

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.845
2 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ESTADO Y FORMULACION DE POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA:
LINEAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE TOMA
DE DECISIONES EN EL AREA DE LA SALUD */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

90-1-9

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción.....	1
1. Rasgos generales del proceso de formulación de políticas públicas.....	5
2. La especificidad de América Latina: constitución del Estado y formación social autoritaria.....	9
3. La especificidad de lo social en América Latina: contexto institucional, multiplicidad de actores e intermediación tecnoburocrática.....	14
4. Hacia una estrategia de investigación sobre el proceso de toma de decisiones en salud.....	22
Notas.....	28

Todo caso es único.... e igual a todos los demás.

T.S. Elliot

INTRODUCCION

El tema del Estado ha cobrado interés especial en América Latina en los últimos tiempos. Ello se debe, en buena medida, a una tendencia reciente de las ciencias sociales, de volver a asignar una prioridad especial al Estado en los paradigmas teóricos de interpretación de la realidad. 1/ Eso se debe también a la llamada crisis del desarrollo latinoamericano, cuyas múltiples manifestaciones ponen de relieve el rol del Estado como un actor privilegiado que, si bien se ve condicionado por la sociedad en que está inserto, tiene la capacidad de influenciar decisivamente los procesos económicos, sociales y políticos.

En efecto, en los años 1950 se intentó sustituir al Estado, hasta entonces concepto dominante en la Ciencia Política, por otros (como el de "sistema político") que privilegiaban la sociedad como categoría de análisis. David Easton fue, sin duda, pionero en ese ataque frontal al Estado, 2/ y la influencia de las investigaciones enmarcadas por esa tradición intelectual fué tan fuerte que se llegó a declarar solemnemente el "entierro del Estado". 3/ No sorprende, por tanto, el profundo desconsuelo de Easton al comprobar su reaparición en las preocupaciones de políticos y estudiosos de la cosa pública, lamentándose incluso de que ese concepto, que se imaginaba superado ya hace décadas, "vuelva ahora de su tumba para atemorizarnos una vez más." 4/

Sin pretender participar en una polémica cuyos resultados prácticos son discutibles, lo cierto es que el Estado ocupa hoy el primer plano del debate político. Como categoría de análisis posee por los menos un valor heurístico intrínseco, en el decir de Gabriel Almond, "de agitar un poco las cosas....provocando conmoción en nuestros sentidos y alertando la mente para nuevas posibilidades." 5/ Sin embargo, si bien es cierto que plantearse la cuestión del Estado puede ser como asomarse a la Torre de Babel, 6/ no es menos correcto que su resurgimiento reciente, sea cuales fueren las acepciones del término, ha permitido enfatizar la dimensión institucional de los sistemas de dominación.

En ese sentido, conviene aclarar que las observaciones que se hacen a continuación se basan en una concepción del Estado como una relación social de dominación, o "la expresión política de la dominación en una sociedad territorialmente definida", 7/ pero también como un conjunto de organizaciones con autoridad para adoptar decisiones que atañen a todos los individuos de una

colectividad. Esta concepción no se aparta de la definición clásica, de "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclame para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima", 8/ y permite asimismo destacar dos dimensiones básicas del Estado. Por un lado, el Estado representa más que un conjunto de instituciones, constituyéndose además en una red de relaciones sociales de dominación, apoyada en aquellas, pero que contribuye a la reproducción de la estructura de clases en una sociedad. El Estado así entendido representa, por otro lado, más que "el gobierno", en la medida que sus sistemas administrativos, legales, y coercitivos permiten estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad política, pero a la vez permiten estructurar diversas relaciones al interior mismo de la sociedad civil. 9/

En resumen, pese a que la postura adoptada aquí supone al Estado como pacto de dominación, el énfasis estará puesto en su manifestación como aparato institucional, lo cual permite situarnos más cerca del debate latinoamericano, dejándose a un lado las discusiones más teóricas sobre su dimensión netamente política en la reproducción de las relaciones de clase. Sólo para quedarnos con un ejemplo, pareciera que las tesis sobre la relativa autonomía del Estado, en el caso de América Latina, se refieren a la autonomía del Estado "aparato" en relación al Estado "político", más que a la autonomía de éste en relación a la sociedad. 10/

Existen también otros motivos para focalizar la atención en el aparato burocrático del Estado. Por de pronto, posibilita aterrizar aún más el debate, vinculándolo al proceso de formulación de políticas, y destacándose, asimismo, los actores que participan en él. En segundo lugar, el discurso sobre el Estado en América Latina, además de la confusión conceptual que lo caracteriza --a tal punto que uno termina por no saber a qué "Estado" se están refiriendo los defensores de ésta o aquella postura-- se ha distinguido, como nos recuerda Alfredo Costa Filho, por tratarlo como una nueva "Geni", ese personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su A ópera do malandro, que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra. 11/ De acuerdo con esta interpretación, se viene dando un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maniaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. Concluye Costa Filho que, "en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos." El resultado de ello, a mi juicio, es la pérdida de significado del Estado, confundándose su dimensión política, de relación de dominación,

y su dimensión como un ente burocrático; todo lo cual justifica aún más enfatizar sus características institucionales.

Una vez aclarada la postura analítica respecto del Estado que ha informado el trabajo, lo cual responde al primer elemento señalado anteriormente para que el concepto recobre vigencia en la ciencias sociales --i.e. la tendencia a desplazar las teorías centradas exclusivamente en la sociedad-- corresponde ahora situar el análisis en el contexto de la crisis regional. Para esos efectos, se podría afirmar que la crisis económica que se agudiza a partir de fines de la década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones, principalmente las de corte exclusivamente económico, acerca del desarrollo latinoamericano.

Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista, cuyo fuerte endeudamiento externo ha sido uno de sus resultados, se produjo también una resaca netamente política. En gran parte de la región las instituciones públicas han sido incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de un proceso de modernización desequilibrado, y por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no se revela menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. Esto se ha visto agravado por nuevas formas de dependencia económica, financiera y tecnológica en relación a los centros de poder mundial, respecto de las cuales, la deuda externa representa tan sólo una de sus manifestaciones, quizás la más evidente, pero no por ello la más importante. Por último, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económico-social un excelente caldo de cultivo para su profundización. De tal suerte que ya a fines de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

En base a este diagnóstico, el trabajo tiene por objetivo contribuir para aterrizar el debate sobre el rol del Estado en el contexto actual latinoamericano, poniendo de relieve algunos lineamientos conceptuales acerca del entorno político-institucional en el cual se dá la toma de decisiones en materia de políticas sociales. Para tales efectos, el trabajo pasa revista, en primer lugar, las características generales del proceso de formulación de políticas, para luego introducir los rasgos de especificidad de la realidad latinoamericana, ya sea por su proceso de formación social y de constitución del Estado, sea por el contexto institucional de las políticas sociales. Por último, tomando en cuenta el carácter preliminar de los intentos de análisis de las políticas sociales a partir de esa óptica, se sugiere una estrategia de investigación para seguir profundizando

en el tema, tomando como punto de referencia las políticas de salud.

Está demás decir que no se ha pretendido aquí agotar las posibilidades de análisis sobre las políticas de salud, aún más cuando se considera la complejidad y diversidad de la situación en cada país. Eso requiere, por supuesto, el concurso de expertos en salud, conocedores en profundidad de las realidades nacionales. El objetivo básico, mucho más modesto en alcance, ha sido tan sólo el de sugerir pautas para la utilización de una perspectiva de análisis de la articulación y desempeño del aparato estatal, que permita huir de los esquemas globalizantes respecto del rol del Estado en la región, como asimismo evaluar en los hechos las propuestas en boga para la prestación de servicios sociales (centralización versus descentralización, focalización versus universalización, etc.).

