

El enfoque de “políticas públicas” para el estudio de la acción del Estado



M.A.P. Pedro Humberto Moreno Incazar

Uno de los orígenes teóricos del enfoque de “policy analysis” se sitúa en los marcos de una difusa Teoría de la Organización y más precisamente en la derivada Teoría de las Decisiones. Esta última muy ligada a la Investigación de Operaciones y al ampliamente difundido “paradigma racional”. Sin embargo, la reformulación a este cuerpo teórico ha sido constante y variada. Al criterio optimizador, se le opuso el de satisfacción; se transcurrió del decisor individual y todo poderoso (“Síndrome del Superhombre”¹) a la elaboración y estudio de las decisiones “colectivas” o en contextos organizacionales complejos; de los modelos normativos y axiomáticos a las perspectivas burocráticoorganizacionales y políticas o decriptivas.

Estas transformaciones en la teoría se originan en las mismas latitudes donde ésta fue incubada, por citar algunos ejemplos: Simon aporta a la teoría administrativa el concepto de racionalidad limitada², por su parte Merton revisa el concepto de burocracia weberiana y nos presenta las llamadas disfunciones o patologías³. Estas rupturas llevan a reformulaciones de algunos de los paradigmas de la Teoría de la Organización pero sin discutir la supuesta validez universal de sus proposiciones. La teoría ortodoxa prescribe de similar manera tanto para la organización fabril como para la estatal. Las dos tradiciones teóricas principales que abordan el problema de la formación y racionalización estatal, por su parte, la weberiana y la marxista concluyen —por

distintas vías— que las organizaciones son instrumentos de producción o de explotación.⁴ Pero en la tradición weberiana es donde se funda la llamada Teoría de la Organización, permeándola de la concepción instrumental que tardíamente pocos abandonarían o cuestionarían.

Ante estos desarrollos ha habido tanto réplica y crítica, como el intento de construir un discurso propio por parte de los estudiosos de naciones del Tercer Mundo.⁵ Este esfuerzo, ha tocado a veces de manera fundamental y otras marginal la naturaleza y desarrollo de la acción burocrática en países dependientes y de capitalismo periférico.

La burocracia, como unidad de análisis, ha pasado a ser entonces la piedra angular de una nueva perspectiva que sintetiza tanto la concepción instrumental como política de la acción organizacional tanto pública como privada. Para nuestro propósito reafirmamos que las burocracias públicas en América Latina “. . .constituyen instrumentos para llevar a cabo proyectos gubernamentales, y por otro sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan los sectores populares. Se señala también el papel de las burocracias como teatro de luchas entre los diferentes grupos y fracciones que forman parte de las coaliciones dominantes”.⁶

La burocracia como organización social compleja constituye con su accionar un vínculo y una parte, a su vez, de la relación estado-sociedad.⁷

La actuación burocrática se compone de previsiones, decisiones y propiamente acciones, todos estos elementos llevan a conformar una política. Este proceso consta de tres etapas, a saber: gestación-formulación, instrumentación y evaluación. Sin embargo, este proceso se desata, principalmente por la acción de agentes sociales, clases, grupos de presión, clientelas políticas, etc. Por ello, se llega a definir a las políticas públicas como un "... proceso continuo de tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas".⁸ Estas tomas de posición se expresan en políticas íntegras o en algunos de sus componentes y etapas; no solucionan necesariamente la cuestión, sino la resuelven, no sólo generan un "producto" sino llevan también a la legitimación del régimen. En fin, está presente una doble racionalidad: técnica y política,⁹ productiva y reproductiva, de acumulación y dominación.¹⁰

Las políticas estatales son casos relevantes para el análisis de la acción del estado, pero lo más importante es que no se desarrollan —gestan, formulan, e instrumentan— de forma similar, sino que son gestionadas merced al "*modus operandi et dominandi*" del régimen en conjunción con relaciones de tipo presupuestal, material y funcional. De ahí que es pertinente acudir al análisis de las intervenciones estatales diversas —económicas como sociales— del programa de cada régimen político particular¹¹ para desentrañar y determinar los conflictos sociales, la capacidad gubernamental y la transformación de la sociedad,¹² por lo que cabe al influjo de la acción estatal, que en el caso de los países capitalistas periféricos le debe bastante.¹³

Notas

1. Downs, A. Inside Bureaucracy, en Oszlak O. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, Vol. 3, No.2 Argentina, 1980.
2. Simon H., El comportamiento administrativo, Aguilar, Madrid, 1962.
3. Merton, K.R. Teoría y Estructura Sociales, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
4. Márquez, B.V. Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. Estudios Sociológicos, No. 2. Colmex México, 1983.
5. Ibid. p. 220
6. Ibid. p. 224
7. Cardozo, B.M. y Esteso, M.R. Análisis del proceso de las políticas públicas. El caso de la política Científica y Tecnológica en México, en la década de los setenta. Documento de Trabajo No. 7, CIDE, México, 1982.
8. Ibid. p. 6
9. Oszlak O. op.cit. y Márquez B.V., op.cit. p. 228 y ss.
10. Oszlak O. op.cit. p. 22 y ss.
11. Márquez, B.V. op.cit. p. 227.
12. Cardozo, B.M. y Esteso, M.R. op.cit. p.8; Oszlak O. op.cit. y Márquez B.V. op.cit. p. 227.
13. Evers T. El Estado de la periferia capitalista, Siglo XXI, Editores, México, 1987, pp. 95, 168 y ss.