

---

**políticas sociales**

**L**a política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad

Pedro Medellín Torres



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Pedro Medellín Torres, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina. Similitudes y Diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322564-4

LC/L.2170-P

N° de venta: S.04.II.G.99

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Elementos de teoría y método</b> .....	9
A. La centralidad del régimen político .....	13
B. La función crucial de la tarea gubernamental .....	15
C. Sobre la naturaleza dependiente de las políticas públicas ...	12
<b>II. Regímenes políticos y autonomías gubernativas: elementos determinantes en la particular estructuración de las políticas públicas</b> .....	19
A. Elementos para la diferenciación de los regímenes políticos .....	20
B. La tipología de los regímenes políticos .....	23
C. A distintos tipos de regímenes corresponden distintos tipos de autonomías gubernativas .....	24
<b>III. La estructuración de las políticas públicas: elementos para un modelo general</b> .....	29
A. El carácter dinámico de la estructuración de políticas públicas .....	30
B. Elementos para un modelo general de estructuración de las políticas públicas .....	35
<b>IV. La estructuración de las políticas públicas en países con regímenes de obediencias endebles</b> .....	43
A. Consideraciones generales de aproximación a un modelo de estructuración de políticas para países de baja autonomía gubernativa .....	44
B. Las políticas públicas en países de frágil institucionalización .....	45

<b>V. A modo de conclusión</b> .....	51
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	57

## **Índice de esquemas**

Esquema 1	La estructuración de políticas como proceso de recontextualización .....	32
Esquema 2	Descomposición de los campos de estructuración de las políticas públicas .....	34
Esquema 3	Modelo de estructuración de las políticas públicas .....	36
Esquema 4	La estructuración de políticas públicas en condiciones de frágil institucionalización .....	48

---

## Resumen

---

En este trabajo se ofrece un modelo teórico y metodológico para el estudio de las políticas públicas en países con frágil desarrollo político e institucional.

A partir de una discusión sobre la pertinencia teórica y conceptual de abordar las políticas públicas, como variables dependientes de los contextos políticos e institucionales en que se producen, se propone una relectura de los procesos de estructuración de las políticas públicas que privilegie la centralidad de los regímenes políticos y reconozca la función crucial de la tarea gubernativa.

Mientras que la centralidad del régimen político permite una aproximación más precisa a los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, la función gubernamental permite dimensionar la capacidad estructural del Estado para producir los cambios que la sociedad le reclama.

En este trabajo se desarrolla la siguiente hipótesis: la naturaleza específica de un régimen político determina, de manera crucial, la estructuración de las políticas públicas. Todo en la perspectiva de responder si, en condiciones de precariedad política e informalidad institucional, las políticas públicas ¿pueden cambiar la vida de las sociedades?



## Introducción

---

Abordar la política de las políticas públicas significa aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública. Es decir, la esfera en que se funda el régimen político y el dominio en que se desenvuelven las políticas públicas. Una cuestión emerge para marcar la trayectoria de la discusión: ¿Los regímenes políticos determinan las políticas públicas? Y más precisamente ¿los distintos tipos de régimen político implican una especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas?

Una observación desprevenida de las especificidades en la estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada.

La evidencia plantea un desafío mayor. ¿Cómo abordar la relación entre un régimen político cuyas dinámicas están definidas por la precariedad política y una acción pública que está presidida por la informalidad de las instituciones? El asunto adquiere mayor trascendencia cuando se plantea si, en condiciones de precariedad política e informalidad institucional ¿las políticas públicas pueden cambiar la vida política?

El hecho es incontestable: Existe una marcada diferencia en los procesos de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas y e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad

Sin embargo, los estudios sobre la relación entre regímenes políticos y políticas públicas, todavía están por comenzar. Primero, porque los esfuerzos hasta ahora se han concentrado en estudiar el problema del poder, las instituciones, los actores de las políticas o los factores que distorsionan la acción pública (Surel, 1998). Y segundo, porque en todos los casos se parte de suponer que el Estado cubre a todo el territorio y tiene capacidad para actuar en él y que, su legitimidad es tan fuerte, que ella misma tiene la fuerza para hacer valer un mínimo de reglas de juego político e institucional. Pero, en los casos en que el Estado no tiene tales capacidades ¿Tiene sentido hablar de políticas públicas? ¿Se trata de las mismas políticas que se estructuran en otros países de características políticas e institucionales distintas o, por el contrario, se trata de políticas propias y particulares a cada realidad?

El problema no radica, entonces, en concentrar los esfuerzos en el estudio de las políticas públicas en sí mismas. Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno.

¿Por qué el régimen político? Porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia. Conferir un status central al régimen político en el estudio de las políticas no sólo permite una aproximación más precisa de los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, sino –por sobre todo- dimensionar la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman.

¿Por qué el gobierno? Porque, considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y (desde) un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas los gobiernos conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida.

Pero no basta establecer la naturaleza dependiente de las políticas públicas con respecto a los regímenes políticos y la tarea gubernamental, de manera general. Todavía es necesario establecer el nivel de gradualidad de esa dependencia. Es decir, el grado en que las tipologías de régimen político y los niveles de autonomía gubernamental que determinan la especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas.

Para establecer los niveles de gradualidad, desde el punto de vista del régimen político, se requiere trascender los criterios tradicionales de diferenciación de los regímenes políticos, según la



manera como está organizado el poder político (que permite diferenciar los regímenes presidenciales de los parlamentarios) y según la manera como se ejerce ese poder político (que permite diferenciar los regímenes democráticos de los regímenes autoritarios).

Los regímenes políticos pueden ser diferenciados según el grado de consolidación política e institucional que hayan logrado. Se trata de un criterio que permite dar cuenta de la capacidad que tienen los Estados y los gobiernos para desplegar las herramientas que tienen a su disposición para cubrir su territorio y actuar en él, y para lograr que los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen un mínimo de principios y valores institucionales. De la misma manera, es necesario establecer criterios que permitan diferenciar los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernativos y las implicaciones que la diferenciación tiene sobre la estructuración de las políticas.

Este trabajo se propone aportar algunos elementos teóricos y metodológicos que permitan una mejor comprensión de los procesos de estructuración de las políticas públicas, en condiciones de precariedad política e informalidad institucional.

Para lograr su objetivo, está dividido en cuatro partes. En la primera se presentan los elementos de teoría y método que permiten abordar las políticas desde la perspectiva más amplia del régimen político y el gobierno. La reflexión sobre la centralidad que tiene el régimen político en el estudio de las políticas públicas, se constituye en el punto de partida para comprender los fenómenos que presiden la acción del Estado y su relación con la sociedad y para identificar el papel que cumplen las políticas públicas en esa relación. Esta aproximación nos permite recuperar la distinción entre formas institucionales y modos culturales, propuesta por la filosofía política clásica, como un recurso que le confiere toda la importancia a la función de conducción política que implica la tarea gubernamental. La reflexión se cierra con el análisis de la naturaleza dependiente de las políticas públicas que le confiere la centralidad de los regímenes políticos y la función crucial del gobierno.

En la segunda parte se propone el grado de consolidación política e institucional como el criterio clave para establecer las diferencias entre los regímenes políticos. Por su naturaleza, la territorialidad y la institucionalización del orden, se promueven como los factores que permiten establecer los referentes concretos para establecer la tipología de los regímenes políticos. El par formalidad/informalidad se constituye en un referente de segundo nivel que permite desdoblar la tipología de regímenes políticos en una clasificación según los márgenes de autonomía que tienen los gobernantes para gobernar, configurando un conjunto específico de condiciones que determinan los procesos de estructuración de las políticas públicas para cada caso. De manera que a distintos tipos de régimen le corresponden distintos niveles de autonomía gubernativa y una particular forma de estructuración de las políticas públicas. En la tercera parte se exponen los elementos que permiten configurar un modelo general de estructuración de políticas públicas y, finalmente, en la cuarta parte, se presenta el modelo de estructuración de las políticas públicas para regímenes caracterizados por su frágil desarrollo político e institucional.



## I. Elementos de teoría y método

---

La discusión sobre la centralidad o no del régimen político y del gobierno en la estructuración de las políticas públicas tiene toda la trascendencia analítica. Plantea un dilema de mucho fondo: las políticas públicas ¿son variables independientes del gobierno que se pueden estructurar desde cualquier ámbito de la sociedad o el Estado? O, por el contrario las políticas ¿son variables dependientes de la actividad gubernamental y por tanto sólo pueden ser deben ser interpretadas como el resultado de las decisiones y operaciones de los que gobiernan? El dilema no es de poca monta. De un solo golpe, plantea el problema de los ámbitos y los mecanismos de la producción y reproducción del poder político. O más precisamente pone en discusión la capacidad del gobierno para mantenerse como centro de poder político y para proyectarse como unidad generadora de nuevo poder político.

Por una parte, si se acepta que las políticas son variables independientes ¿se puede hablar acaso de sociedades autogobernadas? Las respuestas pueden oscilar entre el extremo de aquellas sociedades en las que basta la presencia de la fuerza militar y el poder económico del Estado para que el ciudadano se autorregule y el extremo de aquellas sociedades sobre institucionalizadas en las que la presencia de Tejidos institucionales llega a ser tan fuerte que desborda la propia función de gobierno y la sustituye. Mientras que el primer caso hace referencia a la típica desviación de los enfoques realistas (Cotta, 1996:313) en los que se considera que el gobierno es capaz de generar sólo un pequeño “excedente” de poder político con respecto al poder

que genera la fuerza militar o la fuerza económica del Estado,<sup>1</sup> el segundo caso hace referencia a los enfoques del *governance* para los que la dinámica de la globalización es capaz de generar una nueva movilidad política, económica y social de los ciudadanos que, a través de una multiplicidad de organizaciones públicas o privadas, irrumpe para desplazar y sustituir al gobierno como referente tradicional de orden y poder político del sistema social (Rosenau, 1997:149-172).<sup>2</sup>

Ahora sí, por otra parte, se acepta que las políticas son variables dependientes ¿se puede decir acaso que los gobernantes cuentan con el margen de maniobra necesario para hacer lo que les provoque? Aquí las respuestas están relacionadas con los problemas de autonomía gubernativa del gobernante para logra traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernativos. Se trata de una situación en la que la acción de gobierno se desplaza entre el extremo de la intervención ilimitada por la concentración del poder político y del control sobre el Estado y la sociedad en un solo punto del aparato estatal (O'Donnell, 1972:105)<sup>3</sup> y el extremo de la intervención limitada que se produce bien por la explosión del gobierno como única unidad organizada de poder (Medellín, 1998:18)<sup>4</sup> o bien por la primacía de relaciones clientelares y particularismos que resultan de bajos niveles de institucionalización política (O'Donnell, 1996:16).

La importancia del debate se revela con toda su fuerza. La mayor o menor capacidad de los gobiernos para mantener poder político y generar nuevo poder, plantea claramente los problemas de “calidad” de la democracia y la “persistencia” de las instituciones democráticas y las implicaciones que tienen sobre la estructuración de políticas públicas. Para la tradición anglosajona este problema ha sido y es eminentemente empírico. Basta con verificar el cumplimiento de unas ciertas condiciones de existencia y estabilidad de unos determinados atributos de libertad, transparencia y competitividad para constatar si los regímenes políticos son democráticos o no, si están consolidados o no (Dahl, 1993:14-15). Sin embargo, el problema aparece cuando esos atributos son expuestos al filtro de la formalidad o informalidad que preside la acción de las instituciones políticas en su relación con la sociedad y viceversa. Es decir, al filtro de los comportamientos sociales e institucionales que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia (formalidad) y los comportamientos sociales e institucionales que no cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia (informalidad). O'Donnell (1996:15) ya había puesto el problema sobre el tapete cuando observaba las implicaciones analíticas que tienen los problemas de adecuación entre los comportamientos y las expectativas de comportamiento, por una parte, y lo prescrito en los patrones formales que deben regularlos, por la otra. Sostiene O'Donnell (1996) que

“Cuando la adecuación es razonablemente amplia, las normas formales simplifican nuestra tarea; ellas son buenas predictoras del comportamiento y las expectativas”...[de los individuos y las instituciones]... “cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente debemos enfrentar

<sup>1</sup> Según Cotta, la aproximación “realista” vincula los fenómenos políticos como puro resultado de las relaciones de fuerza y en particular al gobierno como expresión más significativa de la dominación. En la medida en que la suma del par fuerza - dominación requiere de una función complementaria de legitimación para ser aceptada, en esa misma medida el par necesita entonces de un proceso de transformación (de suma fuerza - dominación) en formas de gobierno político, en que el primero se va adecuando a las segundas. La desviación se produce cuando la adecuación fuerza - dominación como forma política llega a trascender al gobierno como forma misma de dominación (pp 313-315).

<sup>2</sup> Para Rosenau (1997), el término *governance* “denota un mecanismo de conducción del sistema social y sus acciones deben proveer seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema. El concepto no está restringido a los sistemas nacionales o internacionales, sino que también es usado en relación con lo regional, lo provincial y los gobiernos locales, así como otros sistemas sociales como la educación, los militares, las empresas privadas y aún el microcosmos de la familia (pp. 145).

<sup>3</sup> Es el concepto de “régimen autoritario” que O'Donnell planteado por Juan Linz (1970), en el que caracteriza este régimen por un “pluralismo limitado, por un bajo contenido ideológico, por la desmovilización política de buena parte de la población y por intentos de aumentar cada vez más el control gubernamental sobre diversos sectores sociales” (pp. 105).

<sup>4</sup> Es la explosión que se produce con la irrupción de una multiplicidad de agentes y agencias poseedoras de poder político real, configurando un modelo implícito de poder, como el planteado por Foucault (1990:224) en la modalidad panoptica del poder, caracterizado por la diseminación de poderes y micro poderes que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de tecnologías estatales, públicas y privadas.

la doble tarea de describir el comportamiento real y de especificar los patrones (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas siguen. Los actores son tan racionales en estos escenarios como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas” (pág. 16).

