

O significado da trajetória histórico-partidária na análise das políticas públicas na América Latina*

The significance of the historical-partisan trajectories in the analysis of public policy in Latin America

La relevancia de las trayectorias histórico-partidarias en el análisis de las políticas públicas en América Latina

L'importance de la trajectoire historique-partisane dans l'analyse des politiques publiques en Amérique Latine

*María Verónica Basile***

*Inés Ksiazienicki****

Resumo: A partir de uma leitura sobre as diferentes perspectivas que têm abordado o estudo das políticas públicas, pretende-se identificar concepções "iniciais" e rastrear propostas posteriores que questionam tais definições, ao tempo que oferecem novas versões integradoras. Objetiva-se um olhar sobre as limitações das versões iniciais, que analisam as políticas públicas como decisões técnicas independentes do contexto sociopolítico no qual se inserem. A proposta deste artigo se vincula à possibilidade de combinar elementos colocados por ambas e noções do neoinstitucionalismo histórico. Considera-se que tal combinação pode resultar interessante para a abordagem sobre a construção de políticas públicas em países da América Latina.

Palavras-chave: políticas públicas, neoinstitucionalismo, América Latina.

Abstract: This article reviews different perspectives public policies study. It identifies the first conceptions in this field to then track the studies that put into question those approaches, providing a new comprehensive version. These observe the limitations of the initial versions, which analyze public policies as technical decisions, independent of socio-political context. The purpose of this paper is to combine the second perspectives and new historical institutionalism notions. We believe that this combination may be an interesting approach to analyze the construction of public policies in Latin America.

Keywords: public policies, Neo-institutionalism, Latin America.

* Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA - UNC) y al Consejo Nacional de de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Artículo presentado en el Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política, realizado del 24 al 27 de agosto de 2010 en la ciudad San Juan, Argentina.

**Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Especialista en Gestión de las Organizaciones sin fines de lucro pela Universidad Católica de Córdoba, Argentina; Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina pelo Centro de Estudios Avanzados de La Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: vbasile@conicet.gov.ar

***Licenciada en Ciencia Política, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (Uruguay). Doctora. en Ciencia Política (Universidad Nacional de Córdoba- CEA). Investigadora del Centro de Estudios Avanzados (CEA)-CONICET. E-mail:inesks@gmail.comdo

Introducción A partir de un recorrido sobre las diferentes perspectivas que han abordado el estudio de las políticas públicas, se pretende identificar concepciones "iniciales" y rastrear propuestas posteriores que cuestionan tales definiciones, al tiempo que ofrecen nuevas versiones integradoras. Se plantea una mirada sobre las limitaciones de las versiones iniciales, que analizan las políticas públicas como decisiones técnicas independientes del contexto sociopolítico en el que se inscriben; y de las críticas, que avanzan como propuestas superadoras, otorgando un lugar relevante al régimen político y al grado de consolidación institucional, aunque relegando variables vinculadas a lo político partidario. La propuesta de este trabajo se vincula a la posibilidad de combinar elementos planteados por ambas y nociones del neoinstitucionalismo histórico. Se considera que dicha combinación puede resultar interesante para el abordaje de la construcción de políticas públicas en países de América Latina. En el estudio de procesos de este tipo se enmarcan análisis que hemos iniciado, referidos a las políticas culturales, y a las políticas laborales y sociales de inclusión.

En estos estudios se centra la atención en procesos históricos y configuraciones institucionales, atendiendo a definiciones ideológicas y simbólicas, para comprender cómo y desde qué marcos conceptuales se definen las políticas públicas.

El presente trabajo se organiza de la siguiente forma: En un primer momento, de las principales corrientes, se revisan y discuten las perspectivas de Harold Lasswell, Charles Lindblom, David Easton y, desde una aproximación a América Latina, Luis Aguilar Villanueva. En un segundo momento, nos abocamos a los enfoques integradores ofrecidos desde la región. Por un lado, recuperamos la reconocida mirada crítica de Oscar Oszlak y Guillermo O' Donnell, que atiende a

las particularidades de los Estados latinoamericanos. Por otra parte, sin desconocer la existencia de otras propuestas, revisamos la perspectiva de Pedro Medellín Torres quien – desde un enfoque más actual e integrador – reconoce la centralidad del poder y de las configuraciones institucionales en la construcción de políticas públicas. En consonancia con dicha visión, se presenta una aproximación al neoinstitucionalismo histórico, que comprende aportes de Theda Skocpol, Paul Pierson, Peter Hall, Rosemary C. R. Taylor.

Algunas cuestiones que emergen del mencionado recorrido refieren a ¿quiénes intervienen en el proceso de las políticas públicas?, ¿qué lugar ocupan en estos procesos las tradiciones y configuraciones partidarias?, atendiendo específicamente a casos latinoamericanos ¿es posible analizarlos desde una perspectiva de los procesos de construcción de políticas públicas desvinculada de las trayectorias histórico- políticas?

Primeras conceptualizaciones acerca de las "ciencias de las políticas": El pensamiento de Harold Lasswell

En el año 1951 Harold Lasswell, junto a Daniel Lerner, publica "The Policy Sciences", uno de los primeros libros que considera al análisis del proceso de las políticas públicas como un campo de estudio autónomo, con conceptos y temas de competencia propios.

Las Policy Sciences (ciencias de las políticas) son definidas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un período determinado" (Lasswell, [1951] en Aguilar Villanueva, 1992, p.102). A partir de ellas, el autor propone obtener conclusiones y recomendaciones de utilidad para resol-

ver los problemas sociales. En tal sentido, conforme al pragmatismo de John Dewey, adhiere a la necesidad de incorporar juicios racionales y de conocimiento en la resolución de problemas públicos.

