

44

Políticas Públicas

Marco conceptual metodológico
para el estudio de las Políticas Públicas

Coordinador Lic. Norberto Zeller

2007

**DIRECCIÓN
DE INVESTIGACIONES**



Subsecretaría de
la Gestión Pública
Instituto Nacional
de la Administración Pública



Jefatura de
GABINETE
DE MINISTROS

Autoridades

Presidente de la Nación

* Dr. Néstor Carlos Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

* Dr. Alberto Ángel Fernández

Subsecretario de la Gestión Pública

* Dr. Juan Manuel Abal Medina

Director Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública

* Prof. Jorge Giles

Director de Investigaciones

* Lic. Mariano Greco

Director de Documentación e Información

* Lic. Alberto Morán

Director del Sistema Nacional de Capacitación

* Lic. José Alberto Bonifacio

ISSN 1851- 0094

Producción integral:

Unidad de Comunicación Institucional

Editado por:

Dirección de Investigaciones

Instituto Nacional de la Administración Pública

Subsecretaría de la Gestión Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.sgp.gov.ar

mayo 2007

ÍNDICE

Introducción

A) Conceptos y enfoques teóricos sobre el Estado

Las corrientes teóricas acerca del Estado

Conceptos sobre el Estado

El concepto de poder

El concepto de la política

El Estado de Bienestar y su crisis

La crisis del modelo de acumulación

La problemática de la crisis fiscal

El concepto de crisis

El caso italiano

La cuestión de la moneda

El nuevo escenario: ¿Cómo debe ser la intervención estatal?

B) Las Políticas Públicas. Enfoques y definiciones.

Principales enfoques conceptuales en las etapas de desarrollo de las políticas públicas.

C) El proceso o el ciclo de acción de las políticas públicas.

La definición del Problema o de la Cuestión

La Formulación y Sanción de la política

La Implementación

Consecuencias o Resultados.

La Reformulación

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

A partir de 1983 se observó en Argentina un complejo proceso político que consistió en el pasaje de un Estado Burocrático-Autoritario (O' Donnell, 1982) a un Estado democrático. Por otra parte, a medida que el modelo económico basado en el mercado interno entraba en una crisis cada vez más incontenible, se planteó la necesidad de la reforma estatal y de la reformulación de las políticas públicas.

Si bien el gobierno radical (1983-1989) tuvo por objetivo primordial democratizar las estructuras de gobierno, inició -a partir de la vigencia del Plan Austral- políticas de reforma estatal basadas en los acuerdos del año 1986 de Argentina con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de Berlín. La implementación de estas reformas estructurales solo se concretaron en forma limitada.

La crisis fiscal y estatal que tuvo como expresión la desaparición de la moneda durante el proceso hiperinflacionario clausuró una etapa histórica y planteó la necesidad o la urgencia de una profunda reorganización del Estado y de sus políticas.

En 1989, durante el gobierno justicialista (1989-1999), se implementan las bases de una profunda reforma estatal que tuvo por objetivos centrales el cambio cualitativo de los roles estatales y de las políticas de gobierno y la “modernización de sus administraciones”. La concepción de la Reforma del Estado se fundó en los requerimientos de los organismos multilaterales (FMI, BM y BID) puestos de manifiesto en el denominado “Consenso de Washington” del año 1989. Pasaron a denominarse así como reformas de “Primera Generación” aquellas vinculadas con la transformación estructural de los roles estatales, mientras que las destinadas a la mejora del funcionamiento de las instituciones estatales se conceptualizaron como de “Segunda Generación”.

En 1989, con la sanción de las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, comienza una profunda reforma estatal y económica de carácter estructural. Sus principales objetivos fueron centrar los roles del Estado Nacional en sus actividades monopólicas, abandonando las actividades de gestión económica, descentralizando funciones en los niveles de los estados federales y transformando las políticas no monopólicas, buscando la subsidiariedad con el sector privado. Asimismo, se pretendió resolver la Crisis Fiscal y el endeudamiento estatal y desregular los mercados económicos y profesionales. Estas normas y sus complementarias también plantean inicialmente la formulación de políticas administrativas de modernización en la gestión y en los recursos humanos.

La sanción de la reforma de la Constitución Nacional (1994) señala una segunda etapa en la reforma del Estado en el país. Esta reforma institucional tiene un profundo impacto en el sistema político, en el de los derechos civiles y en el sistema de gobierno, tanto a nivel del Estado Nacional como del sistema federal. El Estado Nacional inicia la reforma de sus tres poderes, la institucionalidad de los denominados organismos extra-poder y de la organización del Poder Ejecutivo.

En el período 1995-1999 estas reformas se implementan parcialmente, inaugurando las denominadas reformas de “Segunda Generación”, aunque en este sentido se constatan importantes cambios iniciados ya en los inicios de los años noventa. En estos años se sancionan importantes leyes que dan origen tanto a los órganos extra-poder (Consejo de la Magistratura y Ministerio Público) como a la Jefatura de Gabinete de Ministros y la denominada “autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”. Por otra parte, se sancionan las principales normas de modernización de la organización estatal como la denominada Segunda Reforma del Estado (Ley 24.629 /1996) y la Ley de “Solvencia Fiscal” (Ley 25.152/1999). También se sancionan importantes normas

de regulación del empleo público, de registros, de organización y de sistemas administrativos.

El gobierno aliancista (1999-2001) continúa con estas políticas haciendo hincapié en la modernización administrativa (Ley 25.233 de Ministerios y Decreto 103/01 de Modernización de la Administración Pública) y en el equilibrio fiscal.

La crisis de fines del año 2001 provoca una crisis institucional y económica que genera un nuevo escenario en las políticas de reforma estatal.

La política de Reforma del Estado propuesta por los organismos multilaterales basada en concepciones neoliberales y neo-institucionales (New Public Management) se implementó en un contexto de democratización política, de crisis económicas y fiscales recurrentes y de cambios en la estructura social que evidencian un deterioro de las condiciones de vida de los habitantes. Cabe destacar que las demandas sociales sobre el Estado se corresponden con la mayor importancia de la sociedad civil frente a los aparatos gubernamentales, a medida que el proceso de democratización continúa profundizándose. Esta cuestión impacta en las políticas referidas a los servicios indelegables, la transparencia de los procedimientos, la calidad de las prestaciones, en las nuevas regulaciones y en los servicios concurrentes con el ámbito privado, entre otras cuestiones centrales.