No se puede cerrar esta introducción sin referirnos también al uso, en varias partes del documento, de "América Latina" como unidad de análisis. Estas reflexiones estarán, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana, pero suponen, a la vez, un considerable nivel de abstracción respecto de especificidades nacionales al interior de la región. Estoy consciente de que, tal como ocurre con una fotografía panorámica, lo que se gana en "profundidad de campo" al hablarse de América Latina se pierde en "nitidez" respecto de cada país en particular. La realidad latinoamericana así "retratada" puede que abarque un espectro más amplio, pero resultará sin lugar a dudas algo "fuera de foco". En ausencia de una justificación más sofisticada, se hace eco aquí de las palabras de T. S. Elliot mencionadas en la epígrafe del trabajo, en el sentido de que las distintas realidades nacionales que componen América Latina, sí, son singulares, pero obedecen grosso modo a una misma matriz histórica.

1. RASGOS GENERALES DEL PROCESO DE FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

Tomándose en cuenta que éste ha sido uno de los campos menos explorados por la investigación social en años recientes, los comentarios sobre el proceso de formulación de políticas públicas, en general, y de políticas sociales, en particular, no pueden tener un carácter conclusivo, y tienen por objetivo más bien el de insinuar las ventajas de la incorporación de la dimensión institucional al debate. 12/ Ello importa subrayar que cada una de las reflexiones introducidas a seguir ameritan, de por sí, un estudio específico y más detenido. En otras palabras, cada una de ellas debe ser entendida como una "conclusión" del análisis sobre el proceso de toma de decisiones públicas, pero, a la vez, como un "punto de partida" para el estudio de decisiones concretas, en países específicos.

La formulación de políticas públicas puede ser entendida como un proceso social para transformar demandas societales en opciones políticas. Consiuye, en más de un sentido, el meollo mismo de la actividad política. Los grupos y clases sociales estan todo el tiempo focalizando sus atenciones en problemas específicos, y decidiéndo la mejor forma para resolverlos. Tales problemas pueden ser de naturaleza material, como alimentación, vivienda, salud, transporte, o abastecimiento de agua, pero pueden estar vinculados a aspiraciones intangibles, difícilmente mensurables, como lo son los derechos políticos, la libertad de credo religioso, o la calidad de la vida.

Por otro lado, considerando que la "mejor" solución para un problema puede ser definida de acuerdo a distintos criterios y a partir de intereses de distinta naturaleza, una vez que se adopte una decisión en cualquier area de la acción pública, el propio proceso de formulación de políticas crea nuevas necesidades de elección entre cursos de acción alternativos. Si, por ejemplo, la solución individual para los problemas de locomoción en una comunidad prevalece en relación a sistemas de transporte colectivo, ese "resultado" dará inicio a la toma de decisiones en otras areas: la distribución espacial de la población, los tipos de energía necesarios para echar a andar los medios de transporte elegidos, así como el acervo de recursos naturales necesarios

para la fabricación de autos, autobuses, trenes y barcos, y para la mantención de calles, carreteras, ferrocarriles y puertos.

Además, el proceso de toma de decisiones es, ante todo, un proceso conductual, societal, e histórico. Cuando se afirma que la "sociedad" se ha "decidido" en favor de los automóviles privados en lugar de otros medios de transporte público, no se desprende necesariamente de ello que la mayoría de sus miembros, mucho menos cada individuo, haya elegido de manera racional o consciente que esa era la mejor línea de conducta. Tampoco se puede indicar en forma precisa el momento determinado en que esta decisión puede haberse hecho. De este modo, formular y llevar a la práctica políticas públicas es un proceso de comportamiento informado por los valores, las aspiraciones, las creencias y los prejuicios de los actores más importantes: individuos, grupos, clases, ejecutivos de empresas, burócratas gubernamentales, legisladores y miembros de partidos políticos. Pero constituye también un proceso social porque está condicionado por las características (estratificación, normas, tradiciones) del entorno social en que tiene lugar la formulación de políticas, y porque los resultados están destinados a afectar a segmentos importantes de la comunidad, por no decir la comunidad entera. Por último, muy raras veces las decisiones públicas se toman todas a la vez. En la mayoría de los casos la política pública deriva del efecto acumulativo de decisiones que se han producido en forma consciente o involuntariamente, durante un largo período de tiempo. Es decir que, además de ser conductuales y sociales, las políticas públicas son también el producto de la historia.

Normalmente, cuanto más amplia sea el área cubierta por una determinada política, más cerca de esa descripción estará su proceso de formulación. Del mismo modo, cuanto más complejo sean las ramificaciones de una política particular, más difícil se torna la identificación de las dimensiones que conforman su formulación y puesta en práctica. Si estas observaciones parecen aplicables a la mayoría de los campos de análisis de políticas, son de capital importancia para lo que se podría clasificar como políticas "blandas", como sería el caso de las políticas sociales. 13/

Este enfoque de investigación respecto de las políticas públicas en general provoca un profundo escepticismo con respecto a las posibilidades de una evaluación acabada y "objetiva" de cualquier política pública, mucho menos de políticas "blandas" como las sociales. 14/ Lo que llamamos una "teoría" o un "modelo analítico" es a menudo un orden arbitrario impuesto a los procesos en marcha. En este sentido, una propuesta de investigación como la presente es tan especulativa como cualquier otro enfoque del estudio de la política pública. En el mundo del análisis de políticas "duras" se puede hablar con mayor precisión de "actores", "espacio institucional", "reglas del juego", "formulación", "ejecución" o "evaluación" como si esos

procesos efectivamente existieran. Pero en el mundo real de las decisiones societales, para la desesperación de los científicos sociales positivistas, no todos los resultados, por ejemplo, suponen objetivos, funciones y estrategias. Sigue siendo un hecho que el producto de las decisiones públicas está mucho menos directamente relacionado con la solución de un determinado problema que lo que nos gustaría suponer a muchos de nosotros. La abrumadora mayoría de resultados de políticas públicas son determinados por la compleja red de alianzas, compromisos, rivalidades y, por supuesto, mucha confusión, incompetencia y ambición, que penetran en el mundo de los gobiernos, de las empresas, de los grupos de intereses, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales en general.

Como ocurre con cualquier política pública, cada una de las políticas sociales derivan de una necesidad de llegar a decisiones políticas y llevarlas a la práctica, en este caso, para dirigir la atención de la sociedad hacia las necesidades que materializan algunos de los derechos de ciudadanía, la mejoría de la calidad de vida de la población, o, simplemente, hacia las condiciones que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, al igual que con la mayoría de las políticas, algunos intereses serán favorecidos con respecto a otros. Sin embargo, mientras se supone que el análisis las políticas gubernamentales permiten una identificación algo clara de los "ganadores" y los "perdedores", las políticas sociales son mucho más difíciles de tratar a este respecto.

Además, los resultados de las políticas sociales no siempre son susceptibles de medición directa o de individualización, por lo menos no tan claramente como en el caso de las políticas económicas. Se pueden medir, es cierto, los resultados inmediatos de, por ejemplo, las políticas relativas a la educación o la salud, e identificar las clientelas que obtienen mayores beneficios de las decisiones que se adoptan en estas esferas. Sin embargo, ¿qué grupos sociales en particular pueden obtener ventajas gracias a que se reduzca el nivel de deserción escolar, o que se priorizen las acciones de medicina preventiva?