Desde este enfoque se considera que el rol del científico- analista social se vincula con la posesión de un saber particular, que lo distingue del político, quien se piensa se halla condicionado. El científico es visto como aquel capaz de dar sentido a todas las racionalidades, como mediador e integrador del conocimiento y de la acción. No existe un posicionamiento que sostenga la "neutralidad valorativa" de los científicos, ésta noción puede ser aceptada, según Lasswell, de forma parcial. Desde su perspectiva "el científico calificado es un observador participante de los hechos y trata de aceptarlos tal como son", en todo caso, la posibilidad de ejercer una vigilancia se asocia al "permanente referendo de sus pares que revisan la validez empírica y la elegancia formal" (Lasswell [1951] en Aguilar Villanueva 1992, p. 108- 109).

De acuerdo a la construcción teórica de Lasswell, las Policy Sciences deben contener tres atributos: la "contextualidad", entendiendo que las decisiones que se toman integran un proceso mayor y, en tal sentido, el marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos). El segundo atributo es la "orientación hacia problemas", este incluye la clarificación de los objetivos; el seguimiento de la tendencia respecto de la sucesión y distribución de eventos pasados y presentes; el análisis científico de las relaciones indeterminadas - condicionamientos - que implican la construcción teórica y los procedimientos de confirmación empírica; la proyección de desarrollos futuros y la invención, evaluación y selección de alternativas. La última propiedad es la "diversidad", que se refiere a la multiplicidad de métodos de los cuales se valen (Lasswell, 1971).

Este enfoque se distingue de otros, según Lasswell, por su carácter multidisciplinar, que rompe con la estrecha mirada de la ciencia política restringida al estudio de las instituciones y estructuras políticas. Considera, por tanto, que resulta necesario el aporte de la sociología, la economía, el derecho, para abordar situaciones institucionales complejas y para la resolución de los problemas. En segundo término, como ha sido mencionado, por su orientación a la resolución de problemas reales. Según Lasswell, la reflexión no debe circunscribirse a debates puramente académicos y estériles. Asimismo, se diferencia por su carácter normativo, no estrictamente objetivo. Desde el reconocimiento de la no - neutralidad de la ciencia que ha sido referido, entiende imposible separar del marco de las acciones de gobierno al objeto de significaciones, valores y técnicas.

Las Policy Sciences conducen a dos grandes tipos de conocimientos y enfoques. Por un lado, el análisis de las políticas públicas (en tanto conocimiento en y para el proceso de las políticas) y, por otro, el análisis del proceso de las políticas públicas (como conocimiento acerca de la formulación e implementación).

El primer tipo de conocimiento alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política como de hecho sucede (...) Busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros (...) cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública y descartan otros (...)(Aguilar Villanueva, 1992, p. 52 - 53).

Al tiempo que "conocimiento en" refiere a la tarea de incorporar datos y

enunciados de las ciencias en el proceso de formulación y decisión de la política, con el propósito de "corregir y mejorar la decisión pública" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 52 - 53).

Existe una orientación a pensar las políticas públicas como un proceso compuesto por etapas y funciones (similar a la fórmula que lleva su nombre en el campo de la comunicación). Esta distinción permite la posibilidad de un análisis independiente de cada una de esas etapas. Concibe, no obstante, un modo secuencial de la formulación de las políticas públicas, un proceso que comienza con la definición de la agenda y termina con la evaluación y el resultado de las políticas. Cabe mencionar que este modo de aproximación a las políticas resultó cuestionado; quienes se oponen a este enfoque señalan que el campo de las políticas públicas se produce de manera interactiva y no unidireccional. Consideran, además, que esta mirada por etapas podría derivar en conclusiones falsas, tal como lo expresa Charles Lindblom, quien reparó en el proceso de formulación de las políticas públicas como proceso interactivo, que carece de principio o fin (Lindblom y Woodhouse [1993, p. 11] en Parsons, 2006, p. 56).

Concluyendo la aproximación a esta perspectiva, cabe destacar el rol que entendemos se atribuye al científico como protagonista de un nuevo campo de investigación, así como las definiciones que se construyen en torno a la noción de ciencia. El autor, desde el reconocimiento de la supuesta victoria de un particular método científico, asigna un lugar central a un tipo de conocimiento técnico, necesario para la resolución de problemas sociales, constituido por la "función inteligencia". Se incorpora, entonces, al técnico a la política, el mismo se presenta como capaz de "evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad". Su tarea no se asocia a lo que sí cabe vincular con el político, en el espacio de "lo político": la construcción de "abstracciones que sirvan de base a sus valores"

asociada al poder y a posibles decisiones "irracionales".

Iniciando una aproximación a algunas de las críticas que recibieran las definiciones de Lasswell introducimos la perspectiva incrementalista.

Charles Lindblom y la opción por el incrementalismo

Es posible reconocer, atendiendo a la perspectiva acuñada por Charles Lindblom, la centralidad de dos aspectos correlacionados. El análisis, por un lado, y el proceso vinculado a la elaboración de las políticas por otro. El vínculo entre ambos, como se pretenderá aquí esbozar, estriba en la importancia del análisis para la definición de políticas "democráticas y exitosas". Desde una versión claramente pluralista, Lindblom propone emprender un abordaje del "public policy" como encarnado en un escenario en que convergen actores sujetos a una distribución desigual de recursos y poder, que alcanzan, como producto de sus interacciones, resultados determinados que se traducen en políticas.