Para abordar el estudio de la Reforma del Estado en Argentina proponemos el análisis de dos dimensiones centrales: a) las políticas de Macro Reforma Estatal y de Ajuste Fiscal y b) de Reforma Organizacional y Modernización Administrativa.

Las políticas de macro-reforma y de ajuste fiscal refieren a las resoluciones de las crisis económicas y de desequilibrios en las cuentas públicas, afectando tanto al rol de las políticas económicas como a la gestión de las distintas jurisdicciones estatales. Desde la crisis del sistema previsional de los años ochenta se han formulado numerosas políticas de “emergencia” (leyes de emergencia económica de 1989/2000 y 2001) y constantes medidas de reducción del gasto público, tanto en la jurisdicción Nacional como en las provincias.

A las políticas de Reforma organizacional del Estado y de Modernización Administrativa las hemos clasificado en las siguientes subcategorías: a) Primer Reforma y Modernización del Estado de cambio estructural de roles; b) Reforma Constitucional y sus efectos en la organización estatal; c) Segunda Reforma del Estado y de Modernización Administrativa y d) reformas en el Empleo Público.

Ambas dimensiones de la política de reforma estatal se clasifican, a su vez, según la línea de tiempo y la gestión del gobierno constitucional de turno.

La transformación gubernamental y estatal desde el año 1983 reconoce otros aspectos no abordados exhaustivamente en el trabajo propuesto como son: la Reforma Política, la Reforma Judicial y el desarrollo de las Políticas Sectoriales.

Este trabajo pretende formular un marco conceptual para sistematizar, categorizar y analizar las políticas y programas de Reforma Estatal y la reforma administrativa asociada a ese proceso. Este marco conceptual -metodológico es fruto del estudio de importantes autores que abordan el problema de las políticas públicas, que hemos intentado sistematizar con el fin de contar con un sistema de categorización que permita un abordaje del problema facilitando su tratamiento conceptual y metodológico.

Este marco conceptual metodológico, junto a las dimensiones de abordaje arriba propuestas, nos permite arribar a una primera sistematización y clasificación del complejo proceso de las reformas estatales de primera y segunda generación propuestas en Argentina en los últimos veinte años. Este abordaje nos permitiría contar con información accesible para comprender las lógicas y concepciones subyacentes en las políticas formuladas y, a pesar de su magnitud, clasificarlas según los “campos de acción” a los cuales se dirigen en sus posibles intervenciones.

La magnitud y complejidad de las políticas de reforma estatal y de modernización estatal formuladas e implementadas en estas dos últimas décadas presentan numerosos problemas para abordar su sistematización, clasificación, estudio y posible análisis tanto en términos globales como focales. Entre las principales dificultades podemos señalar, sin agotar la cuestión, a los siguientes:

- 1) En cuanto al estudio del marco normativo en sí: a) Profusión de los tipos de normas (leyes, decretos, reglamentaciones, etc.). b) Normas que regulan distintos campos de acción en forma simultánea. c) El alcance de las promulgaciones y reglamentaciones. d) Las constantes reformas de normas sancionadas y de sus reglamentaciones. e) La cuestión de la vigencia y alcance de las normas. f) Los grados de implementación.
- 2) Otros problemas metodológicos se refieren a la cuestión de un abordaje del marco normativo desde disciplinas ajenas al Derecho y del análisis de las concepciones y objetivos del mismo desde la teoría científica de las distintas disciplinas.
- 3) El problema de las fuentes. A partir de mediados de los años noventa, su búsqueda se facilita por el acceso informático que provee el Ministerio de Justicia, Seguridad Interior y Derechos Humanos, pero para los períodos anteriores se debe recurrir a otras fuentes y consultas. También existen limitaciones acerca de los datos existentes para poder abordar el estudio de posibles resultados.
- 4) La cuestión de los grados de implementación. Este problema requiere de un seguimiento pormenorizado de cada política y programa implementado según la jurisdicción ministerial y organismo de aplicación.

A pesar de las limitaciones señaladas, el estudio de la reforma estatal en Argentina es una cuestión relevante y significativa, ya que por su magnitud y sus posibles impactos continúa siendo una cuestión central en la “agenda política” y en el conjunto de la ciudadanía.

A) Conceptos y enfoques teóricos sobre el Estado

La reforma de los Estados que comenzó a observarse en la década del ochenta a nivel mundial va más allá del ajuste de las cuentas fiscales. Debe entenderse como un proceso de rearticulación entre la política, la economía y la sociedad en un contexto mundial de “integración”.

Así como en los países centrales los procesos de reforma se encuentran vinculados a diversos contextos políticos, económicos e históricos, en los países emergentes o dependientes, a estos contextos particulares, se agregan las dependencias externas (mercados, organismos multilaterales, etc.).

En los países centrales el predominio de la política neoconservadora se impuso como respuesta a la crisis fiscal y a sus efectos inflacionarios como al estancamiento económico (stangflation). Ello determinó una profunda modificación en la relación entre lo público y lo privado. La década del ochenta marca el fin del denominado Estado Benefactor y el surgimiento de profundos procesos de reformas estatales.

En Argentina estas políticas externas influyeron en el proceso de reforma política y en el de reforma estatal desarrollada en la presente década. Ahora bien, las condiciones internas delimitaron e impulsaron las reformas explicando sus alcances, velocidad y profundidad.

Entre las condiciones internas más importantes podemos mencionar el pasaje del **estado burocrático autoritario** al **estado democrático**, la crisis del modelo económico basado en el mercado interno y la crisis del aparato estatal. Esta crisis del aparato estatal se manifestó en el plano fiscal, en su capacidad de regulación y control y en la calidad de sus prestaciones.

Así, el proceso de Reforma Estatal en un sentido integral comprende la dimensión política y la dimensión de los aparatos estatales. Este proceso en ambos niveles del Estado debe comprenderse –además– como una forma de resolución de la crisis política, económica y estatal que afectaron a la sociedad en las décadas de los años 70 y 80.