Finalmente, tal vez una de las dimensiones más sobresalientes de las políticas sociales, éstas se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad que las políticas económicas, las cuáles poseen más bién el carácter de instrumentalizar el futuro trazado por la colectividad. Ello importa destacar, además de las dificultades para individualizar y cuantificar a cabalidad los resultados y beneficiarios últimos de todas las políticas sociales, que el análisis del "progreso social" de una colectividad no tiene sentido en sí mismo. Se hace necesario referirlo al propio proceso social o al padrón de resolución de conflictos presente en la sociedad. Para ponerlo en términos sencillos, la cobertura de los servicios enseñanza básica, en circunstancias en que sea limitado el acceso a la

educación superior, sólo puede ser evaluado en el contexto de la "decisión de la sociedad" en pos de la universalización educativa. De igual modo, un análisis del relativo fracaso de políticas de salud, medido por ejemplo a partir del número de médicos por habitante o del nivel de recursos públicos invertidos en la construcción de hospitales, en presencia de un sistema masivo de medicina preventiva y comunitaria, tiene poca validez.

En este punto especialmente la expresión "políticas sociales" es inexacta y gravemente engañosa. No nos estamos ocupando de sectores específicos de la acción gubernamental, aunque muchos caigan en la trampa de creer lo contrario. Lo "social" atraviesa todos los demás sectores de la actividad pública. Por consiguiente, al tratarlo por separado, sin vincularlo al proceso de toma de decisiones económicas, se frustran los objetivos del desarrollo. De igual modo, aplicar las mismas herramientas metodológicas que generalmente se utilizan para analizar otras esferas de políticas es sumamente cuestionable, además de ser impracticable. Debido a que un acabado y completo análisis de las políticas sociales exigiría el estudio de todas las políticas públicas, difícilmente se podría esperar llegar a cualesquiera conclusiones significativas.

Con todo, se debe llegar a tener una comprensión inicial de los procesos de toma de decisiones en el area social, aunque sea provisionalmente, para que se pueda abordar los detalles concretos de la formulación de políticas en este campo. Por consiguiente, corresponde introducir las características específicas de la realidad latinoamericana que permiten contextualizar los rasgos generales del proceso descrito.

2. LA ESPECIFICIDAD DE AMERICA LATINA: CONSTITUCION DEL ESTADO Y FORMACION SOCIAL AUTORITARIA

Tal como se ha señalado en muchas oportunidades, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un campo fértil para su profundización y expansión. Para captar mejor la naturaleza de la crisis del sistema político, conviene entretanto remontarse a la constitución del Estado nacional en la región, al contenido autoritario de la formación social latinoamericana y al componente tecnocrático del aparato estatal.

Resulta muy difícil presentar una imagen del Estado que capture las rasgos generales de la región y, sin embargo, la singularidad de casos como el brasileño, el peruano, el mexicano y otros. Tal vez la mejor manera sea utilizar el chiste que cuentan los brasileños de cómo los portugueses le pusieron subtítulos a una película basada en la tragedia de Sófocles acerca del hijo de Layo y Yocasta. 15/ Decía algo como esto: "Edipo: El hijo que mató a su padre, se acostó con su madre y terminó ciego", o en su versión abreviada, "Edipo, el hijo que se convirtió en padre."

Si hay algo que retrata al Estado latinoamericano, es esta versión de Edipo. No es de extrañar que Sófocles la transformara en una tragedia. Mientras en la mayoría de los países europeos el Estado sigue a la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en América Latina sucedió al revés. El Estado se ha superimpuesto o precedido la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, en general, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable y con niveles de organización social que en muchos casos superaban en complejidad hasta al de la propia España. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la formación de la sociedad, sea por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, sea por su baja diferenciación social o poca capacidad organizativa para oponerle resistencia. 16/

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores

más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. 17/

En algunos países de la región el proceso de constitución del Estado nacional se ha visto reforzado por un proceso de formación social enmarcada por la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático más que un Estado burocrático, y que comprende dimensiones tanto públicas como privadas. 18/ Por lo general se alude al orden patrimonial por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el clientelismo, el caciquismo o la cooptación. No debe confundirse empero la burocracia "estamental", el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial, con la burocracia "estatal", la "élite", la "clase gobernante" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase en sí misma, aunque actúe frecuentemente como sustituto de la élite. Puede mantenerse por encima de las clases dominantes, pero no disfruta de autonomía con respecto a la sociedad. A la inversa, aún cuando la composición de la élite cambie, el orden patrimonial persiste.

Como explica Raymundo Faoro, esta "casta" burocrática desarrolla un movimiento pendular que a menudo induce a error al observador superficial. Se vuelve contra el terrateniente en favor de las clases medias; alternativamente, se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede favorecer los aspectos pluralísticos de la democracia, por intermedio de la representación directa, o puede acentuar el caciquismo y la cooptación. Estas conductas son en realidad ilusiones ópticas sugeridas por la proyección de modernas ideologías sobre un pasado que es históricamente coherente dentro de la fluidez de sus mecanismos. Las masas, el pueblo o cualquier nombre que se desee dar a la mayoría de la población, prestan su apoyo a cada cambio episódico de la alianza gobernante, pero lo hacen en forma muy parecida al público que desde las graderías "ayuda" a su equipo de fútbol a ganar un campeonato. Algunos gobernantes, como el emperador del Brasil, Don Pedro I, lo han reconocido hidalgamente. El emperador dijo una vez que "haría todo por el pueblo, pero nada junto al pueblo". 19/ La mayoría de los políticos latinoamericanos, en cambio, ha tratado de disfrazar el orden patrimonial con colores populistas.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial. 20/ Esto puede reforzar a veces sus

características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas que lo que serían de otra manera. La sociedad patrimonial, hay que reconocerlo, debe de confundir al observador superficial. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

Esto explica la mayoría de los elementos de la formación social antes descritos. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales.

Lo anterior se ha reflejado en la actualidad en lo que José Matos Mar considera, para el caso específico del Perú, una dinámica "insólita": el "desborde, en toda dimensión, de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional y sobre las cuales giró desde su constitución como República". Pese a las especificidades de la realidad peruana, en especial el divorcio entre el Perú urbano y el Perú rural, el análisis que hace Matos Mar contiene rasgos comunes con el proceso de formación social a que se hecho referencia en este trabajo. Destaca, entre éstos, la respuesta burocrática del Estado a esta "crisis del control social", lo cual, en sus palabras, "no hace sino agravar la situación." 21/

Sin embargo, valdría quizás relativizar la idea de que el Estado autoritario esté en crisis. A mi modo de entender, la situación actual de América Latina representa la culminación de un proceso de crisis de competencia del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una crisis de legitimidad del Estado. 22/ Por crisis de competencia,

entiendo la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales mismas que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar --sea "conservadora", como en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, sea "progresista" como en el Perú de Velasco Alvarado y en la Bolivia de Juan José Torres. En otras palabras, la crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste.

No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada, por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, antes de representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado mismo, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. Parafraseando a Gibbon, en su interpretación de la queda del imperio romano, podríamos decir que el desmoronamiento de los regímenes militares se debe menos a la revitalización de las instituciones civiles y políticas --si bien éstas cobran importancia en la actualidad-- sino que vienen abajo "por la presión de su propio peso." 23/

De todos modos, los aspectos constitutivos de la formación social en la región, así como sus manifestaciones más recientes tienen, obviamente, una gravitación especial tanto para la comprensión del proceso de formulación de políticas públicas en general, y de políticas sociales en particular, como para la propia posibilidad de construcción de un orden democrático estable en América Latina. No obstante, el componente tecnocrático del aparato estatal justifica algunos comentarios adicionales. Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su función estratégica en la formulación de las políticas públicas significa que "nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco. 24/ Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la expresión más sobresaliente de la formación del Estado nacional, como asimismo la principal fuerza detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra.