La política resulta concebida "como acción", desplazando aquellas visiones que la identificaban con efectos condicionados por estructuras sociales. El sitio al que es confinado el actor político es el que lo vincula a sus capacidades para afectar el proceso de construcción de políticas, esto es, la habilidad para influir en la "elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos", en "la toma de decisiones" o en las instancias de "implementación" y "evaluación" de las mismas (Lindblom, 1991, p. 6).

La mirada se centra en el proceso de elaboración de la política pública, en el que adquiere un rol central el intercambio y acuerdo entre actores. Éste es concebido como una "red compleja de fuerzas" de cuya interacción emerge el efecto denominado "políticas públicas" (Lindblom, 1991, p. 13). El concepto de mayor relevancia, entre las consideraciones del au-

tor que encabeza esta versión, es el de "incrementalismo", identificado por él mismo como encarnación del método más idóneo para la toma de decisiones en el ámbito político (Lindblom, 1991). Esta opción supone desalojar alternativas de cambio drástico o revolucionario, implica una asociación de la idea de decisión adecuada a la elección de pasos "pequeños o incrementales". Las políticas posibles, que entran dentro del campo pensable, son aquellas que difieren en un grado pequeño respecto a las ya implementadas, cuyas consecuencias son, por tanto, predecibles.

El proceso de definición de políticas se relaciona, como fuera mencionado, con el análisis, que es denominado "estratégico" por el autor. Tal caracterización arrastra la idea que frente al planteamiento de problemas sociales complejos resulta imposible desplegar un análisis exhaustivo, al cual estaría asociado el concepto de "análisis sinóptico". El análisis estratégico, entonces, vinculado a la idea de "incrementalismo desarticulado" se adaptaría a las carencias de los analistas, a las "limitadas habilidades de conocer y entender". Desde estas consideraciones es posible pensar lo que en términos de Simon se concibe como "racionalidad limitada" (Lindblom, 1991).

El análisis, que se constituye como instrumento para la "hechura de políticas", adelanta – y garantiza – el éxito de las mismas, anticipando efectos que pudieran resultar "problemáticos". Se enmarca, en tal sentido, en contextos de argumentación y persuasión política que derivan en los mejores "diagnósticos" relativos a la implementación de políticas específicas. El análisis estratégico se ubica en un lugar central a partir de la consideración del autor de ideas tales como que "la gente cree que las autoridades deberían solicitar los servicios de analistas y expertos", aunque no abdicando de "sus funciones políticas en ellos" (Lindblom, 1991, p. 20). Es posible identificar una pretensión de dotar de científicidad a la política recurriendo al análisis.

La aspiración radicaría en la búsqueda de constituir políticas públicas derivadas de

un proceso "lógico y democrático", a través de la posible aplicación de un "método" para "ejercer control" (Lindblom, 1991, p. 41). Situado allí, el analista desempeñaría un rol de experto "en la búsqueda de situaciones próximas a lo que los economistas llaman soluciones de eficiencia de Pareto" (Lindblom, 1991, p. 26). Resulta importante señalar que Lindblom identifica a los actores que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas con la dotación de una perspectiva de corto plazo. La misma puede ser salvada por la capacidad del analista de brindar una mirada de largo plazo, aún cuando éste resulte portador de una visión partidista.

Ahora bien, dicho análisis se corresponde con una política de tipo incremental, entendiendo a ésta como capaz de garantizar el mantenimiento de un "consenso general sobre valores básicos", esto es, como un tipo de decisión política que tiende a minimizar los "riesgos de la controversia". No es el incrementalismo identificado por su exponente como encarnación de "lentitud", él mismo rechaza versiones que lo tildan de conservador. Pequeños pasos podrían, desde esta perspectiva, "lograr una alteración drástica del statu quo", incluso antes que una opción radical (Lindblom, 1991).

Otra de las respuestas que se derivan del planteamiento inicial de Lasswell es la propuesta de David Easton.

La inclusión del enfoque sistémico en el modo de pensamiento de las políticas públicas

Se ha argumentado que el enfoque desarrollado por David Easton tuvo especial relevancia en el campo de estudio de las políticas públicas (Parsons, 2006). Desde éste se construye una perspectiva teórica que abarca lo político desde el concepto de sistema, partiendo de la base de la pertenencia del sistema político a un más amplio sistema social. El centro de atención se sitúa en la "mecáni-

ca" que articula este sistema, conformada por: "insumos recibidos", que proceden del "entorno" entendido como ambiente "externo a los límites del sistema político" (Busquets, 1996) y cuya vehiculización se produce a través de medios de comunicación, grupos de interés y partidos políticos; demandas que emergen al interior del sistema político; y, por último, una lógica de transformación en "resultados" e "impactos de las políticas públicas" (Parsons, 2006, p. 58).

El esquema analítico del autor continúa la conceptualización del proceso de políticas públicas como un proceso conformado por etapas. En el espacio que concierne a los insumos (inputs del sistema) se sitúan procesos de "percepción e identificación"; "organización", "demanda", "apoyo" o "apatía", estos últimos se vinculan no sólo al régimen político y a su legitimidad, sino también a "comportamientos" y "actitudes" que expresan coincidencia o no con la "orientación política" que se evidencia. Los apoyos pueden referirse, siguiendo la argumentación de Easton, a "la comunidad política", al "régimen político" o al "gobierno". El primer término se asocia al apoyo de la comunidad política que se cierne en torno a formas políticas específicas, esto es, la "cohesión y solidaridad" que asisten al mantenimiento de las mismas. El término segundo se vincula a la aceptación de ciertas configuraciones institucionales, jurídicas y políticas. El tercer concepto se relaciona con el apoyo a quienes protagonizan el gobierno, quienes ocupan las posiciones de poder desde las cuales se delinean respuestas a las demandas establecidas (Cordeiro Gavier, 2005).