Al aplicar la consideración de O’Donnell al estudio de las políticas públicas nos encontramos que ni los análisis formales-legales, ni las clasificaciones de políticas según actores e intereses dicen algo con respecto a la formalidad o informalidad de los encuadramientos que fundamentan las instituciones políticas y sus modalidades de regulación, ni sobre los ordenamientos en que los actores se constituyen como tales. La capacidad explicativa de los modelos aparece claramente desbordada.

La diferenciación entre comportamientos formales e informales tiene una insospechada importancia. Permite inferir que la estructuración de políticas no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los Tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas, por los patrones particulares que regulan los comportamientos de esos individuos y por los dispositivos característicos que son utilizados en la conducción hacia un orden como miembros de una sociedad y ciudadanos de un Estado. Esto significa, que la estructuración de las políticas está determinada, en primer instancia, por la particular configuración del régimen político y luego por el proyecto de gobierno que se quiere seguir y por la manera particular como ese proyecto se lleva a cabo. En la práctica, la observación de los contenidos y las maneras como se estructuran y realizan los proyectos de conducción (de gobierno) de una sociedad y un Estado, refleja con más o menos fidelidad, el tipo particular de patrones que rigen los comportamientos sociales e institucionales. Y ese tipo de patrones está de tal forma inmerso en el orden institucional y territorial vigente, que imprime unos determinados rasgos al régimen político. Así, la particular configuración de los regímenes políticos se expresa, concretamente, en los distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones en hechos de gobierno a través de las políticas públicas.

Estas consideraciones implican que para tener una mejor comprensión y mayor capacidad predictiva acerca de la evolución de las políticas públicas, se requiere que la especificidad de los procesos de estructuración de las políticas sea puesta en términos de los rasgos propios de las estructuras políticas y de las relaciones de poder político que de ellas se derivan. Una nueva veta emerge para explicar las diferencias de sentido y contenido en la estructuración de políticas en países con democracias sólidas y estables y países con democracias frágiles e inestables.

## **A. La centralidad del régimen político**

La centralidad del régimen político hace que los criterios del quién y el cómo, que sustenta la diferencia entre cada uno de los autores de la tipología clásica de las formas de gobierno (Bobbio, 1996:87), trasciendan hacia una distinción entre las formas de gobernar (como formas institucionales) y los modos de gobierno (como prácticas culturales). La degradación de las formas buenas de gobierno en formas malas, implica la existencia de tensiones internas, inherentes a la tarea del gobernante, que hacen que la virtud o el vicio puedan llegar a primar en el régimen envileciéndolo. La distinción conduce, entonces, a una de las más importantes conclusiones de la filosofía política clásica: las formas de gobernar (como formas institucionales) siempre se degradan por el modo de gobierno (como prácticas culturales). En efecto, para la filosofía política clásica la relación entre la forma de gobierno y el modo de gobernar está regida por la permanente tensión entre las formas institucionales y las prácticas culturales. Las formas institucionales tienden a ser

degradadas por las practicas culturales. Es la creencia de que la acción diaria de los hombres siempre los lleva a demoler sus mejores obras; que cada forma buena de gobierno tiende a degradarse en una forma mala. La monarquía (que es la forma buena) en tiranía (que es la forma mala), la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia. Para Bobbio (1994:37) la distinción entre formas buenas y formas malas.

“De ninguna manera era irrelevante porque la forma mala como degeneración de la buena abre la puerta a una nueva forma buena, la cual, a su vez corrompiéndose creará las condiciones para un cambio siguiente”... “la forma mala funge como etapa de paso obligado de una forma a otra y por consiguiente desempeña un papel positivo (a pesar de su negatividad sustancial), no en sí misma sino considerada como un momento de una totalidad” (pág. 13).

Cuatro grandes razones justifican la centralidad del régimen político en el proceso de estructuración de las políticas públicas:

- El régimen político es el ordenamiento que le confiere corporeidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal. El régimen político imprime los rasgos de estatidad a unas instituciones por encima de otras y define el sistema objetivo de instituciones del Estado y define los contenidos que las diferencia de las demás.
- El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretejen en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del ordenamiento constitucional, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de ordenamiento institucional, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la acción institucional del Estado.
- El régimen político permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo. Interno, porque le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado. Externo, porque es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad, para mantener el equilibrio global de sociedad como una unidad relativamente armónica.
- El régimen político se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades.

La importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas. El régimen establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal. La indicación de jerarquías define la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones que guían la acción estatal. Los principios organizacionales, precisan los elementos que han de inspirar y dirigir las estructuras, funciones y procedimientos en los organismos y entidades del Estado. Las relaciones de poder determinan los grados de subordinación que rigen a las autoridades de política pública. En este sentido, los regímenes políticos se constituyen en formas institucionalizadas de obediencia política y social.

## B. La función crucial de la tarea gubernamental

Si se recupera la distinción entre las formas de gobernar y el modo de gobierno propuesta por la filosofía política clásica, se tiene que el atributo del gobierno de ser el timonel que dirige la nave de la sociedad y del Estado implicaba que, en sí mismo, el gobierno reflejaba el régimen político. Los regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados. Los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracterizan las relaciones entre el gobernante y el gobierno. Esto es:

Las relaciones de exterioridad señalan las modalidades y límites a través de las cuales el gobernante puede llegar al gobierno (por complicidades, por herencia, por elección o por el uso de la fuerza, etc.) pero no puede apropiarse de él. Se origina de los límites que la propia institucionalidad le impone al gobernante para apoderarse del gobierno. Los principios, valores y tradiciones someten al gobernante al escrutinio público. Es la amenaza a la que está sometido el gobernante, desde afuera por todos aquellos que desean poseer el poder y desde adentro en donde los gobernados no siempre están dispuestos a aceptar las disposiciones del gobernante.

Las relaciones de trascendencia señalan las instancias y mecanismos a través de los cuales las decisiones y acciones del gobernante siempre van más allá de lo que van las acciones y decisiones de los ciudadanos y los funcionarios. Se definen como un atributo de poder que la institucionalidad le confiere al gobernante para que sus acciones y decisiones sean acatadas por los gobernados.

Las relaciones de unicidad establecen los principios y mecanismos a través de los cuales se establece el grado en que se concentra o no el poder del Estado y del gobierno en el gobernante. Surgen de la primacía que la institucionalidad le confiere al gobierno como el único centro organizado de poder y al gobernante como el agente que detenta ese poder. Los campos de acción del gobernante en su relación con los gobernados están delimitados por las formas y contenidos institucionales que fijan las finalidades a perseguir y los medios para lograrlo.<sup>5</sup>

Por otra parte, el modo de gobernar, como práctica cultural, pone de presente tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad, como el proyecto político que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado. La cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales:

La manera como se produce la conversación entre gobernantes y gobernados en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales. Es decir, la manera como se hacen las peticiones entre los hablantes del proceso político o del institucional; como se producen las ofertas entre ellos y como se establecen los compromisos ya en su condición de gobernante y gobernados.

Segundo, la manera particular como se disponen las cosas para que un fin pueda ser alcanzado. Es decir, la manera como se ordena el conjunto de tácticas y estrategias gubernativas y se despliegan territorialmente las acciones de gobierno para alcanzar los resultados deseados.

---

<sup>5</sup> Se trata de arreglos que, bajo la forma de normas y reglamentos, predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa; determinan quienes deben ser los participantes "legítimos" y contrapartes del sistema decisonal y operativo (en comisiones, comités, juntas, delegaciones y tribunales inter e intraministeriales, inter e intrasectoriales, inter e intraterritoriales); condiciona la agenda de asuntos a tratar; fijan sanciones contra las desviaciones y establecen las pautas guías sobre como se pueden modificar los propios arreglos formales y organizacionales (Sulbrandt, 1995); y señalan los dispositivos y operadores (organizacionales y comunicacionales) a través de los cuales el gobernante debe unificar la acción institucional del Estado. Un desarrollo detallado se encuentra en "El retorno de la política: la gubernamentalización del gobierno", De Tercer Mundo, Bogotá, abril de 1998.

La variable intensidad con la que se aplican los recursos del gobierno para el logro de unos propósitos definidos. Es decir, el grado de consenso o de represión que requiere cumplir con resultados.

La importancia de abordar las políticas públicas -y también los problemas de consolidación democrática- desde el problema del gobierno radica, por una parte, en la potencia que tiene el gobierno como concepto para sintetizar los problemas de la filosofía, política y la economía (Strauss, 1997). Y, por otra, en el poder explicativo que tiene el gobierno como proceso (y más precisamente como proceso de conducción) para dar cuenta de la novedosa consistencia, viabilidad y trascendencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. El ejercicio de gobierno revela, en su exacta magnitud, el contenido democrático o no de un determinado tipo de régimen político.

### **C. Sobre la naturaleza dependiente de las políticas públicas**

En una primera aproximación, la importancia de las políticas públicas radica en su capacidad para dar cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señala en concreto a quienes se orienta la acción gubernamental y a quienes no y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad.

Pero las políticas públicas también evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Basta considerar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública, requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental –erigida como una guía de sus operaciones- y luego se extienda hacia la sociedad. Conflicto político y control organizacional, ponen de presente la naturaleza crítica de las políticas públicas. Las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. Las políticas son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa.

La función gubernativa determina de manera crucial la estructuración de las políticas públicas. No sólo porque a través de ella las políticas adquieren sentido y contenido como tales, sino porque en sí misma la función gubernativa tiene el doble carácter simbólico e integrador mediante el cual se cumple la tarea de gobernar a la sociedad y al Estado. El carácter simbólico surge de la invocación que por sí misma hace la función gubernativa a un orden existente de poder que se distribuye entre las distintas unidades del Estado para cumplir con un fin específico. El carácter integrador emerge de la capacidad que tiene la función gubernativa para inducir la confluencia de fuerzas en torno a un determinado proyecto de sociedad y de Estado para imprimir sentido de identidad a la acción de gobernantes y gobernados.

De la misma manera, como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.



En su función estratégica, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público, para ser incluidos en la agenda de gobierno; y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales.

En su condición institucional, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado.

En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.



## **II. Regímenes políticos y autonomías gubernativas: elementos determinantes en la particular estructuración de las políticas públicas**

---

Las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Por una parte, imprime sentido normativo porque a través de normas y procedimientos estables y permanentes fundamenta el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado. Por otra imprime contenido valorativo, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra.

Una elección de política significa la elección de una opción de sobre un conjunto de alternativas de política. Sentido normativo y contenido valorativo hacen que las políticas públicas no solamente encarnan y concretan la función gubernativa. Más estructuralmente, desde el régimen político, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección

política y dirección ideológica del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto de dirección acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa.

## **A. Elementos para la diferenciación de los regímenes políticos**

### **1. Territorialidad e institucionalización del orden: elementos para diferenciar los regímenes políticos**

Territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Por su parte, la institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (Oszlak, 1992).

La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.<sup>6</sup>

La institucionalización del orden puede ser entendida como un proceso de dos dimensiones. Por una parte, como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. Aquí el grado de institucionalización está dado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos de la sociedad (O'Donnell y Schmitter, 1991). Y por otra parte, la institucionalización del orden puede ser entendida como el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. El grado de institucionalización está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones estatales en sus estructuras, funciones y procedimientos (Huntington, 1991). La institucionalización del orden concreta las formas de interacción de los individuos, como relaciones de consenso o represión. Es el campo de encuentro entre dominación y hegemonía. La institucionalización del orden también define los principios de cohesión externa que rigen al Estado en su relación con la sociedad, los mercados y otros Estados. Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de cohesión externa, como problemas de institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad.

---

<sup>6</sup> La lucha por el control territorial no es una lucha electoral. Es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político. Cada agente y cada agencia (estatal o privada) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político. En la medida que la confrontación avanza, el gobierno, como centro organizado de poder, sufre un descentramiento. Ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos, también debe compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales. Se produce una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

## **2. Formalidad e Informalidad: las versiones de la institucionalización fragmentada del orden**

La institucionalización fragmentada del orden puede producirse bajo dos formas distintas. Primero, como institucionalización fragmentada formal<sup>7</sup> que se caracteriza por configurar una situación en la que inclusive aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores institucionales mantienen comportamientos transparentes y previsibles o por lo menos dentro de parámetros que son perfectamente contrarios a los que rigen aquella institucionalidad que rechazan y por ello pueden ser predichos. Y segundo, como institucionalización fragmentada informal que se caracteriza por configurar una situación que la que todos aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores institucionales mantienen comportamientos que son cada vez más difusos y complejos. La multiplicidad de parámetros que tales comportamientos pueden generar es tal, que es capaz de apropiarse y distorsionar los principios y valores de la institucionalidad formal. El quiebre del orden es total. Los patrones de regulación y control social se muestran incapaces para dar cuenta de las secuencias conductuales de la realidad social. Este tipo de institucionalidad parcial tiene los caracteres propios de los que O'Donnell (1996) denomina la otra institucionalidad que se erige como paralela a la institucionalidad formal plasmada en las leyes.