El tecnoburócrata no es sólo un actor reciente en la región. Estrictamente hablando, la burocracia surge en las primeras décadas del siglo pasado, cuando culmina en la mayoría de los países el proceso de independencia y se hace necesario equipar las administraciones nacionales. A partir de la crisis de 1929, cuando se intensifica el papel intervencionista del Estado y éste comienza a tomar en serio la planificación, se manifiesta el espíritu "modernizador" del técnico. De este modo, la aparición

de la tecnoburocracia como actor político se produjo bajo la égida de los regímenes populistas y desarrollistas, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas, aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos, y conformando más tarde la base social para los famosos "anillos burocráticos" que ocuparon el segmento modernizado del Estado. Más allá de cuestiones semánticas, la principal diferencia entre los técnicos (expertos profesionales) y los burócratas (funcionarios públicos tradicionales), consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el statu quo y los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio. Estos revelaban, además, una cohesión ideológica con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés compartido en la acumulación capitalista sino también al nivel concreto de la fe común en la eficiencia económica de las empresas como la principal medida del éxito. 25/

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia ha evolucionado en la región tiene trascendencia para la formulación de políticas públicas. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía, subvertiendo así el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación, y fomentando su explotación en base a criterios empresariales. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por variables económicas, y al supeditar a las dos a los criterios "técnicos", la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones sociales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado, por lo expuesto, una "autonomía relativa" por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

3. LA ESPECIFICIDAD DE LO SOCIAL EN AMERICA LATINA: CONTEXTO INSTITUCIONAL, MULTIPLICIDAD DE ACTORES E INTERMEDIACION TECNOBUROCRATICA

La discusión acerca del desarrollo social, o de la formulación de políticas sociales concretas, requiere de un tratamiento político e institucional más bien que económico. En la política social se encuentra en juego mucho más que la simple ordenación de la acción pública en un determinado campo. Es el concepto de desarrollo mismo que está siendo puesto en tela de juicio. Es más, una política social que vaya más allá de la lucha contra la pobreza y la correspondiente reducción de los efectos regresivos de las llamadas políticas de "ajuste", por importantes que sean ciertamente estas dos dimensiones, a menudo implicará redefinir, o por lo menos redireccionar, el modelo de desarrollo. El reconocimiento de esta faceta de la realidad latinoamericana exige que los analistas se pregunten: ¿desarrollo de qué, para quién y a qué costo?

El carácter general y, al mismo tiempo, específico de los problemas sociales pone de relieve también los fundamentos políticos de la toma de decisiones pública en esa área. Porque no podemos ocuparnos de todos los problemas a la vez, estamos obligados a escoger determinados aspectos o problemas para concentrar en ellos los esfuerzos gubernamentales. Sin embargo, al hacer tal cosa y separar cualquier aspecto en particular de la política social, seguramente provocaremos controversias jurisdiccionales tanto dentro de las instituciones burocráticas y societales como entre ellas. Ellos se suman, desde luego, a los problemas derivados de una aplicación a las complejas relaciones sociales de lo que Herbert Simon llama "racionalidad limitada", o sea, la capacidad limitada de la mente humana en comparación con la gama de los problemas a los que necesita hacer frente.^{26/} Como resultado, lo que a menudo se consideran criterios "técnicos" (objetivos, estrategias, normas) tendrán que ser pactados, es decir, negociados políticamente.

Otra característica importante de las medidas públicas en el campo social, entendido como lucha contra las desigualdades en el acceso al poder y la producción y consumo de bienes y servicios, deriva de las dificultades de medir directamente sus resultados para la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, las políticas

sociales difícilmente pueden ser sujetas a una individualización precisa de sus resultados, aunque se deba individualizar sus objetivos. Como se ha señalado recién, ¿cómo se puede medir a cabalidad los beneficios de niveles más reducidos de deserción escolar? ¿Cuál es la parte que le corresponde a una persona de la mejor calidad de vida en el campo, con la consiguiente reducción de la presión por servicios sociales en las áreas urbanas? Por último, se ha llamado la atención para el hecho de que cualquier análisis del proceso de formulación de la política social sólo adquiere sentido cuando está referido al proceso social global, o al proyecto de sociedad, si se quiere.

Estas cuatro dimensiones--que la política social pone en tela de juicio el modelo de desarrollo, que genera controversias jurisdiccionales, que no es fácilmente cuantificable ni individualizable, y que responde a modalidades específicas de resolución del conflicto social--conducen hacia una característica crucial del contexto en que se definen los problemas sociales. Dentro del marco cultural del capitalismo periférico, donde prima la racionalidad económica, funcional o adjetiva (en contraposición a la racionalidad sustantiva), la política social es muchas veces "disfuncional", antipática, molesta y desagradable. No sería por otro motivo que se habla de la "inversión" económica y del "gasto" social, del "crecimiento" económico y de la "carga" social.

Las políticas sociales se acercan mucho a las políticas relativas al medio ambiente, a los recursos naturales y al desarrollo tecnológico --clasificadas aquí como políticas "blandas" --y se destacan de las demás políticas públicas ("duras"), por ser hasta cierto punto "las agua fiestas". Las políticas tradicionales, tales como las que se aplican en la agricultura, en la industria, en los servicios, (pero también, en muchos aspectos, en la educación, en la salud pública o en la vivienda), obtienen su legitimidad de objetivos "positivos". Todas ellas "proporcionan" algo a la sociedad. Además, la aplicación de esas políticas se transformará, más tarde o más temprano, en beneficios tangibles para individuos o grupos fácilmente identificables. Por el contrario, las políticas "blandas", como las sociales, se dirigen a la colectividad en su conjunto, incluidas las "colectividades" que no han nacido aún.

Además, la política social es característicamente compensatoria, o "negativa", en comparación con otras políticas, ya que a menudo hace hincapié en los efectos secundarios negativos de la aplicación de políticas "positivas". Por otra parte, algunas políticas "negativas", tales como las políticas fiscales y tributarias, también "penalizan" a algunos grupos mientras favorecen a otros. Pero esas políticas sostienen que su legitimidad proviene de las facultades coercitivas que les ha otorgado la sociedad. A nadie le gusta pagar impuestos, pero todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan ingresos

para llevar a cabo sus programas. Todos esperan beneficiarse de dichos programas. Las políticas fiscales son consideradas también como poderosos mecanismos para promover una distribución igualitaria de los recursos, de modo que la mayoría de las personas cumple con ellas. En cambio, con las políticas sociales ocurre justamente lo contrario. Aun cuando la supervivencia de la sociedad nacional o la mantención de la estabilidad democrática podría ejercer una fuerte influencia coercitiva, los gestores de la política social no tienen como recurrir a la intimidación. Su legitimidad está fundada por lo general en la necesidad de armonizar necesidades dispares y intereses sociales bastante diferenciados.

De este modo, llegamos al centro de los dilemas institucionales que enfrentan los organismos responsables por la formulación de políticas sociales, y que luchan por su puesta en práctica. Por una parte, su postura debe ser la de un adversario, casi por definición. Por otra parte, los encargados de tomar decisiones se ven forzados a ejercer persuasión, convencimiento e incentivo en un proceso de aprendizaje continuo. No sorprende que se requiera mucho más voluntad política para quebrar la inercia de las políticas relativas al bienestar social que lo que se necesita en otros campos de la acción pública. Por las mismas razones, se requiere mucho menos influencia política en el otro lado para alcanzar una situación de virtual estancamiento e inmovilizar las actividades y los programas orientados hacia el progreso social.

Las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos inherentes a la modernización. Frente a la disyuntiva entre un estilo de desarrollo concentrador y excluyente y las necesidades de las mayorías subordinadas, la burocracia adopta una estrategia de conservadurismo dinámico. 27/ En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora cuestiones como la reforma del Estado, la democratización y la justicia social, lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en que literalmente se arroja el discurso dentro de una caja burocrática en la estructura gubernamental, muchas veces una comisión nombrada específicamente para tal fin. 28/ Desde luego, se tiene el cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos creados para llevar a cabo tales propuestas. Sólo se emplean las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan (como uno sabe que no se harán).