En el marco de las políticas públicas en sí mismas se conciben alternativas de "regulación", "distribución", "redistribución", "capitalización", "régimen ético". Las instancias relacionadas a los resultados (outputs del sistema) refieren a la "aplicación", "cumplimiento", "interpretación", "evaluación", "legitimación", "modificación o ajustes", "repliegue- negociación" (Parsons, 2006, p. 58). Los productos dan cuenta de

la "capacidad de respuesta del sistema", en esta descansa su legitimidad, permanencia y estabilidad (Cordeiro Gavier, 2005).

Desde la perspectiva de Easton es posible entender que el sistema político se aboca a la "transformación de demandas y apoyos en decisiones y acciones" (Busquets, 1996). Sin embargo, los resultados o "outputs" no representan un punto final del proceso, estos vuelven a alimentarse de aquello que surge del entorno- ambiente. Desde esta noción emerge la idea de retroalimentación. La acción política de individuos y de grupos, vinculada con el "status" con el que a los mismos se reconoce socialmente, se halla inscrita en procesos de interacción, relacionados con las metas, y con los objetivos que los mismos persiguen. Los resultados que surgen del sistema, como respuestas a las demandas emergentes, implican procesos de permanente autorregulación del mismo.

El sistema político, desde esta perspectiva sistémica, recibe múltiples influencias de otros sistemas que componen el sistema social, entre ellos se destacan el "sistema de participación", el "sistema económico" y el "sistema cultural". Cabe mencionar la especial estrechez que vincula al sistema cultural con el sistema político, en tanto insta las bases de "legitimidad y estabilidad" política, relacionándose con las "creencias, sentimientos y opiniones" que circulan dentro de lo que viene a ser representado como cultura política (Cordeiro Gavier, 2005).

Uno de los autores que compila, recupera e introduce en América Latina los conceptos que han venido planteándose en las páginas anteriores es Aguilar Villanueva. A sus definiciones teóricas se dedicará el siguiente apartado.

Mirando América Latina. Adopciones y discutibles adaptaciones

Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva se plantea una propuesta que abar-

ca el "análisis, diseño, puesta en práctica y evaluación" de las políticas públicas, apostando a una racionalidad técnica para construir políticas "inteligentes, eficientes y públicas" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 8). Destaca los aportes de la escuela norteamericana, reconociendo que sus representantes han sido los "pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas" y que es a partir de la base que estos establecen que deben pensarse las políticas. De esta manera, pretende establecer una visión universal que desvaloriza análisis asociados a concepciones diversas respecto a los tipos de racionalidad.

Existe una clara apuesta a centrar la atención en el "output de la política"; de la mano de una reivindicación y de un rescate del olvido al que fuera confinada la "manera como se elaboran las decisiones a las políticas, que pretenden satisfacer un interés público y responder a los consensos", el autor despliega una propuesta de mirar "el proceso a través del cual se toman las decisiones", atendiendo al "contenido" de las mismas (Aguilar Villanueva, 1993, p. 9). En este sentido, importa analizar la "hechura de las políticas y su puesta en práctica bajo condiciones institucionales y políticas precisas" (Aguilar Villanueva, 1993, p. 15).

Ante la supuesta neutralidad que esta propuesta plantea, apelando a la racionalidad técnica, subyace un determinado modo de concebir al Estado y a lo público. El autor sostiene que se deja de lado la relación entre el Estado y la sociedad y las funciones que ese Estado debería cumplir, ya que esas consideraciones pertenecerían a un plano subjetivo-valorativo. Sin embargo, convalida una desarticulación de las funciones del Estado próximo a los discursos neoliberales. Plantea, por ejemplo, que la "privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 21).

El autor entiende que el espacio público está formado por ciudadanos que interactúan afectando al proceso de las políti-

cas. Estos sujetos no son concebidos desde una entidad colectiva sino desde su individualidad. Esta perspectiva sitúa al autor en un marco pluralista y de individualismo metodológico que se relaciona, asimismo, con la particular visión del Estado a la que se hiciera referencia; "lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos..." (Aguilar Villanueva, 1992, p. 29).

Desde esta perspectiva se realiza una distinción entre lo político y las políticas, siendo estas últimas asociadas a decisiones racionales, encauzadas por la ciencia en su rol de "crítica técnica", "valoración técnica", "enjuiciamiento lógico". Cabe pensar en esta concepción acerca de la ciencia que existe un posicionamiento cercano al positivismo, en tanto a ella se asocian la objetividad, la neutralidad valorativa, la correspondencia con el método científico, "sin método no hay ciencia..." (Aguilar Villanueva, 1992, p. 44).

Cabe destacar, para concluir este apartado, que los aportes de Aguilar Villanueva siguen constituyéndose como referente para el estudio de las políticas públicas. No obstante, la continuidad de su perspectiva respecto de las versiones iniciales implica limitaciones para abordar realidades latinoamericanas.

Resignificando los términos del debate: una construcción latinoamericana crítica

El presente apartado rescata la perspectiva de autores que, desde América Latina, desarrollan un modo de pensar las políticas públicas que se distancia de las versiones anglosajonas que fueran recogidas por Aguilar Villanueva. La posibilidad de considerar a los autores escogidos como pioneros de una mirada crítica de los enfoques tradicionales de las políticas públicas, más próxima a las particularidades de las sociedades latinoamericanas, entendemos, justifica el mencionado rescate.