En el plano político, el resurgimiento del estado democrático en 1983 implicó un cambio cualitativo respecto a la fase anterior, al restablecer el funcionamiento constitucional del Estado y su división de poderes. Este proceso de reforma política tiene su continuidad hasta el presente. La reforma constitucional de 1994 marca una nueva relación entre el ámbito público y el privado al establecer nuevos derechos y reformas en el funcionamiento de los poderes estatales y en los distintos niveles jurisdiccionales.

La reforma del aparato estatal se planteó en la década del ochenta pero se implementó en los noventa. El Estado Nacional modificó cualitativamente sus funciones, regulaciones y actividades. Este proceso dio lugar a un profundo cambio estructural en los ámbitos público y privado.

Los condicionantes externos e internos explican el doble proceso de reforma política y burocrática en las características y alcances que se observaron hoy en día.

La interpretación teórica de este proceso de reforma es complejo, ya que es un proceso en marcha e inconcluso y las modalidades de intervención estatal son diversas en el plano mundial. Por otra parte, existen diversas posturas teóricas acerca del Estado y **la política** y -por lo tanto- el alcance del análisis y de los enfoques posibles son múltiples. No pretendemos agotar esta cuestión pero intentamos realizar una mínima sistematización de los principales enfoques teórico-conceptuales surgidos sobre el tema.

Las corrientes teóricas acerca del Estado

Para los autores de **Los Poderes de la Teoría** (Roger Friedland y Robert Alford 1991) las cuestiones públicas que surgen en la década del ochenta comprenden " el alcance de la participación democrática, las facultades de las burocracias públicas, las ineficiencias de una economía capitalista regulada, las respuestas del estado a las crisis fiscales y al desempleo estructural.

Friedland y Alford (1991) al explicar en su trabajo **Los Poderes de la Teoría**, el alcance teórico metodológico de las teorías sobre el Estado dicen: Las teorías del Estado tienden a derivar de una o más de las principales perspectivas teóricas. La **perspectiva pluralista**, que prevalece en la investigación universitaria y el discurso público en los Estados Unidos, subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. Las teorías pluralistas han sido criticadas por la que denominaremos **perspectiva dirigencial** (o teoría elitista), según la cual una alianza de elites de las burocracias militar, ejecutiva y de las corporaciones, ha estado absorbiendo poder a las instituciones democráticas de las legislaturas, los partidos y las elecciones. Y ambas perspectivas han sido cuestionadas por la **perspectiva neomarxista**, que ve al Estado determinado por su papel en la sociedad capitalista. Las perspectivas dirigencial y clasista siempre han tenido mas vida en Europa que en EEUU, a causa de que en los países europeos hay una intervención estatal mas centralizada y poderosos movimientos sindicales y socialistas. En los Estados Unidos de hoy, estas perspectivas siguen ocupando una posición marginal. La perspectiva pluralista contribuye a un entendimiento del aspecto democrático del Estado; la perspectiva dirigencial contribuye a comprender el aspecto burocrático, y la perspectiva clasista ayuda a explicar el aspecto capitalista."

La **teoría pluralista** tiene por objeto de estudio la conducta política de los individuos y de los grupos de influencia que influyen y son parte de la toma de decisiones por parte de los gobiernos. Las relaciones que se establecen entre los ciudadanos, los representantes y los funcionarios, forman el nivel empírico y es tema de estudio los hechos políticos que resultan de estas interacciones.

Pero en cuanto a los límites de esta teoría, los autores señalan que esta perspectiva es útil cuando existe amplia estabilidad política y la participación política de los ciudadanos es amplia. También son requisitos, la amplia competencia entre los grupos y que en el sistema democrático de toma de decisiones sólo existan "desigualdades dispersas" (Dahl, 1961).

La **perspectiva dirigencial** se centra en el estudio de las organizaciones estatales aisladas de la sociedad o de las redes "inter organizacionales" que caracterizan a un determinado Estado. Las estructuras organizacionales y la dominación de las elites

que controlan sus relaciones constituyen su foco empírico. Este Estado se caracteriza por una burocracia que ha logrado una autonomía respecto de la economía y de la cultura, y que ejerce un control sobre ellas.

Este enfoque nos resulta útil para analizar aspectos relativos al Estado argentino debido a la estructura organizacional desarrollada en la etapa del dominio del Estado Burocrático Autoritario en sus sub etapas (1966-1983) y, de la permanencia de algunas de sus características organizacionales y de los efectos presentes de sus políticas.

En cuanto al dominio propio de **la perspectiva clasista** los autores explican que la unidad de análisis de estas teorías se centra en la relación entre el capitalismo, el Estado y la democracia. El poder clasista mantiene los límites institucionales que permiten regular el conflicto resultante de la contradicción entre el capital y el trabajo. La perspectiva clasista es apropiada cuando se observa que el capitalismo pone restricciones a la eficacia de la democracia y a la racionalidad y autonomía de la burocracia estatal.

Según los autores señalados, esta perspectiva debe adaptarse cuando se observa una importante intervención estatal en la economía y el surgimiento de sindicatos y partidos obreros, no socialistas, en las sociedades capitalistas avanzadas. También pueden aparecer factores no clasistas en el Estado y la sociedad que no pueden ser analizados desde esta visión.

Estas tres corrientes teóricas contribuyen al estudio de las distintas dimensiones que componen al Estado y pueden explicar los aspectos estructurales y coyunturales que caracterizan su perfil y sus transformaciones.

Cada perspectiva teórica implica un determinado nivel de análisis, parte de una determinada cosmovisión e implica un método de análisis empírico propio. Las diversas teorías se basan en una determinada concepción acerca del Estado, de la sociedad y de la relación entre ambas dimensiones.