Por último, ahora que esas estructuras están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "distracción selectiva". En otras palabras, la política social debe estar institucionalmente en un paradero de

buses donde no pare el bus del poder. ¿Hay que establecer un plan de emergencia para la creación de empleo? Bueno, podemos incluir a un representante de cada unidad del area social en un comité entre organismos públicos porque, después de todo, no esperamos de ninguna manera que se logren resultados concretos gracias a los trabajos de los comités. 29/ La ley exige que el Estado deba garantizar el bienestar de los trabajadores y de sus familias, así que se crea una multitud de unidades de asistencia social como parte de las empresas estatales o de los grandes proyectos de inversión, y simulamos no percibir que no les permitimos a estas unidades que dificulten las actividades productivas en aras de un mayor bienestar. Finalmente, podemos incluir una sección sobre el progreso social, la equidad y la participación ciudadana en los planes de desarrollo, pero olvidamos también considerar los objetivos y las estrategias reseñadas en estas secciones en las demás partes importantes de esos planes.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Esto es conservadurismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta resistencia. Debido a que seguramente todos se verán afectados por una redistribución del poder, o por una reorientación drástica del desarrollo hacia los sectores excluidos, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Se trata simplemente de dejar que el proceso burocrático siga su curso.

Otra manera de percatarse de lo que se ha dicho es subrayar que, si el contexto de los problemas sociales es conflictivo, la cuestión decisiva resulta ser cómo los conflictos sociales son negociados. Independiente de la tendencia al "conservadurismo dinámico", la negociación que permite que cualquier conflicto sea "administrado" presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada estaría más lejos de esta suposición que la actividad política en general en la región; y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones públicas en particular. A un lado se encuentran las clases y grupos sociales dominantes, que no tienen buena disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido que se apropiaran de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social de la mayoría. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad, que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas, de modo de actualizar el derecho de que sus necesidades se reflejen en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En algún lugar, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

De este modo, los "actores" que intervienen en la política social latinoamericana han dispuesto de un poder desigual, lo

cual hace que la situación sea "no conflictiva" y al parecer no exija grandes recursos administrativos y de poder para su (no)resolución. Los agentes del Estado preparan el escenario para la mediación, pero ellos mismos fijan unilateralmente los límites de esa negociación. En dicho escenario los problemas sociales son divididos en compartimientos estancos por la tecnoburocracia y en él los ciudadanos no pueden expresar sus intereses individuales y de clase. Los dirigentes nacionales no reconocen que la viabilidad de la nación y la estabilidad del sistema democrático depende de una estrategia de desarrollo socialmente sostenible. Además, el rápido crecimiento económico tiene elevada prioridad respecto del bienestar y de la justicia social. Y como si fuera poco, la tecnoburocracia y la élite empresarial comparten una orientación ideológica hacia la asignación privada de los recursos que conforman el patrimonio de la sociedad en su conjunto.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. En realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener que en una situación como la de América Latina --un conjunto de sociedades "estatzadas" empotradas muchas veces en un orden patrimonial-- la mayoría de los conflictos, así como las posibilidades de su negociación, ocurren dentro de la élite más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora, o por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental, de por sí impide o dificulta las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas. 30/

No es por otro motivo, como un complemento del examen de la formación del aparato estatal en América Latina, bien como del contexto institucional que enmarca la política social, que corresponde examinar someramente las implicaciones del comportamiento burocrático para la formulación de políticas públicas. Eso se justifica, además de la presencia de la tecnoburocracia como actor social relevante, por el hecho de que factores situacionales propios de las organizaciones públicas influyen decisivamente las políticas públicas, imponiendo asimismo límites a posibles cambios en el rol del Estado. Dadas las características tanto del contexto de los problemas a que se refieren las políticas públicas como de los actores que intervienen en éstas, algunos de los "principios" vastamente aceptados del comportamiento burocrático problematizan aún más la capacidad del Estado para formular políticas coherentes. El más importante de dichos postulados puede ser resumido a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina". 31/ Significa que la posición asumida por un administrador acerca de cualquier tema, estará siempre condicionada por su posición en la estructura de gobierno, así como por la cultura de la organización a que pertenece. La cultura de una organización refleja su historia institucional,

ideología, valores, y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Un ejemplo de que la visión de un burócrata en materia de política está limitada por el visor de la cámara de su agencia u organismo, ha sido ofrecido por un célebre economista de la región que sucesivamente encabezó el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación en su país. Como Ministro de Hacienda, fue un decidido opositor de la construcción de una costosa y discutida vía férrea para transportar el mineral de hierro desde el interior del país hasta el puerto más cercano. Mientras ocupaba ese puesto, la construcción se prolongó interminablemente. Bajo un nuevo gobierno, este respetado técnico se convirtió en Ministro de Planificación. Una de sus primeras declaraciones públicas fue dedicada a defender la urgente necesidad de llevar a su término la propuesta vía férrea, a la luz de la importancia que revestía ampliar la capacidad industrial del país, aumentar las ganancias de las exportaciones y otros argumentos.

¿Es este un típico ejemplo de cómo funciona el gobierno en los países subdesarrollados? ¿Estaba este ministro fuera de su juicio? Tonterías. Simplemente estaba actuando como un buen burócrata. Como Ministro de Hacienda tenía que preocuparse primordialmente de los gastos; el controlaba las puertas al banco del gobierno o a la máquina impresora. Se veía obligado pues a evaluar cada proyecto sobre la base de su costo. Debido a que la vía férrea consumiría cientos de millones de dólares del Tesoro Nacional, no le quedaba otra alternativa que oponerse a ella. Más tarde, en su calidad de Ministro de Planificación, "vio" las cosas de manera diferente. El paisaje que se aprecia desde esta ventana está dominado por el crecimiento económico y el desarrollo y todo lo que fortalezca esos dos procesos debe ser apoyado. El ferrocarril generaría ingreso de exportaciones en un momento en que el país estaba comenzando a sentir el peso de sus obligaciones financieras, de manera que nada era más "lógico" que luchar para que la vía férrea llegara a su término.

Una ilustración estructural y más general de la Ley de Miles puede encontrarse en la forma en que se formulan y se implementan determinadas políticas. Un ejemplo, a estas alturas clásico, de fracaso de políticas públicas que puede ser atribuido a la no consideración previa a las variables institucionales, son las políticas de vivienda de corte social. El principal mecanismo de implementación de éstas es, por lo general, un organismo financiero. Hay que comenzar subrayando la contradicción en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo a sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería prescindible. Al hacerse cargo el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales prevalecerían sobre los financieros. Ahora bien, ¿qué sucede al

proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logre invertir sus recursos con una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, y los nuevos financiamientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre. Ilustraciones como ésta no faltan en el área de las políticas sociales y los sistemas, por ejemplo, de "crédito educativo" o de "medicina privatizada" sólo comprueban lo dicho.

Tal vez algunos sostengan que esta descripción simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas públicas son complejos y que diversas variables contribuyen a la mencionada crisis de competencia del Estado. Tienen razón. Sin embargo, lo que se intenta subrayar aquí es que aspectos como los que se acaban de señalar son igualmente decisivos para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su aplicación. Nada de lo anterior es exclusivo de América Latina. Se han efectuado varios estudios en otros países que demuestran cómo los burócratas condicionan la formulación y ejecución de políticas en un grado que la mayoría de los nosotros, incluidos los burócratas, nos negamos a aceptar. 32/ Si a todo ello se agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria causada por la formación de la sociedad y del Estado latinoamericanos se logra una imagen aún más completa del problema.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de las políticas públicas, el contexto en que tiene lugar su "actuación" y las leyes que rigen su desempeño permiten introducir otros dos componentes del comportamiento burocrático. El primero consiste en que mientras más discutible o polémica sea una política, más probable es que jamás sea formulada del todo, y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si ésto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que raras veces se ha aplicado una reforma agraria completa y generalizada en los países de la región. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente.