La propuesta de Oszlak y O'Donnell pretende diferenciarse de aquellos enfoques que abordan a las políticas públicas- estatales como unidades cerradas, relegando la consideración del contexto en el que son formuladas y la producción de resultados. Sugieren la necesidad de un análisis que contribuya a la comprensión de las "transformaciones del estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 16). En tal sentido, reflexionan sobre el "proceso social", definido por las políticas, por las relaciones que emergen y por el lugar que ocupan y asumen los diferentes actores en torno a una cuestión.

Definen la noción de "cuestión", como el conjunto de asuntos - vinculados a demandas o necesidades - que son socialmente problematizados. Por tanto, desde esta perspectiva, el interés reside en:

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. Así como en identificar 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 (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 19).

De ello se reconoce la autonomía para iniciar / problematizar (o ignorar/ omitir) determinadas cuestiones con el fin de alcanzar alguna resolución mediante "una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 21). Los autores exponen, de esta manera, lo que entienden por "política estatal".

Es posible reconocer, de acuerdo a Oszlak y O'Donnell, - en un contexto y momento histórico determinado - la posición asumida por el Estado, considerado "un actor más". A partir de ello, se ma-

nifiesta el "carácter negociado o abiertamente conflictivo" del proceso suscitado respecto a una "cuestión" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 23). Se observa cierta impronta dinámica e histórica, que contempla la influencia constante - tanto interna como externa - en torno a las decisiones adoptadas.

Según lo planteado desde este enfoque el estudio de las políticas estatales radica en el análisis de las sucesivas:

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 (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 33).

Luego, Oscar Oszlak profundiza en el enfoque que ha sido esbozado, concentrándose en la implementación de las políticas. Pone énfasis en lo intraburocrático, entendido como "una particular arena de conflicto político"; analiza sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia. Refuerza, en esta línea, la idea de Estado

como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas (Oszlak, 1980).

Siendo el aparato estatal producto de una "trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política" (Oszlak, 1980).

Se resalta la importancia del carácter contextual e histórico en tanto se

observa que, a pesar de los cambios de regímenes, preexisten estructuras sobre las que éstos deben actuar. Cada iniciativa introduce nuevas tensiones y modalidades; esto evidencia que, ante la diferenciación interna del Estado, existe una permanente interacción y reajuste, que manifiestan "la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad" (Oszlak, 1980).

En reflexiones vinculadas a la implementación de las políticas estatales se contemplan tanto aquellos elementos propios del funcionamiento intraburocrático como los factores socio-políticos, recíprocamente influenciados. De acuerdo a la construcción teórica de Oszlak:

Los límites están determinados por la distinta naturaleza de las interdependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de políticas. Y en parte, varían según los condicionamientos que en estos diferentes planos de interdependencia imponen las características del régimen político (1980).

A lo que agrega,

Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del estado para materializarlo... (1980).

Continuando con el rescate de algunos de los modos en que ha sido pensada la temática referida a las políticas públicas en América Latina, cabe ahora incluir la construcción teórica de Medellín Torres. Esta versión, más actual, refuerza la

crítica que identificamos respecto a las versiones clásicas que, puede entenderse, continúan vigentes.

El autor plantea un análisis de las políticas públicas de acuerdo al grado de consolidación institucional. Esta perspectiva supone, también, un cuestionamiento de las versiones planteadas al comienzo de este trabajo, en tanto se reconoce la centralidad del contexto político-institucional. Medellín Torres sostiene que "la naturaleza específica de un régimen político determina, de manera crucial, la estructuración de las políticas públicas" (Medellín Torres, 2004, p. 5). Así, el gobierno es entendido como promotor de un "proyecto político que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado" (Medellín Torres, 2004, p. 15). Es posible sostener que, desde esta perspectiva, se cuestiona la noción de "policy" entendida como "la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos" (Valenti Nigrini en Parsons, 2006, p. XIX).

En el sentido planteado, la acción gubernamental manifiesta el modo en que el poder político es distribuido en la sociedad y se ejerce sobre la misma y sobre el Estado. Conduce, asimismo, hacia un estadio prefijado. En el proceso de construcción de políticas públicas la actuación del gobierno se despliega en un espacio concreto de "tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas" (Medellín Torres, 2004, p. 13).

El análisis técnico no ocupa un rol central en la construcción de políticas públicas; estas no son analizadas en sí mismas, como variables explicativas, sino atendiendo a los "conjuntos de factores políticos e institucionales en los que se estructuran" (Medellín Torres, 2004, p. 8), son, de tal manera, entendidas como variables dependientes de dichos factores. Esto supone centrar la atención en "rasgos propios de las estructuras políticas y de las

relaciones de poder político que de ellas se derivan" (Medellín Torres, 2004, p. 13).

La centralidad del régimen político se vincula a la definición de una idea de Estado, a la configuración de una organización institucional. Éste ordena, estableciendo un conjunto de normas y valores, las relaciones sociales. Distribuye competencias y dota de herramientas y poder a quienes vienen a ocupar posiciones de gobierno, estableciendo los límites del espacio en que los mismos definirán e implementarán decisiones de política pública y en que los ciudadanos podrán responder a las mismas participando en los procesos decisorios. Cabe agregar que, como sostiene Medellín Torres, en "el modo de gobernar" aflora la "cultura política e institucional"; asumiendo un "doble carácter simbólico e integrador". El carácter simbólico al que se hace referencia implica una "invocación" a un ordenamiento específico del poder que posibilita la consecución de proyectos políticos; el carácter integrador, por su parte, alude a la capacidad del gobierno para convocar "fuerzas en torno a un determinado proyecto de sociedad y de Estado" (Medellín Torres, 2004, p. 16), que abonan la conformación de identidades.