## **3. Estabilidad- inestabilidad estatal y estabilidad - inestabilidad gubernativa: hacia una tipología de regímenes políticos**

El par territorialidad e institucionalización del orden adquiere su mayor visibilidad cuando se expresa a través de los problemas de estabilidad o inestabilidad del Estado y de estabilidad o inestabilidad del gobierno. Mientras que los problemas de territorialidad están asociados a los problemas de estabilidad del Estado, los problemas de institucionalización del orden están asociados a las dificultades para mantener estabilidad del gobierno. Cuando se afirma que los problemas de territorialidad ponen en cuestión la estabilidad del Estado, se hace referencia a su capacidad para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido. Esto es la incapacidad para mantener la vigencia del territorio, como campo de articulaciones, lo que revela el quiebre de los patrones de cohesión y validación social; incapacidad para asegurar la vigencia del territorio, como campo de jurisdicciones, lo que revela el quiebre de los sistemas jerárquicos de autoridad que rigen las instituciones y el ejercicio de poder político institucionalizado; e incapacidad para salvaguardar la vigencia del territorio, como campo de regulaciones, lo que revela el quiebre de los instrumentos y mecanismos que aseguran el monopolio de la fuerza y la unidad de la intervención estatal y con ellos la imposibilidad de imprimirle un rumbo determinado a los procesos políticos, económicos y sociales. Sin referencia a los patrones de cohesión social vigentes, de los sistemas jerárquicos de autoridad reconocidos o a la unidad estatal existente, la estabilidad del Estado está cuestionada.

Ahora, cuando se afirma que los problemas de institucionalización del orden ponen en cuestión la estabilidad de los gobiernos, se hace referencia a la incapacidad para mantener la dirección y el control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna. Es decir, su incapacidad para asegurar que todos los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen todos los principios institucionales, lo que revela la incapacidad de los gobiernos para mantener -por encima de las tensiones y conflictos- la unidad del poder político y la cohesión interna del aparato estatal; para asegurar que las organizaciones públicas se adapten a las exigencias del cambio, hagan preservar su autonomía (respetando aquella de las demás organizaciones) y actúen de manera que

---

<sup>7</sup> El Diccionario Larousse de Sociología (1993:104) establece que lo formal está definido por aquellos modelos comportamentales cuyos principales rasgos de actuación cotidiana describen de manera clara y sistemática las secuencias conductuales de la realidad social. Su generalidad no significa que ellas puedan dar cuenta de todas las situaciones observables, pero por más que las situaciones sean diversas, los comportamientos pueden ser inteligibles, gracias a los parámetros precisos que desarrollan.

preserve la cohesión externa del Estado en su relación con la sociedad y con otros Estados. Sin unidad de poder político o sin capacidad para mantener la cohesión interna y externa de la acción estatal, la estabilidad de un gobierno queda seriamente cuestionada.

Si se considera la situación en un cuadrante, se tiene que en el margen superior izquierdo (territorialidad completa [TC] e institucionalidad plena [IP]) se ubican aquellos países caracterizados por estabilidad estatal y estabilidad gubernativa; en el margen superior derecho (territorialidad completa e institucionalidad fragmentada [IF]) se ubican los países con estabilidad estatal e inestabilidad gubernativa; en el margen inferior izquierdo la condición no se cumple.<sup>8</sup> No puede haber un caso de territorialidad incompleta con institucionalización plena; y en el margen inferior derecho (territorialidad incompleta [TI] e institucionalización fragmentada [IF]) se ubican los países que tienen en la inestabilidad estatal y la inestabilidad gubernativa a su principal característica.

<b>TC-IP</b> Países que presentan estabilidad estatal con estabilidad gubernativa	<b>TC-IP</b> Países que presentan estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa
<b>TP-IC</b> No se cumple	<b>TP-IP</b> Países que presentan inestabilidad estatal con inestabilidad gubernativa

#### 4. El par unidad de poder político institucionalizado/unidad de acción institucional

La consideración de la dupla territorialidad/institucionalización del Orden, a la luz de los problemas de estabilidad/inestabilidad estatal y estabilidad/inestabilidad gubernativa, pone en evidencia el principio de unidad básica que debe regir al Estado: la unidad que debe mantener en el ejercicio de poder político y en la acción de sus instituciones. Por una parte, la unidad de poder político institucionalizado se define como aquella característica o atributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna específica al conjunto de instituciones que lo componen. Se trata de un rasgo que impide que los distintos grupos sociales y los grupos en el poder se incrusten, apropien o repartan en feudos y parcelas el aparato estatal y con él apropiarse del poder estatal (Poulantzas, 1985:332). Por otra, la Unidad de Acción Institucional (UAI), que se define como aquel rasgo que le confiere cohesión externa específica a la acción de las instituciones del Estado. Se trata de un rasgo que le impide a los grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal.

Si se considera la relación entre el grado de unidad de poder político y la unidad de acción institucional y el grado de permeabilidad de las estructuras a los intereses, en un cuadrante tendríamos la siguiente situación:

<sup>8</sup> Vale la pena aclarar que desde el punto de vista analítico se pueden considerar países con inestabilidad estatal y estabilidad gubernativa, en la realidad estos casos no pueden ser considerados debido a que aún en las condiciones de la más feroz dictadura (que indicaría una situación de inestabilidad estatal con estabilidad gubernativa), sin territorialidad total no puede haber institucionalización completa del orden. Más precisamente sin control territorial, un Estado ni un gobierno pueden asegurar la institucionalización del orden social.

<p><b>Existe UPPI y UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y practicas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados</p>	<p><b>Existe UPPI, pero no UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente permeadas por los intereses privados</p>
<p><b>No existe UPPI, pero existe UAI</b></p> <p>Por razones expuestas atrás, este caso no se considera</p>	<p><b>No existe UPPI, ni UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados</p>

## B. La tipología de los regímenes políticos

El desdoblamiento del par territorialidad/institucionalización del orden en los pares estabilidad/inestabilidad estatal estabilidad/inestabilidad gubernativa, permiten configurar la siguiente tipología de los regímenes políticos:

### 1. Países de Régimen Político Tipo I o regímenes de obediencias sólidas

Hace referencia a aquellos casos en donde la territorialidad es completa y la institucionalización del orden es plena. Se trata de países en donde el Estado cubre a toda la nación y ésta llega a todo el territorio y la institucionalidad es conocida, aceptada y practicada por toda la sociedad (incluso por aquellos a quienes la propia institucionalidad excluye como parte del ordenamiento). Por ello tienen estabilidad política y alta valoración económica y social. Nos referimos aquí a los países cuya principal característica es la estabilidad estatal acompañada de estabilidad gubernativa. Se trata de regímenes en los que el Estado y el gobierno tienen una elevada capacidad para mantener, tanto la unidad del poder político institucionalizado como la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen se pueden considerar los casos de Estados Unidos (Lawrence, 1996), Francia (Muller, 1995) y España (Subirats, 1998).

### 2. Países de Régimen Político Tipo II o regímenes de obediencias porosas

Hace referencia a aquellos casos en donde la territorialidad es total y la institucionalización del orden es incompleta. Se trata de aquellos países en donde el Estado cubre a toda la nación y ésta llega a todo el territorio, pero la institucionalidad presenta fisuras tales que hacen que no todas las instituciones públicas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad. Por ello no todas las instituciones son estables políticamente y valoradas económica y socialmente. Hacemos referencia a los países cuya principal característica es la estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa. Se trata de regímenes en los que el Estado tiene capacidad para mantener la unidad del poder político institucionalizado, pero el gobierno no la tiene para mantener la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen podemos considerar los casos de Argentina (O'Donnell, 1998), Chile (Moulian, 1997) e Italia (Regonini, 1996).

### 3. Países de Régimen Político Tipo III o regímenes de obediencias endebles

Hace referencia a aquellos casos en donde la territorialidad es parcial y la institucionalización del orden es incompleta. Se trata de países en donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que

hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente. Hacemos referencia a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen podemos considerar los casos de Colombia (Reyes, 1996), México (Krause, 1997), Bolivia (Mejía, 1997) y Perú (Cotler, 1997).

### C. A distintos tipos de regímenes corresponden distintos tipos de autonomías gubernativas

Desde la perspectiva del ejercicio del gobierno, el par unidad de poder político institucionalizado y unidad de acción institucional no sólo delimita las fronteras de la relación entre el Estado y la sociedad, entre gobernantes y gobernados. También señala las diferencias que pueden existir en el grado de autonomía que tienen los gobernantes en la estructuración de las políticas públicas en los distintos países, de acuerdo al tipo de régimen político que rige cada país. Se trata de una diferencia marcada por la desigual capacidad que tienen los gobernantes para estructurar sus políticas de modo que pueda traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernamentales.

En primer lugar, el grado de unidad de poder político y de unidad de acción institucional que se observe en un país, revela el grado de permeabilidad que tienen las estructuras y practicas institucionales del poder político a los intereses privados (individuales o corporativos) en ese país. Y en segundo lugar, el grado de unidad de poder político y unidad de acción institucional del Estado pone en evidencia el grado de autonomía gubernativa tienen los gobiernos. Es decir, la capacidad que tiene el gobernante para imprimir un sentido y un contenido específico a las instituciones y la sociedad que se gobiernan. Si se considera la relación entre los grados de unidad de poder político y unidad de acción institucional y los grados de autonomía gubernativa en un cuadrante, se tendría la siguiente situación:

<p><b>Existe UPPI y UAI</b> El gobierno cuenta con un elevado margen de maniobra que no sólo le permite orientar, sin mayores traumatismos, la acción gubernativa en un determinado sentido, sino que también le asegura continuidad y consistencia al trazado de las políticas.</p>	<p><b>Existe UPPI, pero no UAI</b> El margen de maniobra del gobierno está subordinado al cumplimiento de unas reglas de juego político e institucional restringidas a un ámbito bien definido y con unos actores bien conocidos.</p>
<p><b>No existe UPPI, pero si UAI</b>  Caso no considerado</p>	<p><b>No existe UPPI, ni UAI</b> El margen de maniobra del gobierno depende, de manera crucial, de la capacidad del gobernante para identificar y movilizar los intereses, las tensiones y los conflictos en torno a un proyecto político, administrativo o personal</p>

Los grados de permeabilidad de las estructuras y prácticas institucionales de poder político y el grado de autonomía gubernativa permiten ordenar, en una tipología alternativa los distintos regímenes políticos y su correspondiente grado de autonomía en la estructuración de las políticas públicas:

#### 1. Regímenes de obediencias sólidas = países de alta autonomía gubernativa

Comprende aquellos países que, por cumplir las condiciones de existencia del par unidad de poder político y unidad de acción institucional, adquieren la forma característica de un régimen político tipo I. Se trata de un modelo en donde el Estado y el régimen político están estructurados en torno a una relación orgánica de poderes, con una red de instituciones articuladas a un aparato



estatal que tiene un centro único y bien definido y coordinado horizontal y verticalmente. En este caso, la existencia de unidad de poder político institucionalizado y de unidad de acción institucional del Estado revelan una situación en donde las estructuras y relaciones de poder político y el aparato estatal existen independientemente de las tensiones y los conflictos y los intereses individuales o corporativos de los grupos sociales dominantes y dominados (Huntington, 1991, p. 29). Se denomina modelo de alta autonomía gubernativa para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que se puede constatar que el gobierno cuenta con un elevado margen de maniobra que no sólo le permite orientar, sin mayores traumatismos, la acción gubernativa en un determinado sentido, sino que también le asegura una cierta continuidad y consistencia a los procesos de estructuración de las políticas públicas.

## **2. Regímenes de obediencias porosas = países de mediana autonomía gubernativa**

Comprende aquellos países que por cumplir tan sólo una de las condiciones (existe unidad de poder político, pero no hay unidad de acción institucional), adquiere la forma característica de un régimen político tipo II. Se trata de un modelo en donde la relación orgánica entre el Estado y el régimen político se mantiene, a pesar de las porosidades que presentan algunas de sus ramas del poder público o algunas de sus instituciones políticas o administrativas.

En este caso, la existencia de porosidades pone de presente una situación en donde las estructuras y relaciones de poder político son ocasionalmente permeadas por la fuerza política o económica de intereses privados (individuales o corporativos), produciendo una distorsión evidente del gobierno y la administración pública. Se denomina modelo de mediana autonomía gubernativa para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que se puede observar que el margen de maniobra del gobierno está subordinado al cumplimiento de unas reglas precisas de juego político e institucional (restringidas a un ámbito bien definido y con unos actores bien conocidos) que le imponen las elites al gobernante. Las reglas de juego (como toda regla) no requieren de creencias. Tampoco buscan la solidaridad, imponen paridad entre los que participan. Como bien afirma Baudrillard, las reglas sólo hay que observarlas. La acción de gobierno está limitada por los riesgos de la transgredir las reglas (Baudrillard, 1992). Es este riesgo el que señala las fronteras de lo que, en la estructuración de las políticas públicas, se puede y no se puede hacer. De aquí depende la acción gubernativa y la continuidad y consistencia de las políticas públicas.

## **3. Regímenes de obediencias endebles = países de baja autonomía gubernativa**

Comprende aquellos países en los que por no cumplir ninguna de las condiciones (no existen unidad de poder y unidad de acción institucional), adquiere la forma característica de un régimen político tipo III. Se trata de un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas (Foucault, 1992, p. 118). En este caso, la ausencia de la unidad de poder político institucionalizado y de la unidad de acción institucional, revelan una situación en donde las estructuras y relaciones del poder político y el aparato estatal dependen -de manera crucial- de la coyuntura que atraviesen los intereses, tensiones y conflictos en la sociedad. Esto es, de una particular dinámica de confrontación entre actores estatales, públicos y privados, así como de la correlación de fuerzas presentes en un momento determinado de la confrontación. Se denomina modelo de baja autonomía gubernativa para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que el margen de maniobra del gobierno está subordinado por el cúmulo de intereses,

tensiones y conflictos presentes en las instituciones y la sociedad. En este modelo las crisis no se originan en la ausencia de proyectos, sino por el enfrentamiento irresuelto entre ellos. En el desarrollo de la función gubernativa todo cambio es traumático. La baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no asegura la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas. En este modelo lo público todavía no logra constituirse completamente. Los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, económica y social emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobernante también se presenta con su propio frente.