Desafortunadamente, las políticas emanadas desde el Estado son por definición de carácter polémico y necesariamente entrañan intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. En realidad, se podría sugerir un corolario tanto de la Ley de Miles como de las dos leyes recientemente mencionadas: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses que intervienen en las políticas públicas a menudo son conflictivos, se intentaría siempre llegar a una "fórmula de transacción", alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que "mínimo", en el caso latinoamericano, significa frecuentemente "el menos poderoso".

Lo anterior conduce a destacar, a modo de conclusión, que el énfasis en políticas sociales que promuevan un cambio en el estilo vigente hacia un desarrollo más equitativo, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder. Por añadidura, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo social, se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político e institucional para su implementación, aunque todos estén dispuestos a profesar su adhesión a esos ideales. Como señala acertadamente Murray Levin, "ningun proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas". 33/

4. HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACION SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN SALUD

Existe una tira cómica del personaje Argentino Mafalda que ilustra de manera precisa las tensiones presentes en el proceso de construcción del conocimiento, entre la interpretación teórica y el análisis empírico. En el primer cuadro, Mafalda sube un columpio e implea inmediatamente a buscar soluciones a los problemas de la humanidad. Acto seguido, mientras el columpio alcanza alturas más elevadas, así también Mafalda logra soluciones más elaboradas para los problemas del mundo. En la última tira, Mafalda no necesita más que tocar levemente al suelo para que el columpio se detenga y ella concluya, entre resignada y decepcionada: cuando uno se acerca demasiado al suelo, se acaba la entretención. Sin duda una conclusión a la cual suscrevería, con más rigor científico, Herbert Simon, principalmente a raíz del ya señalado concepto de "racionalidad limitada".

Algo parecido ocurre con el proceso de interpretación de la realidad en materia de políticas públicas. El conocimiento científico acerca de esos fenómenos no puede avanzar sin una parcela considerable de abstracción y de formulación teórica. Sin embargo, este mismo conocimiento sólo adquiere algún significado para los tomadores de decisión y para los miembros organizados de una colectividad en la medida que logre escudriñar los fenómenos de la vida cotidiana. Lo que se ha propuesto anteriormente sobre el proceso de formulación de políticas sociales tiene por tanto que ir de la mano con el resultado de investigaciones de campo. La presente sección pretende responder a este imperativo, introduciendo una propuesta de investigación que permita una lectura institucional de la política de salud en determinados países de la región.

En trabajos preparados anteriormente por la División de Desarrollo Social, 34/ ya se ha tenido la oportunidad de destacar la importancia que puede tener, para la maduración de políticas a la vez participativas y equitativas, el estudio del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política social. Pareciera importante, por ejemplo, haber llamado la atención para las relaciones entre política económica y política social, para las necesarias revisiones en las alternativas económicas actualmente en discusión (si se quiere en efecto transformar la justicia

social en la medida del progreso económico), como asimismo haber subrayado las limitaciones de una política social desvinculada de las decisiones económicas. Igualmente importante ha sido precisar el significado de las propuestas para el incremento de los recursos destinados a los sectores sociales como solución para los problemas de desigualdad en la región. Destaca, en ese sentido, los límites de una redistribución al interior del gasto público, sin una redistribución de los recursos de toda la economía y sin una reformulación en la forma como se asignan esos recursos, incluso en los propios sectores de la política social.

Sin embargo, estos avances han estado lejos de constituir un análisis del proceso de formulación de políticas sociales. Pueden servir de indicios valiosos de como acercarse al tema, pero para adentrarse más detenidamente en el asunto hace falta el estudio de otros determinantes de la política social. No ha sido otra la intención de haber enfatizado los problemas actuales del Estado en América Latina, y de haber intentado aterrizar el debate a través de un análisis de las características institucionales del proceso de formulación de políticas sociales.

Para poder, por tanto, llevar a cabo el examen de la formulación de políticas y programas sociales, el rol de los distintos grupos sociales, el espacio institucional donde se da este proceso, así como determinar los resultados en cuanto a promover mayor justicia social, los análisis globales tienen un alcance muy limitado, principalmente en el nivel actual de conocimientos en esa área. En efecto, cuanto más complejo sean las ramificaciones de una determinada área de la política pública--como es el caso de la política social, y más específicamente, el de la política de salud--más difícil se torna la identificación de las dimensiones que conforman su formulación y puesta en práctica. Eso no sólo provoca un profundo escepticismo con respecto a las posibilidades de una evaluación acabada y "objetiva" de la política social, como pone de relieve también el hecho de que las "teorías" o "modelos analíticos" para la evaluación de una determinada política representan a menudo un orden arbitrario impuesto a los procesos en marcha.

Siguiendo en esta misma dirección, se revela como fundamental, en primer lugar, definir el universo del estudio acerca de las políticas sociales, pese a todas las limitaciones que eso trae para las posibilidades de generalización. Difícilmente se puede examinar la formulación de una política que no sea definida sectorial (salud, educación, vivienda) y territorialmente (urbano, rural, nacional, provincial), aunque uno de los objetivos del estudio debiera ser las relaciones entre los procesos de toma de decisiones en áreas distintas del quehacer social. Por otro lado, el análisis de políticas públicas carece de sentido si no se encuentra referido a una determinada realidad histórico-nacional. Ello se justifica por el hecho de que la política social no ocurre en un vacío, estando referida al

sistema de relaciones sociales subyacentes a determinada opción de desarrollo.

En síntesis, se propone, en primer lugar, centrar el estudio de la política de salud tal como ésta se manifiesta a través del comportamiento de las organizaciones que participan en las distintas etapas de su formulación y ejecución. En segundo lugar, poner el acento en la "cultura" de estas organizaciones, y no en los aspectos netamente funcionales de la política de salud. Por último, enmarcar con más precisión la frontera entre "clientelas" (a quienes se dirige la política) y "beneficiarios" (los que acceden a beneficios directos e indirectos de la ejecución de los programas), como asimismo las diferencias entre los circuitos estatales, privados y públicos de la toma de decisiones en materia de salud.

En términos metodológicos, quizás la estrategia más apropiada para el estudio sea el que nos ofrece el llamado "análisis de sistemas". No tanto las formulaciones iniciales de esa modalidad de análisis, sino que sus interpretaciones más recientes. ^{35/} En ese sentido, los trabajos de Seidman, Halperin y Allison representan un salto cualitativo de consideración respecto del análisis sistémico tradicional. ^{36/} Lo que es metodológicamente común a los estudios que aderen a esa línea de investigación es, en primer lugar, centrar el estudio de la política tal como esta se manifiesta a través del comportamiento de las organizaciones públicas --en la medida que éstas tienden a reproducir el orden social; y, en segundo lugar, poner de relieve la cultura, o la esencia de la organización, tal como esta ha sido definida anteriormente. Esa perspectiva ya se ha revelado de extrema utilidad para comprender los resultados, especialmente los resultados "no intencionales", de la política pública, con importantes implicaciones para investigadores, políticos, legisladores y burócratas. Su valor metodológico deriva de proporcionar al analista un conjunto de preguntas que, de hecho, orientan la recolección y organización de informaciones obtenidas a través de documentos y de entrevistas.