Ahora bien, la política pública no es concebida como producto acabado, sino como resultante de un proceso dinámico, interactivo, que supone una conversación entre "gobernantes" y "gobernados", entre "los hablantes del proceso político" (Medellín Torres, 2004, p. 15). Desde el reconocimiento del conflicto, entendiendo que existe una "particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública" (Medellín Torres, 2004, p. 17), las políticas públicas evidencian la necesidad del gobierno de recurrir a la utilización, en grados variables, de la coerción y el consenso. Las políticas son el resultado de procesos de "selección", "jerarquización" y "apropiación" de "las formas, relaciones y significados de gobierno" (Medellín Torres, 2004, p. 27) y están sujetas a una constante transformación en un espacio de interacción en los niveles individuales, institucionales y discursivos.

Es posible entender que, desde esta construcción teórico-metodológica, existe una noción de ciudadanía que es parte en el proceso de estructuración de las políticas públicas, cuyas manifestaciones afectan la capacidad del gobierno para implementar su proyecto político. Esto da cuenta, a la vez, de una particular noción de "espacio público". Por otro lado, resulta de especial relevancia aludir a la idea de que la política pública, como producto de la acción gubernamental y de la participación en esta de la ciudadanía, es pensada como "medio" para alcanzar proyectos políticos vinculados a una dirección ideológica. Se excluye, de esta manera, la posibilidad de pensarla como solución técnica elaborada por cuerpos especializados separados de la esfera de lo político. Las políticas públicas "definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado" (Medellín Torres, 2004, p. 17), son concebidas como herramienta para la acción gubernamental y como elemento para trazar conversaciones con los ciudadanos.

Contribuciones del neoinstitucionalismo histórico: la importancia de las trayectorias

Se propone, en este apartado, un abordaje de las políticas públicas desligado de versiones convencionales, como algunas de las que han sido presentadas en las primeras páginas de este trabajo, que centran su atención en los procesos de definición, implementación y evaluación. Tales perspectivas vinculaban los procesos de política pública a cálculos asociados a la consideración de los costos y beneficios, costos-impactos (Franco, 1996) de las acciones y pautaban un análisis desde la delimitación de etapas. Partiendo de una racionalidad de tipo instrumental, dichas versiones esbozan acercamientos posibles a la noción de neutralidad en el análisis. Cabe rescatar, entonces, el viraje que encarna la inclusión de la perspectiva de este apartado, asociado

a que "los dilemas normativos son fuertemente evidentes en los fenómenos explorados por los institucionalistas históricos" (Pierson; Skocpol, 2008, p. 11).

En el enfoque que aquí se presenta, los procesos de construcción de políticas públicas son analizados posando la mirada en trayectorias históricas que afectan a los actores políticos que participan de los mismos, que promueven líneas de política específicas, configurando vínculos con otros actores en un espacio que se representa como plagado de asimetrías de poder. Desde el neoinstitucionalismo histórico resulta cuestionado un modo de análisis de las políticas públicas basado en la observación del escenario particular en el que las mismas surgen. Se plantea enfatizar las "configuraciones organizacionales" que refieren al largo plazo, a "contextos más amplios" y "procesos que interactúan" afectando el proceso de política pública.

Esta mirada habilita una aproximación a los procesos de conformación de alianzas entre actores políticos y a los modos en los que se trazan estrategias (Pierson; Skocpol, 2008, p. 7). Las políticas emergen, entonces, como resultados políticos y sociales en los que las instituciones juegan un rol determinante (Hall; Taylor, 1996), apartándose la atención de "la conducta individual y las motivaciones individuales para la acción en política" (Peters, 2003, p. 103). Las instituciones son entendidas como arreglos dentro de los cuales se acogen ordenamientos normativos y construcciones simbólicas. Son definidas como "procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la política o de la economía política" (Hall; Taylor, 1996, p. 6).

Interesa, especialmente, plantear la capacidad de los fundamentos esgrimidos por el neoinstitucionalismo de trascender la mirada sobre el juego de negociación instaurado entre actores políticos, con el que se expresan versiones pluralistas para dar cuenta de modos en que se convienen políticas específicas. En esta pers-

pectiva las "reglas, las normas y los símbolos" son representados como los que "gobiernan el comportamiento político". Las instituciones constituyen "marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad" (Zurbriggen, 2006).

Lo planteado abre la posibilidad de rescatar el proceso de las políticas desde imaginarios desde los cuales los actores políticos se expresan y configuran sus identidades concretas. Como señala Zurbriggen, retomando consideraciones de Steinmo, las instituciones, desde una perspectiva histórica, "configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político" (Steinmo et. al [1992] en Zurbriggen, 2006). No tienen únicamente la capacidad de moldear las estrategias y las metas que guían las acciones, sino también "las preferencias de los actores".

Las instituciones son abordadas en relación a un contexto social, político e histórico. Esto permite abordar las acciones como conducidas de acuerdo a normas y valores, desplaza la posibilidad de pensarlas ligadas a racionalidades de tipo instrumental, que se asocian a la maximización de beneficios (Zurbriggen, 2006). Respetando estas consideraciones se torna fundamental resaltar la importancia que adquiere una mirada de "la política a través del tiempo" (Peters, 2003, p. 117); adoptando la idea neoinstitucionalista histórica de tomar "en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables" (Pierson; Skocpol, 2008, p. 9). Otro aspecto relevante refiere a la inclusión de las ideas en "la formación de las políticas" (Peters, 2003, p. 101). Entendiendo que las mismas "proporcionan un conjunto de soluciones para los problemas de elaboración de políticas que pueden surgir dentro de su ámbito" (Peters, 2003, p. 104).