La tipología podría resumirse en el siguiente cuadrante:

<p><b>Existe UPPI y UAI</b></p> <p>Modelo de alta autonomía gubernativa. Se trata de un modelo en donde el Estado y el régimen político están estructurados en torno a una relación orgánica de poderes, con una red de instituciones articuladas a un aparato estatal que tiene un centro único y bien definido y coordinado horizontal y verticalmente</p>	<p><b>Existe UPPI, pero no UAI</b></p> <p>Modelo de mediana autonomía gubernativa. Se trata de un modelo en donde la relación orgánica entre el Estado y el régimen político se mantiene, a pesar de las porosidades que presentan algunas de sus ramas del poder público o algunas de sus instituciones políticas o administrativas.</p>
<p><b>No existe UPPI, pero si UAI</b></p> <p>Caso no considerado</p>	<p><b>No existe UPPI, ni UAI</b></p> <p>Modelo de baja autonomía gubernativa. Se trata de un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas.</p>

La existencia de distintos grados de autonomía en las políticas plantea un problema de fondo. La autonomía en la estructuración de las políticas, definida como el campo de posibilidades visible y preciso que tienen los actores en el juego institucional del Estado para decidir aquello que le es relevante por encima de aquello que no lo es, no se construye de manera armónica y pacífica. Se construye en torno a un equilibrio transitorio de fuerzas al que se llega luego de una confrontación abierta, sostenida y traumática, entre los distintos actores y tramas en escena, no sin antes haber forzado cambios profundos en las estructuras y relaciones de poder político y de la acción institucional del Estado. El equilibrio al que se llega nunca es definitivo. Es transitorio pues no comporta la victoria definitiva y total de uno de los actores en contienda. Las victorias son temporales y están siempre sujetas a una multiplicidad de externalidades y nuevos hechos que tienden a modificar la correlación de fuerzas que dio lugar al equilibrio. La confrontación es abierta en la medida en que los actores aplican toda la fuerza que tienen disponible, con el propósito de lograr que sus intereses particulares sean asumidos como los intereses generales de la sociedad; es sostenida, porque implica la confrontación de intereses y posiciones que en la mayoría de veces son irreconciliables; y es traumática, por que siempre implica la lucha por la transformación del orden establecido.

### **III. La estructuración de las políticas públicas: elementos para un modelo general**

---

Con el concepto de estructuración de políticas públicas se busca una mayor capacidad explicativa del proceso de producción y despliegue de las políticas públicas. Reivindicando la definición literal de “dar a las partes [de un todo], una estructura determinada” (Diccionario de la Lengua Española, 1979), el concepto de estructuración se propone explicar el proceso mediante el cual un gobernante busca ordenar las partes de una manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno,<sup>9</sup> por su equipo de gobierno y por los gobernados. El proceso de estructuración de políticas públicas no es lineal. A la manera como se producen los procesos de transmisión y adquisición de la cultura (Bernstein, 1990:102-104), la estructuración de políticas está sometida a un proceso permanente de selección, jerarquización y apropiación (en adelante S-J-A) de las formas, relaciones y significados de gobierno. Este proceso tiene lugar en tres dimensiones distintas, pero estrechamente interrelacionadas:

---

<sup>9</sup> Se trata de construcciones particulares a través de las cuales el gobernante ejerce el gobierno: formas que establecen referentes comunes de acción a los funcionarios y los ciudadanos sobre un tema o problema específico; relaciones que establecen los campos temáticos u operacionales de interacción de los individuos, y significados que definen códigos de comunicación y buscan llenar de contenido los móviles de la acción gubernativa.

- a. La dimensión extra-gubernamental, en la que el gobernante y los agentes y agencias externos al gobierno realizan cada uno su proceso de S-J-A. El primero para exponer y ajustar los asuntos más relevantes a su proyecto de gobierno y los segundos para exponer y ajustar sus intereses y necesidades a las expectativas de cómo van a ser gobernados;
- b. La dimensión inter-gubernamental, en la que el gobernante realiza su proceso de S-J-A con los gobernantes de los distintos niveles territoriales para exponer sus propósitos y ajustar los recursos disponibles, para cumplir con los compromisos adquiridos con los electores;
- c. La dimensión intra-gubernamental, en la que el gobernante y su equipo de gobierno realizan sus propios procesos de S-J-A, el primero para precisar lo que se propone sacar adelante como programa de gobierno y el segundo para precisar los objetivos sectoriales y ajustar sus recursos necesarios para el cumplimiento de los propósitos del gobernante.

De esta manera la estructuración de las políticas se produce y reproduce como un proceso simultáneo y de permanente realimentación. Es proceso simultáneo porque en la elaboración y despliegue concurren de manera desordenada y aleatoria distintos acontecimientos que hacen que las políticas se proyecten, como diría Landi (1982), como conjuntos desarticulados que

“Comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones que pueden ser ellas muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia de modo que adquiera una posición estratégica dominante” (pág. 176).

La estructuración de políticas es proceso de permanente realimentación, porque en la definición del orden a alcanzar y su priorización en la agenda de gobierno, el enunciado y su traducción en operaciones específicas debe repetirse y volver, una y otra vez, sobre sí mismo y en relación con los demás niveles de gobierno y los agentes extragubernamentales. Los requerimientos de fidelidad y calidad que se le impone a los procesos de traducción de las intenciones de gobierno en los hechos gubernamentales, imponen la repetición y vuelta sobre sí mismo las veces que sea necesario.

## **A. El carácter dinámico de la estructuración de políticas públicas**

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Los posicionamientos, estrategias y tácticas de cada uno en la confrontación, están regidas por principios de cambio y principios de conservación. En ellos subyacen el sentido y contenido de sus luchas por el orden. Maturana (1995:10) en su análisis de los fenómenos sociales demuestra como todos los procesos de selección, jerarquización y apropiación resultan de la confrontación que se produce entre principios de cambio y principios de conservación. Estos principios son los que fundamentan y explican los componentes de los contextos.<sup>10</sup> El nuevo contexto, proporciona el soporte para implementar los

---

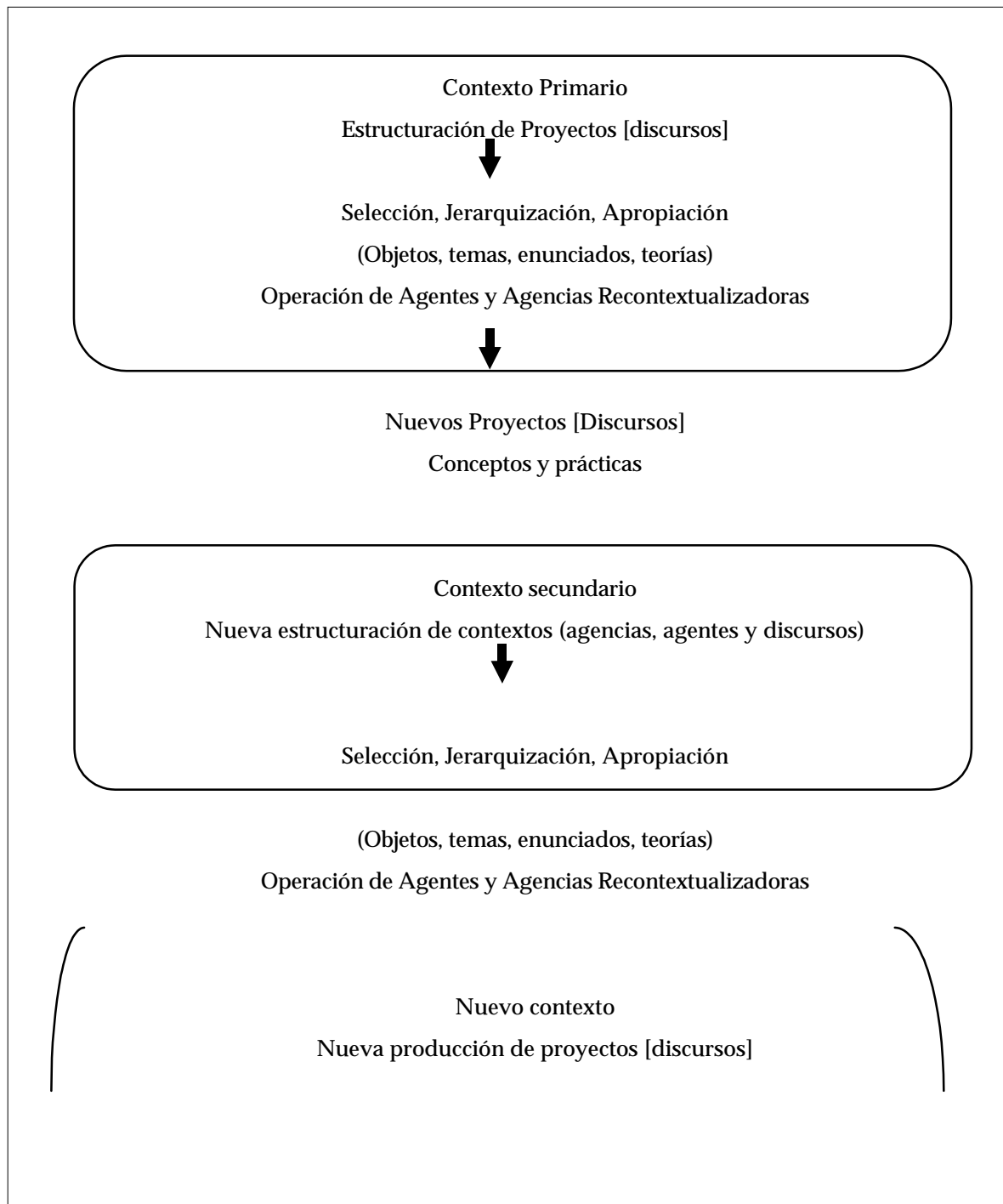
<sup>10</sup> La noción de contexto ya había sido planteada por Oszlak y O'Donnell (1982), definiéndolo como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (las políticas), que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación del objeto y sus efectos sobre otras variables” (p. 91).

principios de cambio o de conservación que regulan los campos en que se desenvuelven los individuos y establece los límites de lo que puede y no puede entrar en el contexto-resultado.

Así como los discursos pedagógicos se constituyen en “un principio que traslada (desubica) un discurso de su práctica y contexto sustantivo y lo reubica de acuerdo con su propio principio de ordenamiento y enfoque selectivo” (Bernstein, 1993:127), las políticas públicas buscan trasladar (desubicar) en los gobernados su proyecto (político) de Estado y de sociedad de su práctica y contexto sustantivo, para reubicarlo de acuerdo a su proyecto (político) de Estado y de sociedad que para los gobernantes constituye su principio de ordenamiento y enfoque selectivo. Así como, según Bernstein, “en el proceso de desubicación y reubicación, el discurso original está sujeto a una transformación que lo convierte de una practica real en una práctica virtual o imaginaria” (ibidem), en las políticas públicas los procesos de desubicación y reubicación de los proyectos políticos, el proyecto de los gobernados sufre una transformación que lo convierte en un proyecto virtual hacia el cual los gobernados desean transitar.

En el esquema N° 1, se describe como las políticas públicas se estructuran como procesos de recontextualización. Es decir, como procesos en los que los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno progresivamente se van desubicando y reubicando en nuevos contextos, en los que luego de un proceso de selección, jerarquización, apropiación se van reelaborando, para llegar a constituirse en un nuevo proyecto de referencia de la acción de los individuos e instituciones.

**Esquema 1**  
**LA ESTRUCTURACION DE POLÍTICAS COMO PROCESO DE RECONTEXTUALIZACIÓN**  
*(Primer nivel de aproximación)*



**Fuente:** Elaboración propia del autor.

El esquema muestra como los contextos originales de agentes, agencias y discursos gubernativos se desubican y reubican en un nuevo contexto de gobierno. Es decir, como se recontextualizan. Pero no se trata de un proceso exento de traumatismos. La desubicación y

reubicación de los proyectos precedentes, en el nuevo contexto, se produce cuando los principios de cambio y los principios de conservación que operan en los individuos y las instituciones, se confrontan para dar lugar a un proceso de selección, jerarquización y apropiación de los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas.

El contexto emergente trae implícitos sus propios principios de cambio y de conservación. Incorpora nuevos temas, objetos, enunciados, problemas, intereses y deseos que estructuran un campo particular de relaciones entre agentes, agencias y discursos que copan la escena pública. Los contextos emergentes no sólo entrañan una nueva forma de regulación gubernativa de las relaciones sociales, sino que también imponen límites acerca de lo que puede y no puede ser incorporado en el ejercicio de gobierno. Resulta importante observar que los procesos de estructuración de las políticas públicas no sólo modifican los contextos de los gobernados. También deben modificar los contextos en que se desenvuelven los gobernantes. Tanto los que conducen el gobierno, como los que realizan las tareas concretas de la acción pública. En los hechos, el ejercicio de gobierno exige que los que conducen tengan que reconocer los límites y las posibilidades que tiene su proyecto [discurso] y adecuarlo a las condiciones existentes, así como la puesta en marcha de un nuevo gobierno, con nuevas políticas, somete a los funcionarios de los niveles medio e inferior de la administración pública a un proceso de recontextualización en el que deben modificar sus discursos y prácticas regidas por el gobierno precedente, para entrar a actuar bajo los nuevos parámetros del gobierno entrante.