Por otra parte, el uso de los métodos de investigación del comportamiento burocrático para deslindar los circuitos de decisión de la política social tiene por requisito el estudio de organizaciones concretas, en áreas específicas de la formulación de políticas, y en una realidad nacional determinada. Para tales efectos, podrían ser encargados estudios nacionales sobre la formulación y ejecución de políticas de salud, orientados inicialmente a contestar los siguientes interrogantes:

a) Cuestiones relacionadas con el proceso de planificación

- i) ¿Cuáles son los principales objetivos de los programas de salud y cuáles son los instrumentos de que dispone el gobierno para su realización?
- ii) ¿Existe alguna contraparte regional o local a las acciones que se espera llevar a cabo a nivel nacional?
- iii) ¿Cuál es la base de poder real de los responsables de los programas de salud?
- iv) ¿Cómo se define la participación de la comunidad en el marco de los programas de salud?
- v) ¿Cuál es el proceso diseñado para garantizar la participación de todos los sectores sociales presentes en la comunidad en la formulación de esos programas?
- vi) ¿De dónde provienen (y cómo se asignan) las prioridades establecidas para cada programa en el área de salud?

b) Cuestiones relacionadas con la asignación de recursos?

- i) ¿Cómo se definen los niveles de recursos destinados a los programas de salud?
- ii) ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento con que cuenta el sector salud (nacionales, internacionales, privadas, públicas, participación del usuario)?
- iii) ¿Quiénes participan en las diversas etapas de decisión con respecto al monto de recursos asignados a salud?
- iv) ¿Cuál ha sido la evolución reciente del gasto público dedicado a programas de salud (porcentaje del PIB, del gasto público total y gasto por habitante)?
- v) ¿Cuánto del gasto social en salud es destinado a los rubros de operación, inversión y gastos corrientes?

c) Cuestiones relacionadas con la estructura institucional en salud

i) ¿Cuál es la estructura organizacional del sector salud y cómo están organizados los programas en esta área?

ii) ¿Las agencias gubernamentales de salud que operan a nivel local dependen del poder central o existen grados de autonomía entre la estructura nacional, regional y local?

iii) ¿Cuáles son los aspectos distintivos de la "cultura" y de la historia reciente de las organizaciones encargadas de los programas de salud?

iv) ¿En qué medida la "esencia" de esas organizaciones es compatible con la participación de distintos sectores sociales en la formulación de las políticas de salud?

d) Cuestiones que relacionan los puntos anteriores con el proceso de formulación y ejecución de programas de salud

i) ¿Cuáles son las agrupaciones políticas, grupos de interés y organizaciones de base con especial gravitación en el área de la salud?

ii) ¿Cuál es la composición y extracción social de sus miembros, y cómo definen sus objetivos?

iii) ¿Qué grado de importancia tienen las organizaciones voluntarias y no gubernamentales en los programas de salud?

iv) ¿Qué grados de consenso o de conflicto prevalecen en la formulación y ejecución de políticas de salud? ¿Cómo se ha logrado que distintos grupos sociales acepten las decisiones adoptadas en materia de salud?

v) ¿Qué tipo de control ejercen los partidos políticos y el poder legislativo en las acciones desarrolladas por la administración pública?

vi) ¿Cuál ha sido el tipo de respuesta del Estado a las movilizaciones populares y reivindicativas en torno a la salud?

vii) ¿Cuál es la naturaleza del principal grupo de interés respecto de los programas de salud?

viii) ¿El interés creado a partir de la ejecución de programas de salud representa amplios sectores populares o ha permitido, en cambio, el surgimiento de clientelas (¿oligarquías?) cuyos objetivos de largo plazo podrían contrariar la propia finalidad de los programas?

ix) ¿Favorece la ejecución de programas de salud el dominio de una perspectiva profesional específica? ¿En qué medida ello podrá distorsionar los objetivos acordados en estos?

x) ¿Cuál es la naturaleza del acceso de las organizaciones de base a los centros de decisión en materia de salud?

xi) ¿Qué medidas específicas han sido previstas para garantizar que ningún grupo social quede excluido de la formulación de la política de salud o sea discriminado en la distribución de los beneficios?

xii) ¿Existe en funcionamiento algún mecanismo de co-gestión en los programas de salud? ¿Cómo operan y quiénes participan en ellos?

Estos interrogantes no agotan, por supuesto, las posibilidades de análisis a partir del enfoque intentado en esta oportunidad. No cabe duda, por otra parte, que la información disponible en los países permite introducir sugerencias específicas para una mayor incorporación de los sectores hasta ahora excluidos en los circuitos de decisión pública en materia de salud. Sin desmedro de lo que se puede seguir desarrollando en esta dirección, la verdad es que un salto cualitativo en materia de propuestas para un desarrollo equitativo, sea en la política de salud, sea en otros ámbitos de la política social, requiere un conocimiento más acabado acerca de los engranajes sociales y políticos que mueven el escenario público en América Latina. En definitiva, queda mucho todavía para poderse tener una idea siquiera aproximada de la verdadera "caja negra" que representa la toma de decisiones en el aparato público, particularmente en el área social. Antes que se disponga todavía de un número suficiente de estudios de caso se torna muy difícil derivar padrones de comportamiento generalizables para el conjunto de América Latina y del Caribe.

NOTAS

1/ Véase, por ejemplo, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., Bringing the State Back in, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

2/ David Easton, The political system, Chicago, University of Chicago Press, 1953.

3/ Frederick Watkins, International Encyclopaedia of the Social Sciences, Nueva York, Macmillan, 1968.

4/ David Easton, "O sistema político sitiado pelo Estado", en A Ciência Política nos anos 80, Bolívar Lamounier, org., Brasília, Universidade de Brasília, 1982, p. 129.

5/ Gabriel Almond, "The return to the State", American Political Science Review, 82(3):853-74, septiembre de 1988, p. 872.

6/ Jorge Graciarena, "El Estado latinoamericano en perspectiva: Figura, crisis, prospectiva", Pensamiento Iberoamericano, N° 5a, enero-junio de 1984, pp. 39-92, p. 39. Vale notar, corroborando a Graciarena, que la ambigüedad del concepto permite múltiples interpretaciones, a tal punto que ya a inicios del siglo se podía identificar cerca de 150 definiciones de Estado. [C. H. Titus, "A nomenclature in Political Science", American Political Science Review, (25)1:45-60, marzo de 1931]

7/ Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado", Revista Mexicana de Sociología, 15(4):1157-99, diciembre de 1978, p. 1158.

8/ Max Weber, Economía y sociedad: Esbozo de Sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 1056.

9/ Sobre estas dimensiones, véase, respectivamente, Guillermo O'Donnell, "States and alliances in Argentina, 1956-1976", The Journal of Development Studies, 15(1):3-33, octubre de 1978, y Alfred Stepan, The State and society: Peru in comparative perspective, Princeton, Princeton University Press, 1978.

10/ Véase, por ejemplo, Oscar Oslak, Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio, Buenos Aires, CEDES, 1978. Fernando Henrique Cardoso también ha subrayado ese aspecto, al indicar que no se puede "ver al Estado simplemente como expresión de intereses de clase, sin reconocer que esta expresión requiere una organización que, como no puede asumir otra forma que la de una red social de personas, tiene existencia propia y posee sus propios intereses." ["On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en The new authoritarianism in Latin America, David Collier, ed., Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 33-57, p. 51]

11/ Véase Alfredo Costa Filho, Planificación y construcción del futuro, San José, Jiménez & Tanzi, para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1988, pp. 45-6.

12/ Se recoge aquí el análisis desarrollado en Roberto Guimarães, Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil, tesis doctoral, Storrs, The University of Connecticut, 1986, para el caso de las políticas relativas al medio ambiente y a la conservación y uso de los recursos naturales. Ello se justifica por la existencia de una afinidad muy grande, desde el punto de vista institucional, entre el proceso de formulación de las "ecopolíticas" y de las políticas sociales.