Cuadro 1 Aspectos conceptuales y metodológicos (Alford y Friedland, 1991)

	Pluralista	Dirigencial	Clasista
Nivel de análisis	Individual	Organizacional	Social
Cosmovisión			
Relaciones políticas	Interacciones e intercambios	Conflicto organizacional	Lucha de clases
Relaciones funcionales	Sistema social integrado	Estructuras racionalizadas	Método de producción
Método	Procesos interrelacionados en sistemas abiertos	Causas dominantes dentro de las estructuras	Relaciones contradictorias dentro de una totalidad
Proceso social central	Diferenciación en una sociedad que se moderniza	Racionalización de un modo de dominación en una sociedad que se industrializa	Acumulación dentro de un modo de producción capitalista
Dimensión clave de la sociedad	La cultura (valores)	Lo político (el poder)	Lo económico (la clase)
Relación entre estado y sociedad	Independiente, al mismo tiempo cooperativa y tensa	Inter organizacional, al mismo tiempo sujeta a autoridad y conflicto	Interinstitucional, al mismo tiempo hegemónica y portadora de crisis
Aspecto clave del estado	Democrático	Burocrático	Capitalista

Conceptos sobre el Estado

El Estado debe ser entendido en los distintos niveles de análisis que plantean estas tres perspectivas teóricas. En primer lugar, se deben observar las relaciones contradictorias entre sus aspectos capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social. En segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales. Observando estructuras que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos; los aspectos presupuestarios, al personal que integra su estructura y a los apoyos políticos que puedan existir. En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los diversos grupos tratan de influir. Los hechos resultantes pueden ser diversos y dependen de los intereses en disputa y de las capacidades que estos grupos puedan desplegar. Por lo tanto, resulta importante estudiar a los mecanismos con que cuentan aquellos que demandan políticas sobre el aparato gubernamental. (Alford y Friedland, 1991)

Las distintas perspectivas teóricas tienen sus propias definiciones acerca del concepto Estado. Se lo puede entender como una “**entidad**” o una “**relación**”. Como entidad es un conjunto de organizaciones separado de la sociedad. “Si el estado es una entidad, con autoridad legal y el monopolio de la fuerza legítima, entonces resulta lícito referirse a las esferas pública y privada, y diferenciar el Estado, la economía y la cultura. Este lenguaje presupone la existencia del Estado como un conjunto separado de instituciones, organizaciones o funciones, que son afectadas por los grupos de interés, las elites o los agentes de clase “. (Alford y Friedland, 1991)

La concepción del Estado como una “relación” que “expresa valores, intereses e imperativos que deben entenderse como instituciones y organizaciones (“legislaturas, tribunales, organismos administrativos, cuerpos ejecutivos”) sostiene que estas instituciones legales son el resultado de las fuerzas sociales. “Para esta concepción, la línea límite que en política y derecho separa la acción legal y legítima de la acción ilegal e ilegítima es en sí misma el resultado cambiante de valores comunes, estrategias de elite o dominio de clase. El límite entre las esferas pública y privada de la autoridad se considera el foco continuo de las demandas de los grupos, el conflicto de las elites y la lucha de clases “. (Alford y Friedland, 1991)

El problema del Estado como entidad o relación fue ampliamente tratado a lo largo del siglo por la corriente clasista. Primero predominó la concepción del Estado como instrumento, luego se lo pensó como una estructura y como ideología. Finalmente se lo entendió como una compleja relación de fuerzas sociales cristalizadas en un momento. Esta corriente teórica aportó importantes conceptos respecto a la cuestión. (Miliband, 1981)

Entre los principales conceptos destacamos el de la **autonomía del Estado**. “El Estado cumple la función de atomizar a la clase obrera mediante la transformación de sus integrantes en ciudadanos, mientras, al mismo tiempo se representa a sí mismo como el interés integrado universal del conjunto de la sociedad. Esta visión se materializa a través de las instituciones de la democracia y la justicia - las cuales crean una apariencia de igualdad, juego limpio, procedimientos legítimos, etc.- y a través de diversos tipos de concesiones económicas efectuadas por el Estado que contribuyen a convertir la lucha política del conjunto de la clase obrera en estrechas luchas grupales de interés economicista libradas por segmentos particulares de esta clase” (Holloway, 1993).

Por otra parte, el Estado también cumple la función de garantizar los intereses a largo plazo de la clase capitalista en su conjunto. La perspectiva clasista busca responder dos interrogantes complementarios: “¿Por qué el Estado sirve los intereses de la clase capitalista? ¿Y por qué opera para mantener y expandir el sistema capitalista?”. La perspectiva **Instrumentalista** da una respuesta bastante directa a la pregunta “¿Por qué sirve los intereses de la clase capitalista?”. Ralph Miliband (1981) expresa: “En el esquema marxista la clase dominante de la sociedad capitalista es aquella que posee los medios de producción y que debido al poder económico que ello le confiere, es capaz de utilizar al Estado como su instrumento de dominación de la sociedad”.

El funcionamiento del Estado es comprendido, de este modo, en términos del ejercicio instrumental del poder por las personas ubicadas en posiciones estratégicas, sea directamente a través de las políticas del Estado, o indirectamente por medio de la presión sobre el mismo. No importaría en este caso el tinte político del partido

gobernante, ni tampoco su tendencia ideológica dado que la clase dominante (la clase capitalista) siempre maneja el poder.

Por el contrario, el análisis **Estructuralista del Estado** rechaza categóricamente la noción de que el Estado pueda ser comprendido como simple “instrumento” en manos de la clase dominante. En una crítica al trabajo de Miliband, Nicos Poulantzas (1969), estructuralista francés, plantea que: “La participación directa de los miembros de la clase capitalista en el aparato del Estado no constituye el aspecto importante del problema. La relación entre la clase burguesa y el Estado es una relación objetiva. Ello quiere decir que si en una determinada formación social coincide la función del Estado y los intereses de la clase dominante, ello se debe al sistema mismo: la participación directa de los miembros de la clase dominante en el aparato del Estado no es causa sino efecto y, además, un efecto azaroso y contingente, de esta coincidencia objetiva”. La tesis fundamental de la perspectiva estructuralista consiste en que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad (capitalista), más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal. En consecuencia el punto de partida del análisis estructuralista es un examen de la estructura de clases de la sociedad, y las relaciones de poder entre las mismas. Esta perspectiva intenta desentrañar las funciones que el Estado debe realizar a fin de cumplir con la reproducción de las relaciones sociales capitalistas, y justificar, a su vez, su propia existencia. Estas funciones definen las políticas específicas y la organización del Estado. Por lo tanto para los pensadores de esta corriente, las modalidades concretas en que el Estado encara sus funciones varían de acuerdo a factores tales como el nivel de desarrollo capitalista y las formas de lucha de clases sociales. Poulantzas sostiene además, que no se puede considerar a la burguesía como una clase dominante homogénea. La burguesía es en realidad una clase altamente fraccionada, con intereses divergentes tanto en el ámbito político como económico. Por lo tanto, la única manera en que se pueden defender los diferentes intereses es mediante una autonomía relativa por parte del Estado, a través de una estructura capaz de trascender los intereses individualizados de capitalistas y fracciones de clase capitalistas específicas. Un Estado que fuera un instrumento de una sola agrupación capitalista sería totalmente incapaz de lograrlo, ya que tomaría decisiones sumamente parciales y expuestas a un constante cuestionamiento.