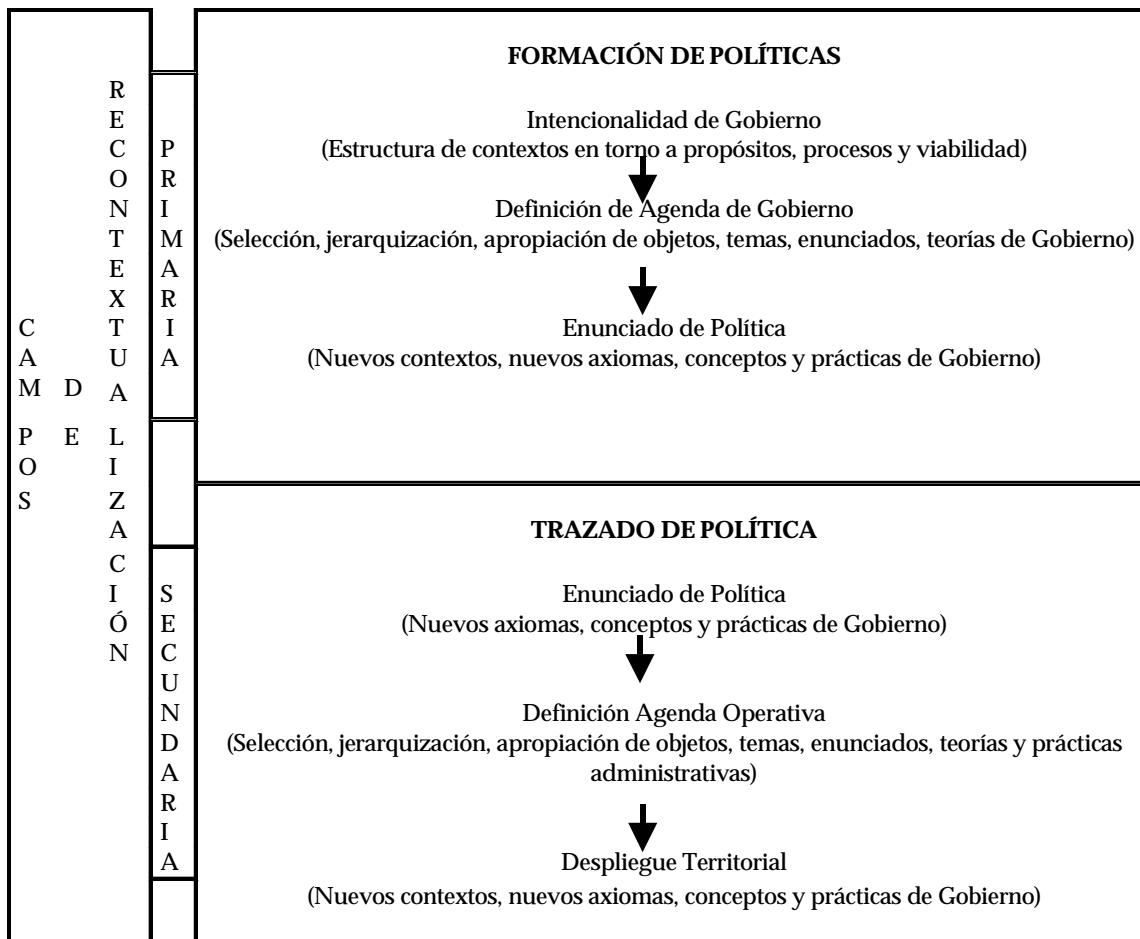
En la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas. Pero los contextos no son permanentes. La lucha desatada entre principios de cambio y principios de conservación, que rige la producción y reproducción de políticas, no permite llegar a un orden completamente acabado. Frente a unas fuerzas de transformación irrumpen otras de conservación.

En el esquema N° 2, la descomposición de los campos de recontextualización de las políticas, muestra la manera cómo la estructuración de las políticas comprende, dos grandes campos de operación. En primer lugar se encuentra el campo en donde se produce la formación de las políticas. Comprende un conjunto de procesos sucesivos en los que se produce la traducción de las intencionalidades de gobierno en enunciados de política pública. En segundo lugar está el campo en donde se producen los trazados de la política. Comprende un conjunto de traducciones sucesivas de los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

Esquema 2

**DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMPOS DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

(Segundo nivel de aproximación)



Fuente: Elaboración propia del autor.

Desde el punto de vista de la formación de las políticas, la recontextualización surge en el momento mismo en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada. La necesidad de encauzar la acción gubernativa no sólo impone la consideración de los elementos estructurales que permiten integrar la acción de gobierno a procesos que trascienden lo inmediato. También exigen evaluar los distintos escenarios que viabilizan la intencionalidad gubernativa, ajustando los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas gubernativas en juego. El campo se cierra con el enunciado de política que sintetiza la intencionalidad del gobernante (y los gobernados), para constituirse en el referente del conjunto de axiomas y prácticas que rige el gobierno de las instituciones y la sociedad. De la misma manera, en el trazado de las políticas, los procesos de recontextualización emergen en el momento en que los enunciados de política deben traducirse en una priorización de operaciones institucionales. La priorización, bajo la forma de agenda operativa, busca imponer un orden determinado a la acción de los agentes operadores y las agencias de operación responsables de la ejecución de las políticas. Es decir, ajustar los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas administrativas en juego. El trazado se cierra con el despliegue territorial que sintetiza los ajustes y establece el conjunto de axiomas y prácticas que rige la acción institucional.



## **B. Elementos para un modelo general de estructuración de las políticas públicas**

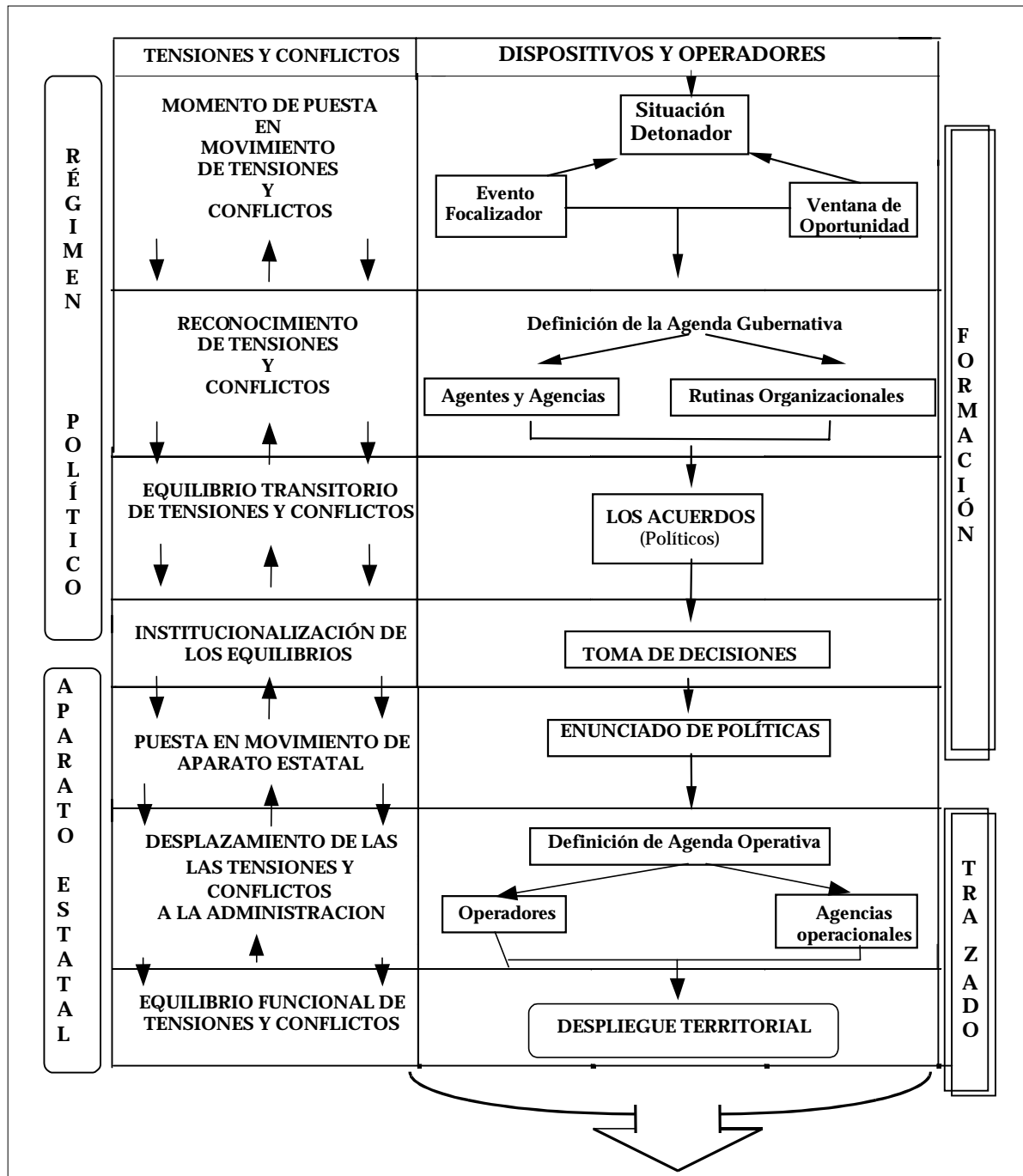
El esquema N° 3 expone lo que podría ser considerado como una primera aproximación a un modelo general de estructuración de las políticas públicas. El esquema presenta, en la margen izquierda, los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas, especificando la manera como se desatan y desenvuelven las tensiones y conflictos al interior del proceso de estructuración de las políticas públicas. Y en la margen derecha, el esquema expone el proceso secuencial que sigue la estructuración de las políticas públicas. Se trata del componente que da cuenta del carácter orgánico y articulador de las políticas públicas como instrumento privilegiado de la acción de gobierno.

Por su naturaleza, la intensidad de las tensiones y conflictos inherentes a todo proceso de estructuración de las políticas públicas, emergen como elementos claves para asegurar la producción y reproducción de las políticas públicas. No solamente dan cuenta de la sensibilidad del contradictorio y complejo cúmulo de intereses (políticos, económicos y sociales) a las intervenciones gubernamentales a través de las políticas públicas, sino también el poder que realmente las políticas públicas le pueden conferir a los gobiernos para mantener o alterar el orden existente.

Se trata, entonces, de un complejo proceso de mutuas determinaciones en el que, por una parte, la intensidad de las tensiones y conflictos determina los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes para hacer valer una apuesta política y electoral por la que han votando una mayoría de ciudadanos, hasta convertirla en hechos de gobierno. Pero, por otra, las políticas públicas permiten ordenar y movilizar un conjunto determinado de recursos (técnicos, humanos, financieros) produciendo unos resultados tales que permiten atenuar unas tensiones y conflictos o activar otros que le permitan al gobernante mejorar sus márgenes de maniobra, hasta un punto tal que logra imponer su proyecto político como el proyecto de todos los ciudadanos.

Así, el modelo se desarrolla en función de la doble interacción entre la intensidad de las tensiones y conflictos y el manejo de los dispositivos y operadores.

Esquema 3  
**MODELO DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**  
 (Tercer nivel de aproximación)



Fuente: Elaboración propia del autor.

## 1. Los momentos de producción y reproducción de las políticas

Desde la perspectiva de los momentos de producción y reproducción de las políticas, el modelo se descompone en los siguientes momentos:

- i) El momento de la puesta en movimiento de las tensiones y conflictos. Es el momento que marca el inicio del proceso de estructuración de políticas públicas. Es decir, el momento en que la puesta en escena de distintas alternativas de gobierno para la elección de los ciudadanos, implica la puesta en movimiento de las tensiones y conflictos de la sociedad. Se trata de un proceso en que los asuntos socialmente relevantes adquieren un status tal que lo hace trascender hasta forzar su inscripción en el conjunto de preocupaciones y expectativas públicas. En el debate electoral, los distintos asuntos van teniendo posiciones variables en la escala de prioridades públicas, revelando una particular correlación de fuerzas entre los distintos actores e intereses en juego.

En el momento en que los ciudadanos eligen, optando mayoritariamente por una propuesta por encima de otra, la dinámica de tensiones y conflictos adquiere una connotación muy diferente. Del escenario movilizador en busca del apoyo ciudadano, se transita a un escenario de confrontación en el que actores e intereses se movilizan en defensa de sus prerrogativas o en busca de beneficios adicionales. El resultado electoral, por sí mismo, desata una particular dinámica de tensiones y conflictos en la sociedad (y el Estado) o activa otros latentes que esperaban su oportunidad para ponerse en evidencia. Por su naturaleza, no se trata de un momento producido al vacío. La irrupción en la escena pública de un conjunto de presiones que, bajo la forma de expectativas y presiones en busca de favorecer unos determinados intereses, es el resultado de un conjunto de acciones y decisiones pasadas, que en su tiempo también fue el producto de una puesta en movimiento de intereses y conflictos. También se trata de un momento en donde la situación presente es condición para un conjunto de acciones y decisiones futuras.

- ii) El momento del reconocimiento de las tensiones y conflictos. Es el momento en que los agentes y agencias en escena exponen la particularidad y potencia de sus intereses, frente a los intereses contrarios, configurando un escenario en el que cada uno va reconociendo el complejo de intereses en juego y la correlación de fuerzas presente en la confrontación. La intensidad de las tensiones y conflictos varía según la naturaleza y alcance de los conflictos.

El doble reconocimiento (intereses y correlación de fuerzas) conduce a un determinado ordenamiento de los temas o problemas a tratar, según sea la posición y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción, aparezcan como las prioridades a resolver so pena de la desestabilización absoluta.

- iii) El momento de búsqueda de equilibrios (transitorios) de las tensiones y conflictos. Una vez se reconoce la existencia de las tensiones y conflictos y se procesa según la correlación de fuerzas presente, se abre paso al tercer momento de la estructuración de las políticas públicas. Es el momento en que los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas de tal manera que permita establecer equilibrios transitorios de tensiones y conflictos. Se trata de una coyuntura en que los actores en escena buscan alinear las distintas fuerzas en juego (políticas, sociales, militares o económicas), con el propósito de lograr una situación que le dé una salida que sea globalmente aceptada a las tensiones y conflictos

presentes. Se habla de equilibrio transitorio en la medida en que, por una parte, la noción de equilibrio hace referencia a una situación de restringida armonía entre las distintas fuerzas en contienda (sea por empate técnico o por victoria de una de las partes) y, por otra, la noción de transitoriedad da cuenta de una situación conflictiva que no está definitivamente resuelta. Si bien es cierto que el equilibrio puede inmovilizar las fuerzas en confrontación, también lo es el hecho de que la inmovilización no significa la eliminación de las confrontaciones.