El abordaje de las políticas públicas devendrá de un análisis que comienza por "preguntarse sobre diversos resultados, históricamente situados". Los cuestionamientos que surgirán en torno a los mismos se vincularán con las estructuras institucionales y con patrones desde los que las políticas se deriven. Intentando explicar, además, las variaciones que se suceden en esos patrones, que observadas empíricamente no se condicen con los supuestos del sentido común o con lo considerado académicamente.

Retomando consideraciones de Hall y Taylor, es posible identificar dos modos en que esta perspectiva responde a la cuestión de "cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos". Un primer modo, se relaciona al "enfoque de cálculo", orientado a "los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y basados en un cálculo estratégico". En este caso, las instituciones "afectan el comportamiento proveyendo a los actores de mayores o menores grados de certeza acerca del comportamiento presente y futuro de los otros actores" (Hall; Taylor, 1996, p. 7).

El segundo modo está representado por el "enfoque cultural", el mismo se relaciona con las "rutinas" y "patrones familiares de comportamiento" que afectan el modo en que actúan los sujetos. Enfatiza en la idea que "la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación y no de un simple cálculo instrumental". En este sentido, las instituciones proveen marcos normativos y cognitivos para la interpretación y para la acción (Hall; Taylor, 1996, pp. 7- 8).

La configuración de definiciones y formas concretas de implementación de políticas será posible asociarla a las concepciones que se tienen respecto a los márgenes en los que se reconoce la acción estatal como central. Hunde, esta perspectiva, sus raíces en configuraciones del pasado articuladas con resignificación, en algunos casos, de conceptos centrales. Las instituciones, y las ideas

a ellas vinculadas – en ellas encarnadas – se modifican, son pasibles de transformaciones, esto permite desalojar la idea de un condicionamiento estricto sobre los procesos políticos, posibilita el pensar en un "aprendizaje político" que "examina la reformulación de las cuestiones políticas" (Peters, 2003, p. 109).

Es dable considerar que el neoinstitucionalismo histórico intenta asentar impugnaciones de la idea de la asimilación del dualismo "administración-política", al problematizar versiones que conciben que "los políticos deciden y los administradores se encargan de operar y llevar a la práctica las decisiones de los políticos". El modo de abordar procesos de construcción de políticas públicas desde esta versión otorga un lugar relevante a la consideración del legado que, sobre los mismos, tienen decisiones políticas "iniciales". Esto es, cómo elecciones definidas en un espacio temporal distante trazan un rumbo del cual cuesta que las definiciones actuales se aparten. A esta situación se denomina "dependencia de rumbo", asociada, desde la perspectiva de Hall y Taylor, a una "imagen de causalidad social". Las instituciones resultan concebidas como "características relativamente persistentes del escenario histórico y como uno de los factores centrales que presionan el desarrollo histórico a lo largo de un conjunto de trayectorias" (Hall; Taylor, 1996, p. 9).

Indagando en la cuestión de cómo estas trayectorias son definidas por las instituciones los autores plantean que, por un lado, las "capacidades estatales" y los "legados políticos" han sido identificados como aquello que afecta las "opciones de política" y, por otro, que procesa una división del "flujo de eventos históricos" en "períodos de continuidad puntuados por coyunturas críticas". Los institucionalistas históricos destacan, asimismo, los efectos de interacción de carácter interinstitucional, interorganizacionales, entre instituciones y organizaciones y en relación a contextos más amplios. Ob-

servando el carácter interdependiente de las variables: "tienden a sospechar desde el comienzo que variables causales de interés serán fuertemente influidas por contextos mayores tanto culturales como institucionales" (Abbott, [1994] en Pierson; Skocpol, 2008, p. 23).

Desde esta perspectiva se asocian, de manera arbitraria, contextos "para mostrar cómo configuraciones de variables analizadas anteriormente pueden desarrollarse en formas diferentes cuando el contexto de relevancia cambia". Concluyendo este apartado, cabe rescatar la idea de superación que las diversas vertientes neoinstitucionalistas representan respecto al institucionalismo; así como la potencialidad de los abordajes teóricos y metodológicos que habilitan- inspiran, vinculados al pluralismo metodológico y a una perspectiva multiteórica.

Reflexiones finales

Del recorrido realizado es posible destacar, en primer término, la diferencia central que existe entre la consideración de las políticas públicas como productos acabados, construidos como soluciones técnicas a problemas reales, o como variables dependientes de procesos sociopolíticos, en los que resultan significativas las trayectorias históricas. La perspectiva que este trabajo pretende plantear suscribe a este segundo modo de abordar las políticas, entendiendo que no es posible desvincular el proceso de las políticas del espacio de lo político. Las configuraciones político institucionales del pasado condicionan los procesos de políticas públicas; en este sentido, las lecturas sobre esos procesos deben contemplar las relaciones de poder, las alianzas que surgen en torno a proyectos políticos con una orientación ideológica específica y elementos simbólicos que entran en disputa.