Por último, **la perspectiva hegeliano-marxista** no ha desarrollado una teoría coherente del Estado, o al menos, una lógica bien definida de la relación entre Estado y sociedad. De hecho hay poco análisis de acciones estatales específicas o de políticas concretas en estos trabajos, de manera que resulta difícil vincular estas ideas con la realidad empírica. (Miliband 1981)

El debate entre estas tres corrientes teóricas de la perspectiva clasista se desarrolló principalmente en Europa y si bien, presentan cierta desactualización, han aportado enfoques y conceptos aún vigentes.

Como señalan los autores Gold, Lo, Wright (1991) “Debe concebirse al Estado capitalista tanto como una estructura limitada por la lógica del sistema dentro del cual funciona, como así también una organización manejada, detrás de escena, por la clase dominante y sus representantes. El grado en que las políticas concretas del Estado puedan explicarse por medio de procesos estructurales o instrumentales es históricamente contingente. Hay períodos durante los cuales se puede comprender de modo razonable al Estado como una estructura que se auto reproduce y que opera en gran parte de manera independiente a cualquier manejo externo, y en otros momentos, como un simple instrumento de la clase dominante. Ciertas partes del

aparato del Estado son susceptibles de intenso manejo por parte de intereses capitalistas, en tanto que otras pueden demostrar una mayor autonomía estructural. Pero bajo ninguna circunstancia puede reducirse totalmente la actividad estatal a una causalidad estructural o a una causalidad instrumental". Con lo cual, podríamos afirmar que el Estado siempre es relativamente autónomo: no está libre de un control activo por parte del sector capitalista u otros grupos de presión. Y tampoco está librado de toda restricción estructural.

El concepto de poder

Cada perspectiva teórica privilegia un enfoque principal en el que se considera que opera **el poder**. "Para la perspectiva pluralista, el poder es situacional y se mide por la influencia que ejerce en los resultados de la participación conflictiva. Según la perspectiva dirigencial, el poder es estructural y se lo observa en la capacidad del estado y de las organizaciones corporativas, uno y otras con inclinaciones políticas, para dominarse recíprocamente. Según la perspectiva clasista, el poder es sistémico y se lo infiere de la reproducción de relaciones sociales de explotación. Creemos que toda situación política contemporánea envuelve siempre los tres niveles de poder y no puede comprenderse acabadamente sin un análisis sintético que los incorpore por igual" (Alford y Friedland, 1991)

Las tres perspectivas teóricas reconocen que el poder tiene distintas fuentes de origen. Cada perspectiva analiza "las condiciones en las que los instrumentos organizacionales del Estado son modelados por su función social o por la acción política".

La teoría pluralista centra su estudio en el sistema de partidos que media sobre los mecanismos de participación y consenso que pretenden equilibrar las demandas de los grupos sociales con el interés público.

Para la perspectiva dirigencial, el desarrollo histórico del estado en las sociedades industriales es dominado por una fuerte centralización burocrática. El estado es fragmentado y capturado por organizaciones e intereses poderosos. Se genera un conflicto entre la racionalidad pública y la privada en épocas de veloces cambios y en los que la autonomía del estado y sus capacidades técnicas no logran ejercer el control social. Para solucionar el conflicto que surge entre la centralización y fragmentación estatal aparecen formas "corporativas". El problema en este tipo de estado se centra en la capacidad que tiene la elite que lo domina o captura, en generar y establecer mecanismos que logren mantener la centralización estatal frente a las diversas presiones y la capacidad de los intereses organizados para mantener fragmentada a la autoridad estatal (Alford y Friedland, 1991).

En la perspectiva clasista, la acumulación capitalista delimita a la estructura y a las políticas estatales. La lucha de clases entendida como "resistencia, protesta, revuelta o simplemente como el repliegue estratégico de la fuerza de trabajo" pone en juego a las relaciones de producción entre el capital y el trabajo y a las relaciones hegemónicas que las delimitan. El manejo de las crisis por parte del estado implica la subordinación del poder actual y potencial de la clase obrera. En estas épocas aparece la contradicción entre las necesidades del proceso acumulación del capital y de las luchas de clases que aparecen. Esta contradicción estructural de la sociedad determina que el problema central del estado es la constante posibilidad de aparición de las crisis económicas y políticas y del **poder** del estado para lograr su resolución. (Alford y Friedland, 1991)

El concepto de la política

Los autores de los Poderes de la Teoría explican que “**la política** esta vinculada con el **poder** y por lo tanto entraña competir por influencia, estrategias de dominación y luchas por la hegemonía en circunstancias históricas diferentes.”

“Dadas las diferencias de interés, una política es una alianza estratégica, que crea posibilidades de acción para reforzar o cambiar los ordenamientos institucionales.” La estabilidad y permanencia de una alianza estratégica depende de la legitimación de los intereses comunes, de los recursos existentes y de la estabilidad del orden institucional. La política existe dentro de un contexto histórico e institucional, independientemente de la conciencia de los participantes. “La conciencia política debe ser explicada por ese contexto; el contexto no puede ser explicado por la conciencia individual.” (Alford y Friedland, 1991).

“Por “**lógica**” entendemos un conjunto de prácticas (conductas, formas institucionales, ideologías) que tienen funciones sociales y son defendidas por intereses políticamente organizados. Los actores individuales pueden no ser conscientes de esas lógicas”(Alford y Friedland, 1991).

El Estado de Bienestar y su crisis

Desde la década del 30 el Estado de Bienestar fue el resultado combinado de diversos factores que varían según los diferentes países en los que se desplegó. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, elites políticas y económicas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que lucharon por su implantación.

Los diferentes actores, en casi todos los estados occidentales abogaron por esquemas más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salarios mínimos, expansión de los servicios sanitarios y educativos a la clase trabajadora y del reconocimiento de los sindicatos como representantes legítimos del trabajo.

A la luz de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento y evitaba que la economía cayese en recesiones.