- iv) La institucionalización de los equilibrios. Es el momento en que la situación de equilibrio transitorio lograda, exige ser institucionalizada. Esto es, que las pautas que dan fundamento al equilibrio deben ser conocidas, aceptadas y practicadas, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso (O'Donnell y Schmitter, 1991). Es el momento de la institucionalización de los equilibrios, en donde los sectores confrontados encuentran que la adscripción de sus intereses a las instituciones le da valor y estabilidad no sólo a las instituciones sino también a sus propios intereses. La institucionalización de los equilibrios debe ser interpretada como la puesta en escena de las estructuras, funciones y procedimientos de las normas y de las organizaciones en juego.
- v) La puesta en marcha del aparato estatal. Es el momento en que la institucionalización de los equilibrios impone la puesta en movimiento del aparato estatal. Es decir, el momento en que los intereses e intencionalidades, para mantenerse en equilibrio, deben traducirse en hechos reales y concretos. Esto es, la incorporación de las técnicas e instrumentos que permitan traducir los intereses, las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos.
- vi) El momento del desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos. La puesta en movimiento del aparato estatal no es neutra. Los funcionarios no están ajenos al cúmulo de tensiones y conflictos desatados desde el momento de la apuesta electoral. La traducción institucional de los equilibrios en las tensiones y conflictos, impone también una particular dinámica de confrontación política entre los agentes, agencias y discursos, que se revela a través de la fragmentación institucional, la atomización de las decisiones, la usurpación y superposición de funciones. Es el escenario de las confrontaciones abiertas en donde cada uno de los contendientes busca imponer su control sobre un segmento de la administración pública. Es el terreno abonado del poder burocrático.
- vii) Momento del equilibrio funcional de las tensiones y conflictos. El desplazamiento de las tensiones y conflictos, del terreno político al terreno administrativo, impone un gran desafío: la búsqueda de alternativas administrativas para resolverlos. Es el momento del restablecimiento del equilibrio transitorio de tensiones y conflictos, pero ahora en el plano funcional de las organizaciones públicas. En medio de la confrontación un arreglo entre las partes se impone como condición de supervivencia. La fragmentación institucional, la atomización decisional o la usurpación de funciones debe ser sustituida por la acción coordinada, concertada y especializada (en alguna parte de los procesos o las acciones organizacionales) que evite los argumentos en favor de la supresión y despido de las agencias y agentes responsables de la intervención estatal.

## 2. Dispositivos y operadores

El primer momento de puesta en movimiento de intereses y conflictos, está nucleado en torno a la existencia de una situación detonador. En la medida que concentra las preocupaciones y

expectativas públicas, una situación detonador se define como un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones políticas y sus formas de manifestación, llama la atención de los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y de los aspirantes a gobernar, sobre la necesidad de actuar. Por su naturaleza, una situación-detonador puede ser reactiva cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad institucional o de conmoción social. O puede ser proactiva cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro. Mientras que la existencia de una situación detonador reactiva revela una situación de bloqueo o conmoción que debe ser atendida por el gobierno para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido, la existencia de una situación detonador proactiva revela un espectro de nuevos frentes de desarrollo para las acciones públicas, estatales y privadas. No obstante, la valoración gubernativa de la situación detonador tiene un alto grado de subjetividad y su percepción está altamente subordinado al particular contenido de los proyectos de dirección política y de dirección ideológica que promueven y reflejan los gobiernos a través de la intervención de las organizaciones del Estado.

La situación detonador se estructura en torno a dos elementos básicos. El primero, un evento focalizador, que incorpora a la situación detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndoles integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo aliento. Así como una situación detonador refleja un particular momento de las relaciones Estado-sociedad, el evento focalizador es el que permite identificar el cause de crisis o de progreso en que se tales relaciones se desenvuelven. Los eventos focalizadores hacen que la situación-detonador no sea solamente circunstancial (que no afecta la organicidad del Estado), sino que por su naturaleza le imprima un determinado contenido al propósito estatal de intervenir en aquellos puntos que considera cruciales para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, los eventos focalizadores pueden ser abiertos, es decir pueden generar la conmoción pública y se constituyen en un referente para una acción urgente, o pueden ser cerrados, es decir, que pueden provenir de un requerimiento que aún la población no comprende bien, ni lo necesita.

El segundo elemento que estructura una situación detonador es la llamada ventana de oportunidad, que da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación detonador se proyecte como un elemento que posibilita o restringe la importancia de las políticas. Según Kingdon (1984), una ventana de oportunidad “representa una oportunidad para los actores movilizados a favor de unas soluciones preferidas o de una actuar de acuerdo con los llamados de atención sobre sus problemas particulares” (Citado por Surel, 1998, p. 74). La ventana de oportunidad activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones. Las ventanas revelan el sentido de localización y pertinencia de la situación detonador. Hacen que tengan relevancia, como factores claves para la estructuración de las políticas. Las ventanas de oportunidad pueden ser reales o virtuales. Es decir, que pueden ser el resultado de una serie de acontecimientos que efectivamente han sucedido o pueden ser el producto de un artificio gubernamental para asegurar la aceptación política y social en torno a la necesidad de una acción del Estado, cualquiera sea su intencionalidad y alcance.

Los trabajos de Keller sobre el ciclo electoral, señalan cómo, la magnitud del resultado electoral determina la talla o el tamaño de la ventana de oportunidad. Un resultado electoral muy favorable, le confiere al mandatario entrante una mejor gama de oportunidades que acción, frente a aquellos que no tienen las mismas oportunidades” (p. 212)

Los eventos focalizadores y las ventanas de oportunidad, se constituyen en piezas claves para la formación de una agenda gubernativa. Es decir, una agenda preliminar de políticas públicas. Por su naturaleza, la agenda se constituye en el mecanismo más adecuado para seleccionar los temas o problemas a tratar y ordenar según las prioridades y acciones que marca el rumbo previsto por el gobernante. La agenda adquiere sentido y contenido gubernativo sólo cuando se pone en una doble

perspectiva. Por una parte, cuando se identifican e incorporan los agentes y agencias [y sus intereses] comprometidos directa o indirectamente en la estructuración de las políticas. Y por otra, cuando se consideran los procesos y rutinas organizacionales a través de los cuales se identifican, ordenan y ejecutan las prioridades de las decisiones y acciones gubernativas. Mientras que la incorporación de los actores hace referencia a la necesidad de confrontar la agenda gubernativa con las agendas de cada uno de los intereses individuales o corporativos en juego, la consideración de los procesos y rutinas organizacionales hace referencia a la necesidad de reconocer la no-neutralidad del Estado y el aparato estatal como condición para viabilizar cualquier acción estatal. Esto es, el reconocimiento acerca de la existencia de las fuerzas inerciales que subordinan la acción de las organizaciones hacia un tipo de comportamiento determinado, que sólo pueden ser modificadas generando nuevas inercias que quiebren a las anteriores. Cobb y Ross (1976) afirman que "se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas" (Aguilar, 1993: 25).

En términos del modelo de Cobb y Elder (1972), la elaboración de la agenda se desarrolla como un proceso secuencial en el que la interacción de varios actores políticos en torno a un hecho determinado, plantea una problematización inicial. La movilización política producida por las características del hecho, así como por la simbología que se va utilizada por los actores comprometidos, van generando las condiciones de amplificación mediática del hecho. Las reacciones públicas le dan relevancia al hecho, ya erigido en problema público, para forzar su puesta al control de los filtros institucionales como condición para ingresar a la agenda de gobierno (Surel, 1998).

La incorporación en la agenda gubernamental de actores, procesos y rutinas organizacionales, no sólo puede afirmar o cuestionar los temas, problemas y prioridades de la acción gubernativa que en principio el gobernante había definido como los más importantes. En uno o en otro caso, la agenda debe traducirse y concretarse en acuerdos, generalmente de naturaleza política, entre los agentes y agencias en contienda. Los acuerdos se constituyen en el factor que refleja los equilibrios transitorios de las fuerzas e intereses, a que se ha llegado en un momento específico de la contienda. Mientras que el equilibrio radica en la favorabilidad que las fuerzas e intereses le puedan conferir a una acción específica del Estado o a la consecución de un objetivo determinado, la transitoriedad proviene de la incorporación a la agenda gubernativa de otras agendas [conocidas y ocultas] internas o externas al proyecto de gobierno, que por su naturaleza están articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica del conflicto.

Los acuerdos son la base de la toma de decisiones mediante las cuales se refrendan (institucionalizan) los equilibrios transitorios en las instancias pertinentes. Cuando la agenda se pone en la perspectiva de actores, procesos y rutinas organizacionales, los acuerdos se deben traducir en decisiones gubernamentales. En si mismas las decisiones gubernamentales, entrañan la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se mueve el gobernante y su equipo.

La traducción de la intencionalidad de la acción estatal en un conjunto de decisiones, marca un momento crucial en la estructuración de las políticas públicas. El momento de la institucionalización de los procesos políticos de confrontación - transacción, se cristaliza en una toma de decisión que da sentido y especificidad al ordenamiento jerárquico y organizacional establecido en el régimen político. Esto es, el reconocimiento e inscripción, con carácter oficial, de los conflictos que delimitan el margen de maniobra decisional y operativo que tiene cada una de las instituciones que conforman el aparato estatal. Tal reconocimiento e inscripción de los conflictos, tiene lugar en aquellas instancias que por su naturaleza, bajo formas corporativas de representación

gubernativa (vg. consejos de ministros, consejos de gobierno, etc.), dan un contenido específico a la decisión de intervención estatal.

No obstante, la institucionalización es relativa en la medida en que no recoge todos los conflictos que tienen lugar en el conjunto de relaciones Estado-sociedad. Además de un grado relativo de institucionalización de los conflictos, la toma de decisiones representa una particular opción de dirección estatal y de proyecto ideológico tomada por un gobierno considerando el entorno en que se desenvuelve. Como opción de dirección estatal y de proyecto ideológico, las decisiones deben traducirse y especificarse a través de los enunciados de políticas públicas. La institucionalización de las tensiones y conflictos revelan un momento particular de las luchas por la hegemonía. La intención de actuar en una determinada dirección y bajo un proyecto ideológico, debe expresar la puesta en marcha del aparato estatal. La traducción de las decisiones en el enunciado de políticas, impone una triple exigencia: Primero, reconocer e incorporar actores, tramas e intereses en los propósitos y las decisiones de acción y movilización del Estado. Se trata de esclarecer los agentes, agencias, discursos y escenarios institucionales que se constituyen como tales. Trascienden las formas tradicionales de la regulación del bienestar a la regulación de la productividad. Segundo, reconocer e incorporar los distintos grados y escalas que establece el régimen político para estructurar las políticas. Esto es, formular las políticas de acuerdo a los niveles de decisión, organización y operación según la indicación de jerarquías; las estructuras, funciones y procedimientos que establecen los principios organizacionales; y los grados de control y subordinación de que tienen unas autoridades de política por encima de otras. Tercero, conferir visibilidad, operacionalidad y responsabilidad específica, para que los distintos actores comprometidos [directa o indirectamente] en la formación de las políticas, tomen sus decisiones y se movilicen en la dirección correcta.

Más que un momento metodológico, el enunciado de políticas sintetiza el proceso a través del cual se produce el desdoblamiento de la intencionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno. El enunciado pone en evidencia el norte hacia el cual se busca navegar. La definición de una agenda operativa es la definición de la carta de navegación. La agenda operativa refleja el conjunto de problemas, cuestiones y asuntos que los responsables de traducir los enunciados de política en acciones institucionales han seleccionado y ordenado [según sus prioridades] como objetos de su acción o como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 1993). La formación de la agenda está sometida a la consideración de los problemas y posibilidades de acción de los operadores y las agencias de operación de las políticas públicas. Los problemas y posibilidades de acción no sólo hacen referencia a la capacidad de los operadores y agencias de operación para comprender aprender y difundir los enunciados de políticas en acciones institucionales puntuales, sino también para incorporar el conjunto de intereses y compromisos adquiridos en la ejecución de las políticas públicas.

La agenda operativa debe ser sometida, entonces, a la prueba del despliegue territorial de las políticas. Es decir, a la prueba que busca articular las necesidades territoriales con las disponibilidades del gobierno nacional y sincronizar los propósitos a alcanzar con las capacidades de cada uno de los responsables directos o indirectos de las políticas en un país. En el proceso de regulación y sincronía, existen algunos elementos básicos que concurren en la conversión de la intencionalidad estatal, en acciones reales y medibles en los territorios: la identificación, diferenciación y selección de los generadores, facilitadores, receptores, usuarios y beneficiarios potenciales y reales de la política que va a ser desplegada hacia los territorios. Esta tarea no sólo permite ajustar la política a la población objetivo y las condiciones en que se haya, sino también hace posible identificar los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos, en la medida que pueda determinar la capacidad que tienen las instancias y organizaciones estatales y públicas para asumir las tareas que le sean confiadas.

En este sentido, el despliegue sobre los territorios comprende tres momentos derivados: la anticipación, que consiste en el análisis de riesgos y oportunidades a que está sometido un determinado objetivo o meta; la aplicación, que consiste en la utilización de las técnicas e instrumentos a través de los cuales se busca operar en una dirección determinada; y la apropiación, que consiste en el proceso de privatización de los resultados. Es decir, la apropiación política, económica, social o institucional mediante la cual se espera obtener un rendimiento propio y particular y por tanto diferente de los demás. Aquí se construye el punto de partida en donde concurren actores, tramas y escenarios, revelando una nueva puesta en movimiento de intereses encontrados.



