y puntual de impactos de políticas.

Una posible alternativa –que tampoco compartimos– consistiría en presuponer que la toma de posición del estado es tan determinante, objetivamente y en la percepción de otros actores, que las tomas de posición que éstos adoptan son enteramente "respuestas" a la política estatal. En este sentido, se podría pensar en términos análogos al de una variable independiente (la política estatal) y variables intervinientes (políticas privadas que responden a aquélla) que provocan efectos (impactos) susceptibles de ser atribuidos totalmente, "en última instancia", a la variable que generó el comportamiento global del sistema analizado. Desgraciadamente, podemos pensar en pocos casos en los que esta premisa parezca razonable; en la mayoría de ellos los actores privados tienen un grado de autonomía respecto del estado que hace imposible considerarlos meras "variables intervinientes".[50]

De todas formas, no creemos que estas dificultades justifiquen desentenderse de algo tan obviamente importante como la pregunta que en realidad se plantea en todo esto, es decir, cuáles son las principales consecuencias sociales de acciones desarrolladas mediante la invocación del estado, contando con el respaldo último de su capacidad de coerción. Desde esta perspectiva no es tan crucial la mencionada medición cuantitativa y puntual del efecto específico de cierta política. Hemos dedicado una sección del presente trabajo a señalar algunas modalidades y direcciones que parecen seguir las recientes trasformaciones operadas en el estado y la sociedad civil en América Latina. En cierto sentido, éstas pueden ser interpretadas como los impactos globales de una determinada forma de estado, posición que tiene un cercano parentesco con la alternativa discutida en el párrafo anterior en tanto imputa a ese estado, o a un sistema de dominación, el conjunto de la variación observada. De hecho, algunos estudios han intentado establecer regularidades entre una determinada "forma" de estado y ciertas características globales de su "desempeño" en términos de impactos o consecuencias de sus políticas.[51] Creemos, sin embargo, que planteado el problema en estos términos existen pocas esperanzas de obtener inferencias válidas, dado el alto nivel de agregación de los datos que habría que manejar. Por eso, si queremos aprender acerca de las características del estado latinoamericano y de sus modos de intervención y vinculación con la sociedad civil, parece conveniente el empleo de una estrategia de investigación más inductiva y menos global en las categorías y en los datos que maneje.

Al menor nivel de agregación característico del enfoque que propiciamos, es posible advertir ciertos aspectos dinámicos de la problemática del estado y la sociedad que permiten registrar modificaciones en los parámetros que definen a la sociedad global. Al considerar las políticas estatales como parte de un proceso social, necesariamente histórico, nuestro enfoque no se preocupa tanto por la medición exacta de ciertos impactos en un punto de ese tiempo histórico. Esos y otros impactos integran, como hemos insistido, un

[48] Véase Thomas E. Skidmore, "Suggestions for Research: A Commentary on Albert Hirschman's", "Policy-Making and Policy Analysis in Latin America: A return journey", trabajo preparado para la conferencia de Buenos Aires citada.
[49] Schmitter (1972), *op. cit*., propone esta distinción a partir de una idea originariamente desarrollada por Easton.
[50] La "solución" simétrica de la anterior es atribuir todo el cambio a los actores sociales, bajo la premisa de que el estado es sólo un espacio de procesamiento de demandas e iniciativas externas a él; en otras palabras, a lo sumo una variable interviniente respecto de variables independientes exclusivamente operantes a nivel de la sociedad. Esto implicaría la visión "desestatizada" que ya hemos criticado.
[51] Por ejemplo, en James Q. Wilson (comp.), *City Politics and Public Policy*, Nueva York, John Wiley y Sons, Inc., 1968, varios trabajos analizan datos sobre impactos vinculándolos a diferentes formas de gobierno local. También Schmitter, *op. cit.*, busca establecer relaciones entre tipos de régimen político –definidos por "grado de intervención militar" y "grado de competencia entre partidos"– y productos o consecuencias de políticas asociadas a uno u otro tipo.