De este modo los límites entre el sector público y el sector privado comenzaron a ser cada vez más difuso, ya que la intervención de la acción estatal se consideraba en muchos casos “necesaria” e incluso “inevitable”. “Un breve recorrido por la historia del Estado de Bienestar en occidente demuestra que no hay una solución para la diferenciación definitiva entre servicios públicos y privados, bienes públicos y privados y asuntos públicos y privados. Esto se refleja aún en nuestros días donde un estado muestra su preferencia por conservar la prestación de los servicios públicos, como es el caso de Suecia, mientras otros dan prioridad a las transferencias hacia el sector privado como es el caso de Alemania. (Konig, 1997).

Durante cincuenta años, aproximadamente, el Estado de Bienestar constituyó la salida obligada para resolver las crisis cíclicas de las economías que afectaban la estabilidad política de los respectivos gobiernos. El Estado, a través de los años, no solo intervino

en los mecanismos del mercado sino que también reguló las relaciones sociales hasta un punto, en ocasiones insostenibles. Las críticas comenzaron a fortalecerse, primero desde el pensamiento de derecha y más tarde desde el pensamiento de izquierda. Como señala Klaus Offe (1990) “Los pensadores de las corrientes neoliberales sostenían que el aparato del Estado de Bienestar imponía una carga fiscal y normativa al capital que equivalía a un desincentivo para la inversión. El Estado garantizaba posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalían a un desincentivo al trabajo. Tomados conjuntamente, ambos efectos condujeron, en muchos casos, a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas, de “sobrecarga de demanda” económica (conocida como inflación) y una sobrecarga en la demanda política (ingobernabilidad) que cada vez podían satisfacerse menos por medio de la producción disponible”. No cabe duda de que una minuciosa legislación protectora del trabajo situaba a los obreros en posición de resistir prácticas de explotación que se aplicarían, como regla, a falta de ella. Sindicatos poderosos y reconocidos pudieron, de hecho, obtener incrementos salariales superiores a los incrementos en la productividad. Y además, extensas reglamentaciones sobre seguridad social facilitaron evitar tareas indeseables, y un seguro de desempleo a gran escala hizo que el desempleo sea menos indeseable para muchos trabajadores. (Offe 1990)

Por lo tanto, con la aguda recesión económica de los años setenta se produjo un renacimiento intelectual y político más poderoso del liberalismo y de las doctrinas económicas monetaristas.

Un argumento adicional que indicaría la ineficacia del Estado de Bienestar subraya la constante amenaza a que se encuentran expuestas la planificación social y los servicios sociales debido a la crisis fiscal del Estado.

La crisis del modelo de acumulación

El **fordismo** se sustentaba en la competencia entre grandes empresas, un compromiso salarial original un estado keynesiano y en un sistema edificado sobre la “pax americana”. Pero otorgaba a las naciones una gran autonomía en su aplicación. Pero la internacionalización puso en cuestión a la autonomía de las regulaciones nacionales desde mediados de los 70. La internacionalización entro en conflicto con la gestión estatal. La crisis fue rápida y mundial y a partir de 1971-73 apareció la recesión con inflación. La interdependencia había penetrado con profundidad los mecanismos nacionales y había tornado a los países medianos más permeables a los shocks externos. (Aglietta 1993). Hoy se descubre que la interdependencia de las instituciones es más importante que su excelencia, considerada en forma aislada. Esto complica considerablemente las políticas diseñadas para salir de la crisis (Boyer 1993).

El hecho de que la solución a ciertos problemas iniciales crea otras disfuncionalidades que provoquen otros problemas, es un cambio fundamental de las estructuras económicas mundiales.

La problemática de la crisis fiscal

En las décadas del 70 y del 80, se generó en los países centrales o desarrollados un amplio debate acerca de los procesos inflacionarios y de un persistente estancamiento económico. La corriente neoconservadora y la perspectiva monetarista atribuyeron sus causas a las políticas estatales y a sus persistentes déficit fiscales.

Si bien en Argentina la crisis económica y el proceso inflacionario predominantes en esas dos décadas tuvieron causas y características particulares, las políticas neoconservadoras y la perspectiva monetarista constituyeron un factor en el proceso de reforma económica y estatal.

James O' Connor (1985) analizó la problemática de la crisis fiscal en Estados Unidos y aportó interesantes definiciones acerca del papel político del presupuesto estatal y del papel social de los agentes públicos, entre otros. De sus principales conclusiones nos interesa señalar lo siguiente:

El concepto de crisis

“Las crisis marcan virajes decisivos históricos o momentos de decisiones difíciles, cuando son puestos a prueba los individuos y las instituciones: son períodos donde no es posible aceptar las relaciones tradicionales “lógicas” entre Estado, economía y sociedad como hechos consumados. Las crisis pueden definirse como luchas sociales con desenlaces altamente inciertos, donde los mismos métodos teóricos funcionales “funcionan” como una especie de control social.”

Para O'Connor la crisis fiscal originada por las contradicciones entre los gastos del Estado y sus ingresos, surgió antes que la crisis general de la economía en los años 80. “La crisis económica general tiene que ser explicada en sí misma, parcialmente en función de las fuerzas sociales y luchas políticas, que condujeron a la crisis fiscal de los años 60 y 70.”

En la década del 60, el crecimiento de los gastos sociales aumentó los gastos del Estado en relación con el gasto total. Logró estabilizar el ciclo capitalista reforzando su crecimiento a largo plazo. Pero también tuvo como efecto el sostenimiento de empresas capitalistas ineficientes y el fortalecimiento de los sindicatos. El crecimiento del gasto del Estado en relación con el gasto total fue en parte financiado por medios inflacionarios, lo cual tuvo como efecto desalentar al capital a invertir en función del largo plazo.

Como respuesta a este problema la década del 80 marca el predominio del pensamiento neoconservador. “La política de Reagan se basa en la teoría de que la crisis económica, en general, y la inflación, en particular, es la consecuencia de una sobrecarga fiscal, derivada del déficit presupuestario federal, de las regulaciones gubernamentales y de las medidas de bienestar social cuyas raíces se encuentran en una excesiva intervención gubernamental en la economía.”

Para O' Connor la crisis general de la economía se origina en la lucha de clases, que incluye la lucha por el incremento del presupuesto social. “La crisis fiscal no se deriva de la crisis general del capitalismo, sino que evoluciona también de acuerdo con su propia lógica, que está relacionada recíproca y dialécticamente con la crisis económica general.”