## **IV. La estructuración de las políticas públicas en países con regímenes de obediencias endebles**

---

En condiciones de un régimen político de obediencias endebles con baja autonomía gubernativa en la estructuración de las políticas públicas, la linealidad de los modelos secuenciales del tipo Fines/Medios/Productos/Impactos, aparece claramente desbordada. Revela una situación en la que coexisten un conjunto de agentes y agencias cuyos intereses evolucionan siempre de manera incierta. Sus acciones y decisiones se desenvuelven en un escenario en el que no todas las variables están controladas o son controlables. En condiciones de lucha por el control territorial o el control del aparato estatal, irrumpen como frentes reales de poder. Y la institucionalidad en que operan es tan frágil que la existencia de tensiones y conflictos no sólo limita la movilidad de los recursos disponibles, sino también subordina la consistencia y continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política.

En situaciones de baja autonomía gubernativa, la excepción siempre será la regla: las tareas de coordinación serán las tareas de concertación. Las llamadas de jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas de la jerarquía política. La invocación de lo público, en realidad será la defensa de lo privado, en un escenario en donde quienes se proclaman sus defensores en realidad son sus mayores beneficiarios. La autonomía restringida trasciende los debates sobre el grado de racionalidad de las políticas o sobre las tensiones existentes entre los procesos técnicos y los procesos políticos, para reubicar la discusión en el terreno mismo de los momentos, dispositivos

y operadores que rigen la estructuración de las políticas públicas. Los fines y medios inicialmente previstos de una política se alteran progresivamente en la medida en que las políticas ingresan y son apropiadas por los funcionarios y las organizaciones públicas. El ajuste (negociación) de los fines comienza desde el momento mismo en que el gobernante expresa su propósito de poner en marcha el aparato de gobierno. De allí hasta el momento en que la intención de gobierno se convierte en un enunciado de política pública, los fines han sido redefinidos una y otra vez. La estructuración de las políticas es percibida como un proceso dinámico que puede llegar a modificar su sentido y contenido, en la medida en que los enunciados tienen que ajustarse a los contextos en que deben ser llevados a la práctica. Los objetivos iniciales pueden ser subestimados por los nuevos objetivos operacionales, su jerarquía puede verse invertida y los medios utilizados de facto pueden tener origen en un compromiso (político, económico o institucional) y así diferir de los medios previstos in abstracto (Monnier, 1991:136).

En el momento en que los enunciados entran en las organizaciones públicas el ajuste sobre los fines es sustituido por el ajuste sobre los medios. Los enunciados de política van siendo ajustados por quienes van recibiendo la responsabilidad de llevar a cabo la política. Este ajuste no sólo responde a la exigencia de que el funcionario comprenda el enunciado, se comprometa con él y disponga lo necesario para su realización. También responde al propósito de incorporar en la ejecución de la política sus propios intereses y compromisos. En la estructuración de las políticas lo que marca a los políticos y a los burócratas no es tanto una construcción racional-secuencial, como el surgimiento continuo, incontrolado e incontrolable de una imaginación radical y creadora, regulada por unas reglas de juego (político e institucional) bien definidas y alimentada por el flujo de los intereses, las representaciones, los afectos y los deseos que rigen la práctica política y la acción partidista. Los patrones que rigen la secuencia Medios-Productos-Impactos, tienen un sustituto efectivo: el deseo,<sup>11</sup> bien bajo la forma de interés público o privado, o bien bajo la forma de “*raison d'État*”.

## **A. Consideraciones generales de aproximación a un modelo de estructuración de políticas para países de baja autonomía gubernativa**

### **Los supuestos generales**

En el caso de baja autonomía gubernativa, la estructuración de las políticas parte de los siguientes supuestos generales:

El Estado se ha feudalizado. El aparato estatal y las instituciones que lo componen, encarnan una lucha a muerte para apropiarse los feudos más atractivos y rendidores para los intereses particulares de los actores en confrontación. Es el supuesto que da cuenta de la precariedad del régimen político y del aparato estatal para hacer trascender los intereses públicos sobre los intereses privados, para mantener la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones.

No existe sincronía entre fines y medios. En condiciones de feudalización, la primacía de los intereses privados sobre los intereses públicos hace que se distorsione el sentido y contenido de la intervención estatal. Los fines que persigue el gobernante se degradan para convertirse en medios o éstos [los medios] se enaltecen para convertirse en fines. Bien porque los fines sólo son utilizados como pregón para ilusionar a los gobernados, cuando los fines reales son distintos o se busca un resultado distinto que no puede explicitarse; o bien porque los fines del gobernante no son

---

<sup>11</sup> El deseo, como argumenta Spinoza, es el apetito con conciencia de él. Para Spinoza consta pues por todo esto, que no nos esforzamos por nada, ni lo queremos o deseamos por que sea bueno, sino que, por el contrario, “juzgamos que algo es bueno por que nos esforzamos por ello, lo queremos, apeteceemos y deseamos” (Wienphal, 1990, p. 122).

asumidos como tales por los responsables de la ejecución de las políticas, pues ellos imponen sus propios fines como si fueran los de aquél.

La información es un recurso escaso y fuente de poder. Es el supuesto en donde la burocracia y el poder burocrático, lejos de estar asociado a una fuerza política autónoma y neutra que tiene como función primordial traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las organizaciones en cumplimiento de sus propósitos. Desprovistos de una carrera funcionarial, de las garantías mínimas de subsistencia y reproducción profesionalizada, la burocracia y el poder burocrático, se constituyen en una estrategia consciente de supervivencia política, económica o social de los funcionarios frente a la voracidad del orden establecido.

Las relaciones jerárquicas y funcionales están subordinadas a la dinámica de las relaciones políticas. Esto es que el desenvolvimiento está sobre determinado por la particular coyuntura que atraviesen las relaciones políticas el las relaciones de poder de quienes nominalmente detentan los altos cargos del Estado, con quienes realmente controlan el desempeño de los puestos de trabajo. Las llamadas de jerarquía funcional, siempre son desplazadas por las llamadas de prestigio. Las líneas de mando no están constituidas por referencia al mapa orgánico-funcional de las organizaciones públicas, sino por la línea de dirección de los partidos o los movimientos políticos.

No hay perfecta movilidad de factores. La multiplicidad de fuerzas que interfieren hace que la asignación y uso de los recursos esté limitada por la presencia de factores "externos" que no permiten que la oferta y la demanda de bienes públicos pueda representar la totalidad de los beneficios que se obtienen, ni la totalidad de los costos en que los individuos incurren al interactuar en la sociedad. Lo público no logra constituirse en un referente de la acción de la sociedad y del Estado.

## **B. Las políticas públicas en países de frágil institucionalización**

El esquema N° 4 revela como, en situación de frágil institucionalización, los procesos de estructuración de las políticas públicas están en un primer momento sobredeterminadas por la voluntad y la intención particular de aquellos que están al frente de las instituciones públicas. Pero posteriormente son sometidas complejos procesos de negociación de intereses internos y externos al gobierno. En la medida que la negociación va filtrando el aparato gubernamental, las intermediaciones de intereses privados se multiplican en un escenario cada vez más conflictivo y fragmentado. La multiplicidad de actores e intereses en juego no permiten la construcción de un único referencial. Cada actor construye su propio referencial, buscando salvaguardar sus propios intereses y beneficios.

En este contexto, los procesos de definición de la situación detonador y la identificación de los eventos localizadores y las ventanas de oportunidad, se ven perturbados por la intencionalidad de quien está a la cabeza del gobierno. Desde su llegada al poder, la intencionalidad gubernamental está marcada por el proyecto político personal de quien gobierna y por los compromisos electorales adquiridos en las elecciones. Esta intencionalidad está limitada solo por la propia vocación de poder de quien gobierna. Sólo cuando entran en escena los intereses y las presiones del partido(s) o movimiento(s) político(s) que apoyó la candidatura e impulsó su elección como gobernante y como tal quiere imponer las reglas de juego que considera pertinentes y obtener su beneficio.

De esta manera, la definición de prioridades, objetos, temas, campos de acción, trayectorias y declaraciones, comienza a estar determinada por un complejo proceso de negociación en el que intervienen los intereses del gobernante y su equipo de trabajo, los intereses de los sectores amigos del gobierno, las inercias organizacionales y compromisos anteriormente adquiridos por las

entidades públicas y las urgencias que las entidades debe atender. La no coincidencia de intereses, activa una dinámica de confrontaciones que amenaza con fracturar la unidad del propio equipo de gobierno y de los sectores más próximos a él. La acción de los agentes gubernamentales y las rutinas organizacionales, dejan de cumplir con su papel de filtro purificador en el proceso de escogencia pública de las opciones en la resolución de los problemas, para convertirse en entes autónomos, con su propia dinámica que entra en busca de mantener sus prerrogativas. El proceso de elaboración de la agenda de gobierno, que antes estaba regido por un proceso secuencial y sistemático de racionalización de opciones, comienza a quedar sujeto de una serie de negociaciones que marca los primeros límites a la acción del gobernante y su equipo de gobierno.

La agenda de gobierno resultante, lejos de señalar el camino a seguir, pone en evidencia la correlación de fuerzas presentes al interior y exterior del gobierno. De la misma manera, los acuerdos políticos, lejos de producirse y de desarrollarse en función de un proyecto político e ideológico de Estado y de sociedad, terminan reducidos a un complejo de enunciados de “política” en el que todas las partes deben sentirse representadas.

La toma de decisiones comienza a estar determinada, entonces, por la magnitud e intensidad de las presiones internas y externas al gobierno. La producción de los nuevos contextos, axiomas, conceptos y prácticas de gobierno, con la que se buscaba darle curso a un determinado proyecto político, aparece prisionero de la negociación de intereses entre los sectores que emergen como portadores de poder real. En la medida que las negociaciones se van desplegando en el aparato gubernamental, los intereses que irrumpen son cada vez mayores y más fragmentados. El proceso de traducción de los enunciados políticos generales de gobierno, en los enunciados sectoriales, comienza a quedar sujeto de las presiones que ejercen los intereses de quien gobierna el sector (ministros y directores) y sus equipos de trabajo (que no necesariamente coinciden con la cabeza del gobierno), así como de las interferencias que producen las inercias institucionales y las practicas burocráticas que se han consolidado por años en las organizaciones públicas. Además, la traducción para llegar a los enunciados sectoriales queda también sometida a los intereses sectoriales próximos al gobierno. Los enunciados de política quedan reducidos a la determinación de los objetos de intervención sectorial, a las trayectorias institucionales y las practicas administrativas.

En este escenario, la elaboración de la agenda operacional en cada sector de la administración, que en principio aparece encadenada a las declaraciones y compromisos públicamente adquiridos por el ministro o director que gobierna el sector, debe considerar también los intereses y las necesidades de los funcionarios del sector, así como las disponibilidades de recursos que quedan en el sector para adelantar las tareas, y las disponibilidades que dejan las declaraciones y compromisos públicamente adquiridos por los responsables de otros sectores y organizaciones del gobierno.

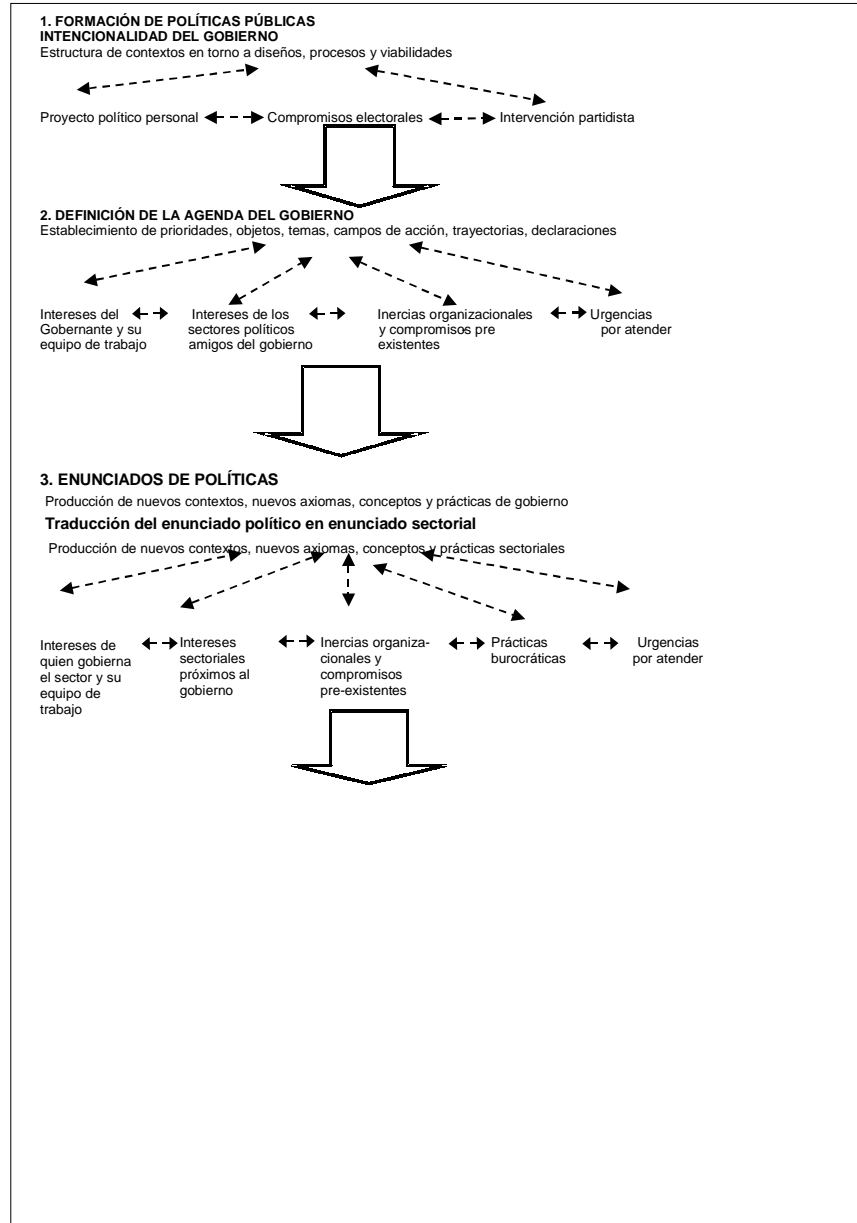
Las acciones decididas sectorialmente como agenda operacional del gobierno, para llegar a los territorios, debe someterse a un último filtro de presión institucional que está por fuera de su control: la negociación de los intereses de quien gobierna el territorio y su equipo de trabajo, los intereses sectoriales de los grupos cercanos al gobierno territorial, las inercias y compromisos institucionales de los gobiernos territoriales y las urgencias por atender en los territorios. El despliegue territorial de las políticas con el que se busca articular los recursos disponibles a las trayectorias organizacionales, en torno a objetivos y propósitos definidos, lejos de reflejar un equilibrio parcial de tensiones y conflictos.