De las anteriores consideraciones se desprende la inviabilidad de una lectura restringida únicamente a la construcción y análisis de las políticas públicas desde saber técnico, que se pretende neutral, y se representa como encarnación de la racionalidad. A esta concepción subyace la exhortación de un proyecto político específico, que delinea límites concretos de actuación del Estado y que ha sido pensado, originalmente, en sociedades cuyas realidades sociales distan de las latinoamericanas. Es por esto que debe ser problematizada su pretensión de universalidad, entendiendo la relevancia del contexto en las aproximaciones que se inician.

Las versiones presentadas en el último apartado, vinculadas al pensamiento de Oszlak, O'Donnell y Medellín Torres, al ser construidas desde América Latina incorporan variables que permiten miradas complejas y dinámicas, desde la consideración del tipo de régimen político y de las relaciones al interior de las organizaciones. Las políticas son pensadas como derivados de un proceso de interacción que tiene lugar en los niveles individual, institucional y discursivo. Se reconoce la existencia de un intercambio entre la ciudadanía y quienes definen e implementan las políticas, esto es, de un diálogo entre "gobernantes" y "gobernados". La misma postulación de la necesidad de este diálogo supone el rescate de una noción de espacio público conflictivo, constituido por relaciones asimétricas de poder.

El neoinstitucionalismo histórico contempla las anteriores consideraciones y permite combinar la importancia de los contextos en los que surgen las políticas públicas con la continuidad de los legados históricos. Al mismo tiempo, otorga especial relevancia a configuraciones simbólicas e ideológicas que contribuyen a la comprensión de los marcos conceptuales desde los que se construyen las políticas.

Bibliografía consultada

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*, México D. F., N° 3, pp. 7- 16, Diciembre, 1993.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estudio introductorio". In: _____. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- BUSQUETS, José Miguel. Las políticas públicas: Área de estudio y modelos de análisis. Documento de trabajo- Departamento de Ciencia Política, Montevideo, N° 5, Agosto, 1996.
- CORDEIRO GAVIER, Ernesto. El sistema político. In: LOPEZ, M. J. *Manual de Derecho Político*. Abeledo Perrot, 2005, p. 217 - 278.
- FRANCO, Rolando. *Los Paradigmas de la política social en América Latina*. CEPAL, LC/R.1625, Febrero, 1996.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, p. 936- 957, December, 1996.
- LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LASSWELL, Harold D. La concepción emergente de las ciencias de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LASSWELL, Harold. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, American Elsevier Publishing Company, N° 1, p. 3- 14, 1971.
- LINDBLOM, Charles E. La ciencia de salir del paso. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LINDBLOM, Charles E. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL, División de Desarrollo Social- Serie políticas sociales, Santiago de Chile, N° 93, Julio, 2004.
- O' DONNELL Guillermo; OSZLAK, Oscar. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires, N° 4, 1976.
- OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. *Documento de Estudios- CEDES*, Buenos Aires, Vol. 3, N° 2, 1980.
- PARSONS Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires: Miño y Dávila FLACSO - México, 2006.
- PETERS, Guy B. *El nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa, 2003.
- PIERSON Paul; SKOCPOL Theda. El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, Vol.17, N° 1, 2008.
- ZURBRIGGEN, Cristina. El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. 26, N° 1, p. 67- 83, 2006

Resumen: A partir de un recorrido sobre las diferentes perspectivas que han abordado el estudio de las políticas públicas, se pretende identificar concepciones "iniciales" y rastrear propuestas posteriores que cuestionan tales definiciones, al tiempo que ofrecen nuevas versiones integradoras. Se plantea una mirada sobre las limitaciones de las versiones iniciales, que analizan las políticas públicas como decisiones técnicas independientes del contexto sociopolítico en el que se inscriben. La propuesta de este trabajo se vincula a la posibilidad de combinar elementos planteados por ambas y nociones del neoinstitucionalismo histórico. Se considera que dicha combinación puede resultar interesante para el abordaje de la construcción de políticas públicas en países de América Latina.

Palabras clave: políticas públicas, neoinstitucionalismo, América Latina

Resumé: partant d'un parcours sur les différentes perspectives qui ont abordé l'étude de politiques publiques, on prétend identifier les conceptions initiales et faire un suivi des approches postérieures qui les mettent en question et offrent de nouvelles versions intégrées. La proposition de ce travail offre la possibilité de combinaison des éléments posés par ces études avec des notions du neoinstitutionnalisme historique. On considère qu'une telle approche pourrait servir à l'étude de la construction de politiques publiques dans des pays de l'Amérique Latine.

Mots-clés: politiques publiques, neoinstitutionnalisme, Amérique Latine.

Notas

- 1 Se dificulta establecer con claridad, en castellano, la distinción de los términos, que en inglés se representan a partir de dos vocablos. Por un lado, la palabra *politics* se comprende en relación con los asuntos de poder y de lucha. De acuerdo a Lasswell, en "La orientación hacia las políticas" ([1951] 1992, p. 83), estaría ligada al partidismo y a la corrupción. Por su parte, *policy* responde a la acción racional de gobierno, se relaciona con su capacidad para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos (Valenti Nigrini en Parsons, 2006, p. XIX).
- 2 El grado de consolidación institucional da cuenta de la capacidad de acción estatal y gubernamental en el territorio y para lograr el reconocimiento de los ciudadanos de principios y valores institucionales. En este sentido, establece una tipología que reconoce: "regímenes de obediencias sólidas", "regímenes de obediencias porosas" y "regímenes de obediencias endebles" (Medellín Torres, 2004, p. 23).
- 3 Traducción libre de las autoras.
- 4 Traducción libre de las autoras.
- 5 Ídem.
- 6 Ídem.
- 7 Ídem.
- 8 Traducción libre de las autoras.
- 9 Ídem.