En la “Crisis Fiscal del Estado” el autor sostiene que las condiciones materiales de los funcionarios y consumidores son temas políticos. El proceso político de negociación en donde se debate sobre las finanzas públicas, en materia impositiva y eventualmente acerca de los contenidos de la política estatal, explica a esas condiciones materiales de los funcionarios y consumidores.

El autor sostiene que los “funcionarios son la única fracción de la clase trabajadora que tiene, un interés material poderoso en la unificación de las otras dos grandes fracciones del proletariado (trabajadores productivos/ejército de reserva; trabajadores de sectores monopolistas/ trabajadores de sectores competitivos; contribuyentes de la clase obrera empleados por el capital privado/clientes del Estado). “

El concepto de capital social tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa en el sentido de las diversas formas de intervencionismo estatal. El aspecto cuantitativo se refiere al modelo de acumulación de capital. El aspecto cualitativo se vincula al impacto que tienen los servicios públicos como formas sociales de capital adelantado.

“El consenso y la legitimación son cuestiones de integración social que pueden o no ser vulnerables a las rupturas del sistema económico o las crisis del sistema.”

Para el autor la “crisis del denominado estado benefactor” obedece a la contradicción entre legitimación y financiamiento estatal. “La integración social no sólo requiere determinados sistemas de creencias y acciones normativas, sino también recursos materiales. Los símbolos podrán legitimar las políticas de beneficios o de acumulación, pero se necesitan recursos materiales para legitimar el proceso de acumulación (por ejemplo, acumulación capitalista durante la crisis) ante las fracciones de clases que no participan en él o que sufren las consecuencias del crecimiento y del desarrollo económico. Esto es especialmente cierto durante períodos de crisis y de reestructuración del capital, cuando se exige que se mantenga e incremente el consumo social y los gastos sociales para compensar el descenso del consumo privado.”

O'Connor sostiene que el Estado crece porque el capital social asegura la acumulación capitalista privada que provoca el aumento de las demandas de los gastos sociales para revertir los costos sociales que genera esa acumulación. Se trata de un proceso dialéctico y recíproco. (J. O'Connor 1985)

El caso italiano

Es interesante destacar para el caso argentino algunas consideraciones que señala O' Connor sobre el caso italiano, citando a Mariano Regini.

Este autor “no logra encontrar ninguna lógica de la acción del Estado italiano” clara, sea “lógica del capital”, sea “lógica de acumulación /legitimación”. El motivo parece ser que, en Italia, la acción del Estado es el resultado de un “sistema de acaparamiento y reparto” de carteras de clientes, conflictos y compromisos, donde actores privados distribuyen recursos. Por lo tanto, las políticas estatales pueden constituir asignaciones sin consistencia” que no llevan necesariamente hacia la acumulación o el consenso. En Italia, el resultado, en palabras de Enzo Mingione, es que “la sociedad ecodualmente organizada tiende a incurrir en altos costes de asistencia social para los no suficientemente remunerados o para los que tienen ingresos por debajo del mínimo de subsistencia”. El problema se agrava con el hecho de que los trabajadores de estos

sectores marginales no se pueden defender de la inflación. Efectivamente, el gran capital soluciona su crisis desplazándola; la crisis general refuerza las prácticas tradicionales del gran capital, a saber, forzar al Estado a socializar los costes de capital social, al tiempo que se amplían las necesidades y exigencias de nuevos gastos sociales.” (J. O’Connor 1985)

La cuestión de la moneda

El orden monetario es un modo de socialización, un proceso contradictorio que se define como la unidad de dos extremos, de dos operadores sociales contrarios y sin embargo solidarios. "Uno es el fraccionamiento que representa la autonomía irreductible de lo que es privado; el otro la centralización sin la cual la afirmación de su autonomía por sujetos rivales haría explotar la colectividad. El operador de la centralización es pues el polo de la cohesión social que promulga las normas, vigila los comportamientos, administra las sanciones y remonta, de esa manera, la heterogeneidad de las relaciones privadas. (Aglietta y Orléan, 1990)

Los autores relacionan la violencia social con la violencia mercantil en el proceso histórico que produce un proceso de mutación de la violencia. De destructora la violencia se transforma en fundadora de un proceso social, la violencia se invierte y se concentra en un principio de soberanía. Por consiguiente las crisis monetarias son una crisis de soberanía, consecuencia de una conmoción del orden social.

Durante las crisis las reglas anteriores de gestión estatal pasan a ser obsoletas y evidentes y su resolución exige un acto discrecional del poder público. Iniciado el proceso el contagio social descompone el espacio monetario. “Se pasa de una acción estatal caracterizada esencialmente por su inminencia a una exteriorización brutal de su papel. La incapacidad de las autoridades centrales para contener la crisis significa la pérdida de unanimidad que funda la institución monetaria y pasa a ser un catalizador que libera la infinidad de rivalidades privadas. “Es ese el sentido de la dinámica inflacionista que es llevada al paroxismo en la hiperinflación” (Aglietta y Orléan, 1990)

El nuevo escenario: ¿Cómo debe ser la intervención estatal?

Se percibe ahora que el retraimiento excesivo del estado en los años 80 altera la capacidad que el país tiene para responder ante la competencia internacional. Es necesario repensar al Estado en al menos cuatro esferas. 1) En un nuevo modo de alcanzar el desarrollo. En donde el mercado liberado a sí mismo suboptimiza los gastos necesarios para la innovación de las empresas. 2) en las finanzas, en donde el crecimiento de los riesgos hace necesaria la exigencia de una supremacía de las autoridades monetarias, a falta de las cuales las crisis puntuales pueden tornarse dramáticas. 3) En la estabilización económica. En los últimos años se demostró que el Estado no podía retirarse del juego pero que al mismo tiempo, tampoco podía continuar solo. Se deberá acrecentar la cooperación internacional. 4) En la distribución de los beneficios, porque el vínculo entre el trabajo individual y la remuneración individual se distiende. (Aglietta 1993)

La internacionalización exige pasar a espacios mayores, el de la Comunidad Económica Europea por ejemplo, las decisiones deberán ser compartidas y cada componente administrado en el nivel más adecuado que será según el caso, local, nacional o supranacional. (Boyer 1993)

El nivel geográfico debe ser, en todo caso, el de la proximidad. Esto implica un redespigüe del Estado y de las colectividades locales. Eso implica también que la realización de los servicios se ve sujeta a lo que la gente paga enseguida. El Estado debe encargarse de las demandas potenciales y el mercado tomaría el resto. (Aglietta 1993)

Conocer hoy los límites entre lo público y lo privado constituye una tarea sumamente compleja dado que cada Estado posee características diferentes, y por lo tanto, una distribución diferente de las relaciones de poder. Es muy probable que una categorización única para todos los países resulte inapropiada y en algunos casos contradictoria. De todos modos, hasta el momento, es posible identificar una tendencia común a nivel internacional, que se caracteriza por el abandono del modelo del Estado de Bienestar.