En este contexto, el complejo de actores e intereses en juego configura un panorama en el que la multiplicidad de participantes y perspectivas de la acción gubernamental, la multiplicidad de centros de decisiones que no necesariamente están subordinados unos de otros o por lo menos interconectados, la multiplicidad de fines y medios y su mutación entre una etapa y otra de la

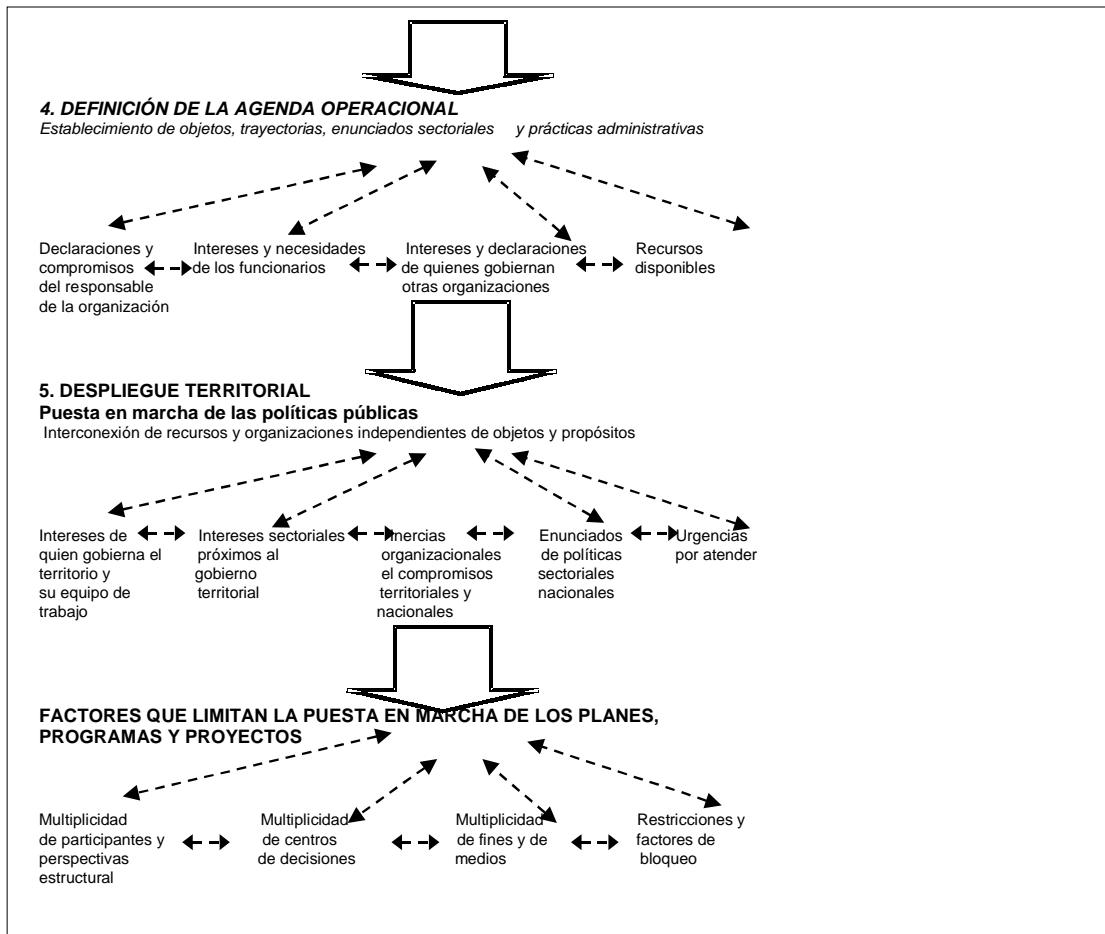
estructuración de las políticas públicas, así como el conjunto de restricciones y factores de bloqueo estructural, limitan seriamente cualquier capacidad de acción gubernamental.

En condiciones de frágil institucionalización, los procesos de estructuración de las políticas públicas aparece determinada por la diseminación de poderes, la ausencia de un aparato de Estado que pueda estar articulado en torno a un centro único y bien definido y por la primacía de los intereses privados sobre el interés público.

**Esquema 4**  
**LA ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONDICIONES DE FRÁGIL INSTITUCIONALIZACIÓN**



Esquema 4 (continuación)



Fuente: Elaboración propia del autor.

## V. A modo de conclusión

---

Abordar los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político abre una veta importante para el desarrollo de los estudios sobre las políticas públicas:

En primer lugar, la conexión de los estudios de las políticas con los estudios sobre el Estado permite que los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tengan un referente único y concreto: la acción gubernativa. Delimitar los procesos de estructuración (formación y trazado) de las políticas al terreno del gobierno, no sólo permite especificar [con carácter orgánico] el sentido, alcance y naturaleza de las políticas públicas, sino también diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas.

En segundo lugar la incorporación de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden como referentes claves para abordar los problemas de autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, amplían el espectro analítico de los problemas cruciales del gobierno y la gobernabilidad. Mientras que los problemas de territorialidad dan cuenta de los problemas del gobierno como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de centramiento/descentramiento del poder que se produce con la irrupción de agentes y agencias estatales - distintos del gobierno- y no estatales, buscando delimitar y controlar un segmento del poder político), los problemas de institucionalización del orden dan cuenta de los problemas en la capacidad de regulación y control social del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas por fuera de las comúnmente aceptadas. La multiplicación de los canales e instancias de regulación y control de las tensiones y los conflictos políticos, económicos, sociales, etc.).

En tercer lugar, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas. Las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distinto cuando son observadas desde lo público. Un nuevo frente de tensiones y conflictos se abre cuando desde las políticas públicas se pueden encontrar situaciones en las que la gestión de lo social puede terminar degradando lo público, así como el propósito gubernamental de regular la intimidad de las personas termina por degradar lo privado.

En cuarto lugar, plantear que los procesos de estructuración de las políticas públicas se desarrolla como un proceso permanente y estable de producción de contextos (recontextualización) significa plantear que las políticas no se producen en unidades cerradas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación. El objeto de estudio de las políticas no está tanto en indagar los problemas relacionados con el funcionamiento de las organizaciones públicas o los problemas relacionados con el mayor o menor grado de racionalidad en la producción y ejecución de políticas. El objeto está en indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acciones de gobierno. Las discusiones sobre los problemas en el funcionamiento de las organizaciones públicas o en el grado de racionalidad de las políticas, al ser puestas en la perspectiva del régimen político, trascienden hacia un terreno más rico y potente: el problema del gobierno en acción, como referente de un determinado tipo de relaciones orgánicas entre un Estado y una sociedad. Uno de los aportes más significativos del estudio de las políticas está, sin duda, en el poder explicativo que tienen para superar las distintas definiciones y enfoques del problema de la autonomía gubernativa, para exponerla en los términos que deben ser: el grado de autonomía con que cuenta un gobernante para traducir sus ideas en acciones de gobierno.



## Bibliografía

---

- Aguilar Villanueva, Luis, (1993), *Introducción a la implementación de las políticas*. Antologías de Política Pública, México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Banco Mundial, (1986), “Evaluación del desempeño del sector público en Colombia”. Documento de trabajo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, diciembre.
- Baudrillard, Jean, (2000), *De la seducción*, Madrid, Ediciones Cátedra (Grupo Anaya).
- Bernstein Basil, (1993), *La construcción social del discurso pedagógico*. Bogotá, Ed. PRODIC “El Griot”, segunda edición.
- \_\_\_\_\_, (1990), *Poder, educación y conciencia. sociología de la transmisión cultural*, Barcelona, Editorial El Roure.
- Bobbio, Norberto, (1996), *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (1994), *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cobb, R., et Ross J.K. et Ross M.H., *Agenda Building as a Comparative Political Process*, American Political Science Review, Vol 70, número 1.
- Cotta, Mauricio, (1996), “*Los gobiernos*”, manual de ciencia política editado por Pasquino Gianfranco. Versión española de Pilar Chavarri, María Luz Morá, Miguel Angel Ruiz de Azúa. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1ª edición, octava reimpresión.
- Dahl, Robert, (1993), *La poliarquía*, México, Editorial Ref.
- Dunn, William N, (1994), *Public Policy Analysis*, New Jersey, Prentice Hall.
- Foucault, Michel, (1989), “*La gubernamentalité*”, cours au Collège de France, 1977-1978 publié dans Résumé des cours 1970-1982. Paris, Julliard, Conférences, essais et leçons du Collège de France.
- Herson, Lawrence, (1987), *La politique publique aux Etats-Unis. Théorie et pratique*. Paris, Editions Publisud.

- Huntington, Samuel, (1991), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Jenkins, William, (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson Jenkins, sn
- Jobert Bruno y Muller Pierre, (1987), *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF, recherches politiques.
- Keeler, John, (1993), *Opening the Window for Reform Comparative Political Studies*, Vol 25, N° 4.
- Kingdon, John, (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- Krause, Enrique, (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano*, México, Tusquets Editores.
- Landi, Oscar, (1981), "Sobre culturas, lenguajes e identidades colectivas", *Estado y política en América Latina*, Editado por Dos Santos Theodono y Calderon Fernando, México, Siglo XXI.
- Medellín Torres Pedro, (1998), *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, Alcaldía mayor de Bogotá y Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude, (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- Meny, Ives, (1995), *France: la fin de l'éthique républicaine? Démocratie et corruption en Europe, sous la direction de Donatella Della Porta et Ives Meny* Paris, éditions La Découverte, Collection « Recherches », Série « Changement social en Europe occidentale ».
- Monnier, Eric, (1991), "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", *documentación administrativa*, Madrid, INAP N°s 224-225. *Políticas públicas y organización administrativa*, 131-152 p.
- Moulian, Tomas, (1997), *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, ARCIS Universidad, Edición Colección Sin Norte.
- Muller, Pierre, (1994), *Les politiques publiques*, Paris, Que sais je? Presses universitaires de France.
- \_\_\_\_\_, (1990), "La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial", *Revista Documentación Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, N°s 224-225 *Políticas públicas y organización administrativa*, octubre 1990 – marzo 1991.
- \_\_\_\_\_, (1985), *Un schéma d'analyse des politiques sectorielles*. *Revue française de science politique*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, Numéro 2, Volume 35, avril.
- Opinión y Cambio, (1997), "Ibero América ante el espejo", *Revista de las Tendencias de Opinión Iberoamericana*, Bogotá, CIMA.
- O'Donnell, Guillermo, (1996), "Otra institucionalización", *Revista La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 2 diciembre. Barcelona, Segundo semestre de 1996.
- \_\_\_\_\_, (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, Serie Economía, política y sociedad.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe, (1991), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Paidós, 4 Volumen.
- Oszlak, Oscar, (1997), "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?" Caracas, *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 9, octubre de 1997
- \_\_\_\_\_, (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Buenos Aires, *En Estudios CEDES*, Vol 3 N° 2.
- \_\_\_\_\_, (1978), "La formación del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Revista Estudios CEDES*, N° 3 de 1978, Buenos Aires, policopiado.
- Parekh, Bhikhu, (1996), "Algunas reflexiones sobre la filosofía política occidental contemporánea", *Revista la Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 1, Primer semestre. Buenos Aires, Paidós.
- Poulantzas, Nicos, (1985), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI editores, 22ª edición.
- Quade, Eduard, (1989), *Análisis de formación de decisiones políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Regonini, Gloria, (1991), "El estudio de las políticas públicas", *Revista Documentación Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, N°s 224-225 *Políticas Públicas y Organización Administrativa*, octubre 1990 – marzo.
- Reyes, Alejandro y Gómez, Ana Lucía , (1988), "Geografía de la violencia rural en Colombia: Tendencias, impactos y perspectivas", *Debates justicia y desarrollo*, Bogotá, Corporación excelencia en la justicia, Año 2, N° 5, septiembre.
- Rojas Hurtado Fernando, (1988), "La crisis del régimen" *Controversia*, N° 54. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP.

- Rosenau, James N., (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strauss, Leo, Nicolas Maquiavelo, (1996), *Historia de la filosofía política*, Editado por Strauss Leo y Cropsey Joseph, México, Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, Joan, y Gomá Ricard, (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- Surel, Ives, Muller Pierre, (1998), *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montcherstien, CLEF/Politique.
- Varios, *Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española*. Barcelona, 5a edición, 1979.





NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

**Números publicados**

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L. 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Sañz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 91 Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 92 Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 93 Pero Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#).

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.:.....Fax: .....E.mail:.....