13/ Sin pretender una conceptualización demasiado rigurosa, se sugiere aquí la existencia de dos tipos de política pública. Las políticas "blandas", que no tienen una relación directa con el proceso productivo, y las políticas "duras", directamente relacionadas con el proceso (casi "físico") de producción de bienes y servicios. Las primeras incluirían, grosso modo, las políticas ambientales, las políticas de uso y conservación de recursos naturales, las políticas de desarrollo científico y tecnológico, y el conjunto de políticas sociales (educación, vivienda, salud, etc.); y las segundas, las políticas salariales, crediticias, cambiales, fiscales, de tributación, de empleo, en fin, el universo de la política económica. Esa distinción pareciera justificarse para los fines de diferenciar el proceso de formulación de un y otro tipo de política. El uso de "blandas" y "duras" tiene por inspiración la analogía hecha por Amory Lovins para el caso de las tecnologías de generación y uso de energía, en "Energy technologies: The road not taken," Foreign Affairs, 55:65-96, octubre de 1976.

14/ Véase, entre otros, Harold Lasswell y Abraham Kaplan, Power and society: A framework for political inquiry, New Haven, Yale University Press, 1950, Richard Hofferbert, The study of public policy, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1974, Charles Lindblom, The policy-making process, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980, y Aaron Wildavsky, Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis, New Brunswick, Transaction Books, 1987.

15/ Del mismo modo que los norteamericanos hacen bromas acerca de los polacos, los polacos se ríen de los soviéticos y los franceses agujonean a los belgas, los brasileños también tienen objetivos favoritos hacia quienes dirigir su humor. Algunos se deben evidentemente a la competencia, como probablemente sea el caso con los argentinos: se dice que a los brasileños les encanta el tango porque saben que cada vez que escuchan uno un argentino ha fallecido. Sin embargo, los portugueses constituyen con mucho el blanco más popular de su humor, como resultado directo de los profundos y fraternales sentimientos de los brasileños hacia sus antepasados. Porque no hay otro pueblo del mundo que se dedique tanto a burlarse de sí mismo, nada resulta más natural que burlarnos de nuestros antepasados europeos también.

16/ El ejemplo del Brasil es bastante decidor a ese respecto, especialmente cuando se considera que su primer gobernador general, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 ya con una estructura de gobierno, leyes, normas y reglamentos, e

incluso con una constitución, el Regimento de Almeirim, preparada en Portugal un año antes. Todas ellas habían sido derivadas del sistema institucional y político imperante en el Portugal, y habían de aplicarse en el Brasil sin brasileños todavía (los indios, como aún ocurre atualmente, no han sido considerados jamás ciudadanos). El Estado brasileño formaba parte, por así decirlo, del equipaje de Tomé de Souza, lo que constituye un perfecto ejemplo del Edipo portugués. Esta situación fue la imperante por lo menos hasta el decenio de 1930, ya que a pesar de algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, básicamente el mismo marco institucional permaneció en vigor.

17/ Para una útil reseña sobre el tratamiento que se ha dado al fenómeno del autoritarismo en la región, véase, Alberto van Klaveren, "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en Transición a la democracia en América Latina, Francisco Orrego, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-38.

18/ Según Raymundo Faoro, Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro, dos volúmenes, cuarta edición, Porto Alegre, Globo, 1977, "junto con la propiedad de la Corona existe la propiedad privada, reconocida y garantizada por los príncipes. Por sobre esas propiedades, la del rey o la privada, existe una superpropiedad, identificada con el territorio y que incluye el mando, pero apenas separado del dominio, sobre las cosas y las personas, sobre todas las cosas y todas las personas." (p. 28).

19/ Esas palabras fueron pronunciadas durante los acontecimientos finales que desembocaron en su abdicación en 1831. Véase John Armitage, The history of Brazil: From the period of the arrival of the Bragança family, in 1808, to the abdication of Dom Pedro the First, in 1831, dos volúmenes, Londres, Smith, Elder and Company, 1836, vol. 2, p. 129.

20/ Hay que reiterar, una vez más, que no todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países, Costa Rica por ejemplo, en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros, por ejemplo, Argentina, donde otros factores, esencialmente la inserción de la Pampa en la economía mundial, impidieron que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

21/ José Matos Mar, Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984, pp. 13 y 101, respectivamente.

22/ Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Roberto Guimaraes, "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (¡Quién lo diría, que Marilyn Monroe iba terminar sus días en Pudahuel!)", doc. mimeo, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 1984. Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis conyuntural (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y orgánica (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Michel Debrun, A

conciliação e outras estratégias, São Paulo, Brasiliense, 1983.

23/ Edward Gibbon, The history of the decline and fall of the Roman Empire, siete volúmenes, editado por J. B. Bury, Londres, Methuen, 1909, 4:173.

24/ Francis Rourke, Bureaucracy, politics and public policy, tercera edición, Boston, Little, Brown and Company, 1984, p. 190.

25/ Véase, entre otros, Luciano Martins, "Expansão e crise do Estado: Reflexões sobre o caso brasileiro", y Heinz Sonntag, "En torno al Estado productor: El caso de Venezuela", Pensamiento Iberoamericano, N° 5a, pp. 329-354 y 355-366, enero-junio 1984.

26/ Para mayores detalles sobre el principio de racionalidad limitada, véase Herbert Simon, Models of Man, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, pp. 198-200, 246 y siguientes.

27/ Véase, sobre este aspecto, Donald A. Schon, Beyond the Stable State, Nueva York, W. W. Norton, 1973.

28/ Constituyen ejemplos de esa tendencia la institución de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela, en 1984, y que sentó las bases para la creación hace muy poco de un Ministerio para la Reforma del Estado; así como el establecimiento del Programa Nacional de Desburocratización (PrND) brasileño, en 1979, dirigido también por un Ministro de Estado. Véase, Carlos Branco, "Políticas públicas y reformas del Estado", en La democracia frente al reto del Estado eficiente, Alfredo Costa Filho, Bernardo Kliksberg y Juan Martín, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 85-137, y Hélio Beltrão, Descentralização e liberdade, Rio de Janeiro, Record, 1984.

29/ Seidman, Politics, position and power: The dynamics of Federal organization, Nueva York, Basic Books, 1971, p. 23, nos ofrece una buena ilustración respecto del funcionamiento de "comités", citando al Presidente Hoover: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [The memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933, Nueva York, Mcmillan, 1952, p. 282.]

30/ Una visión pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten el interés respecto a una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto (reproducido en Seidman, Politics, position and power, op. cit., pp. 96-97): "Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento

de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F. D. Roosevelt. P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!"

31/ Rufus Miles, "The origin and meaning of Miles' Law", Public Administration Review, 38(5):399-403, septiembre-octubre de 1978.

32/ Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Graham T. Allison, The essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis, Boston, Little, Brown and Company, 1971. Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky han realizado también una labor sobresaliente, destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decidor título de su libro: Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkeley, University of California Press, 1973.

33/ Murray Levin, Political hysteria in America, Nueva York, Basic Books, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, Friendly fascism: The new face of power in America, Nueva York, M. Evans, 1980.

34/ Véase en especial, Equidad y política social: Gasto público, democratización y formulación de políticas, LC/R.635, diciembre de 1987, y Desarrollo con equidad ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa? (Proceso de toma de decisiones, formulación de políticas y desarrollo social en América Latina), LC/R.755, abril de 1989.

35/ Ejemplos de las primeras pueden ser encontrados en David Easton, A systems analysis of political life, New York, John Wiley and Sons, 1965, y en C. West Churchman, The systems approach, New York, Dell Publishing Company, 1968; para las segundas, véase David Silverman, The theory of organisations: A sociological framework, New York, Basic Books, 1971, y Donald A. Schon, Beyond the stable state, op. cit.

36/ Harold Seidman, Politics, position and power, op. cit., Morton Halperin, Bureaucratic politics and foreign policy, Washington, Brookings Institution, 1974, y Graham Allison, The essence of decision, op. cit. Para una aplicación de ese enfoque en un contexto institucional latinoamericano, véase Guimarães, Ecopolitics in the Third World, op. cit.