proceso más complejo, vinculado a una determinada cuestión, al que concurren actores "privados", y en el que suelen manifestarse en diferentes momentos distintas tomas de posición del estado. Cada una de ellas genera una compleja gama de impactos que a su vez realimentan aquel proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos "nudos" o promontorios en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales. De manera que, aunque no deja de ser útil conocer con la mayor precisión posible los impactos de las políticas surgidas de cada uno de esos nudos decisorios, es utópico pretender conocer con similar precisión la contribución conjunta de esas sucesivas y frecuentemente variantes tomas de posición estatales sobre el conjunto del proceso histórico-social originado en torno a la emergencia, planteamiento y eventual resolución de una cuestión. Menos posible aún es estimar en qué medida se han modificado los parámetros generales de la sociedad global. Y esto es lo que en realidad interesa.[52] Los entrelazamientos a lo largo del tiempo de políticas estatales y privadas, junto con las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o procesos de cambio social (en sentido amplio) en los que el estado, como hemos señalado, aparece "en acción" y desagregado en sus sucesivas tomas de posición. Además –corresponde subrayar– si bien los impactos de sus políticas no pueden ser rigurosamente cuantificables en cada momento, pueden en cambio contribuir a entender y ponderar los aspectos que más interesan para una teorización sobre ese estado y, en definitiva, sobre sus políticas e impactos. Nos referimos a sus modalidades de intervención, sus alianzas y conflictos con otros actores, los variables grados de autonomía/subordinación entre esos actores y el estado, y las consecuencias generales de esas intervenciones para el rumbo futuro de procesos vinculados a la cuestión sobre la que se enfocan empírica y analíticamente estos aspectos y los que con mayor detalle hemos ido enunciando a lo largo de este trabajo. "Impactos de políticas estatales" son en realidad "contribuciones" –imputables al estado– a complejos patrones de cambio de la sociedad global. Por esto mismo no pueden ser ignorados pero, también por esto mismo, no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esa complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos.

6. Hacia una estrategia abierta de investigación

Dado el escaso grado de formalización de las reflexiones efectuadas, este trabajo difícilmente podría desembocar en un conjunto coherente de proposiciones. Pero vale la pena recapitular y desarrollar un poco más algunos de los principales aspectos discutidos:

a) son muchas las razones por las que uno puede estar interesado en el estudio de las políticas estatales en América Latina contemporánea. Como cualquiera de ellas tiene importantes consecuencias sobre qué y cómo se estudiará, nos ha parecido importante hacer explícitas las nuestras, con pleno conocimiento de que abrimos un tema polémico;

b) del engarce que proponemos para nuestro tema con intereses teóricos más generales se deriva –creemos que obviamente– la inconveniencia de estudiar las políticas estatales y sus impactos como fenómenos discretos aislables de su contexto. Aquí resurge un dilema, que no es intrínseco a nuestro tema pero que es función de nuestra actual insuficiencia de conocimientos: en el corto plazo la pretensión de rigor, formalización y cierre de nuestros sistemas explicativos es antagónica respecto de la relevancia teórica de nuestros estudios. Dicho de otra forma, los intentos en la dirección del primer término del dilema serían prematuros y, aunque admitidamente incierto, el camino hacia ese rigor pasa hoy por estudios abiertos y exploratorios, mucho más preocupados por descubrir que por verificar;

c) el "contexto" no es un "objeto-que-está-ahí". Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible "situar" el tema "específico" estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. Hemos sugerido desagregar estos referentes en tres niveles, de decreciente especificidad y dinamismo: el de la cuestión, el de la agenda y el de la estructura social;

d) nuestro objeto propio de investigación estaría constituido por la(s) política(s) estatal(es) y la cuestión a la que ella(s) se "refieren", como parte de un proceso social al que concurren otras políticas,

[52] En último análisis, no sólo en función de las preocupaciones teóricas que hemos puntualizado en la sección 1. Si se trata "nada más" que de un estudio para evaluar los impactos de ciertas políticas, constituye falso rigor cerrar el campo de análisis en forma similar a la de la Figura 2. Y, por lo tanto, ignorar las importantes "complicaciones" que venimos señalando. Aun desde el punto de vista más estrechamente tecnocrático, una estimación de impactos omite demasiado (y por lo tanto falla en esa estimación) si se ciñe a criterios e instrumentos estrictamente cuantificables, aplicados a un campo empírico que ignora tanto su relación con los diversos contextos como con el proceso histórico sobre los que insistimos en este trabajo.

"privadas". Como tal, nuestro tema es histórico o dinámico en sentido propio; implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores;

e) en el estado actual de nuestros conocimientos parece posible identificar ciertas dimensiones o aspectos de las políticas estatales, sus contextos e impactos, que hemos ido señalando a lo largo de este trabajo, y que prometen ser útiles en un doble sentido. Uno, para una mejor comprensión y teorización del tema mismo; y otro, no menos importante, para que los resultados de estos estudios puedan iluminarse y controlarse mutuamente con los que, desde otros enfoques y niveles de análisis, se efectúan sobre el estado latinoamericano y sus vinculaciones con la sociedad civil. Este interés teórico es el punto de partida y de llegada del tipo de estudio de políticas estatales que hemos delineado.