En definitiva hoy, en ninguna parte se cree ya que el Estado de Bienestar pueda constituir una buena respuesta a los problemas sociopolíticos de las economías capitalistas avanzadas. Ciertamente, hay varios modelos normativos de orden social y económico propugnados por intelectuales y otras minorías, pero ya no por alguna corriente política amplia y hegemónica. La noción de "armonía social" dentro de la economía de mercado fue claramente refutada por la realidad. Un Estado activo debe asumir el rol de contralor del orden económico, más allá de la discusión de cuál son sus límites. (Osborne 1994).

A la mayor parte de la gente se le ha enseñado que el sector público y el sector privado ocupan mundos distintos, que el gobierno no debería interferir en los negocios privados, y que estos no deberían tener tratos con el gobierno. Pero los gobiernos, bajo la enorme presión que ejerce la necesidad de resolver problemas sin gastar más dinero, buscan el mejor método independientemente del sector involucrado. Son muy pocos los servicios que tradicionalmente prestara el sector público y que hoy no estén a cargo del sector privado. Por lo tanto el rol del gobierno necesita ser redefinido, ya que las funciones típicas del Estado de Bienestar han desaparecido. (Osborne, 1994)

El proceso de globalización que surge en la década del 80 implica para Patrick Cohendet nuevas formas de intervención estatal. El autor plantea que el Estado lejos de desaparecer por la internacionalización adquiere mayor importancia económica. El poder público como comprador o consumidor de la economía es cada vez más importante. Por otra parte las demandas o encargos hacia la gestión estatal aumentan. El Estado debería proteger y desarrollar los micro mercados capaces de competir a escala mundial, debe estandarizar y normatizar para facilitar la actividad de los micro mercados, debe regular las redes físicas aunque estén gestionadas por privados; debe acrecentar la circulación de conocimientos y debe regular la calidad de los servicios públicos.

Como señala David Osborne (1994) "No resolveremos nuestros problemas gastando más o menos, creando nuevas burocracias públicas o privatizando las existentes. Según el momento y el lugar, necesitamos gastar más o gastar menos, crear nuevos programas o privatizar funciones públicas. Pero para que nuestro gobierno vuelva a ser eficaz tenemos que reinventarlo". La función principal de los gobiernos de fin de siglo tal vez consista en definir problemas y reunir luego los recursos para que otros lo utilicen en la solución de estos problemas. Durante los últimos cincuenta años la mayor parte de los líderes públicos dieron por supuesto que el papel del gobierno era recaudar impuestos y prestar servicios. Atrapados en este binomio, tienen que esforzarse tanto para mantener los sistemas de servicios que no les queda tiempo

para pensar en la acción orientadora. Con lo cual se convierten en ineficientes e ineficaces.

Es importante tener en claro que cuando los gobiernos establecen contratos con las empresas privadas no se transfiere al sector privado una responsabilidad pública fundamental, sino que lo que se transfiere es la prestación de servicios, no la responsabilidad de la continuidad de los mismos. Por ejemplo, el hecho de que una ruta esté construida por un contratista privado no la convierte en una ruta privada. Cuando el gobierno contrata actividades con el sector privado, esos gobiernos siguen tomando decisiones políticas y proveyendo financiación. Y para hacer bien esto, necesitan ser gobiernos activos y eficientes. “El problema fundamental con el que nos enfrentamos no es el de demasiado o demasiado poco gobierno. Hemos discutido interminablemente esta cuestión a partir de la década del setenta, pero no hemos solucionado nuestros problemas. Nuestro problema fundamental es que tenemos la clase errónea de gobierno. No se trata de que necesitamos más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno mejor. Para ser más precisos necesitamos una mejor gestión de gobierno. (Osborne 1994)

El hecho de que un gobierno no pueda gestionarse igual que una empresa, dadas sus características particulares, no quiere decir que no pueda adoptar un perfil más empresarial, es decir más dinámico e innovador. Habrá muy pocos ciudadanos que deseen que el gobierno actúe simplemente como una empresa, tomando decisiones a puertas cerradas y con vistas al beneficio privado. Si así lo hiciera la democracia resultase el primer perjudicada. Pero la mayor parte de los ciudadanos si quisiesen que el gobierno fuera menos burocrático, y en este sentido, menos ineficiente. Como consecuencia de ello, los gobiernos empresariales han comenzado a adoptar sistemas que separan la toma de decisiones políticas de la prestación de servicios, algunas organizaciones con éxito distinguen entre los niveles más altos de administración y los más operativos, para permitir que los niveles más altos se concentren en la toma de decisiones y en la dirección de las políticas. Por lo tanto entre conducta burocrática tradicional y conducta empresarial hay un amplio abanico de grados intermedios, y el gobierno seguramente puede cambiar su posición en este espectro. (Osborne 1994)

Como dijo Peter Drucker (1994) “No nos enfrentamos a un “progresivo debilitamiento del Estado”. Por el contrario, necesitamos un gobierno fuerte, vigoroso y muy activo. Nos enfrentamos a una opción entre un gobierno de gran tamaño pero impotente, o un gobierno cuya fuerza reside en que se mantiene en los límites de la decisión y la dirección, y deja para los demás el “hacer”. Necesitamos un gobierno que pueda gobernar. No un gobierno que “haga” ni un gobierno que “administre” sino un gobierno que gobierne”.

B) Las Políticas Públicas. Enfoques y definiciones.

Si entendemos al Estado como una **relación social**, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política”. (Oszlak, O’Donnell 1981)

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales.

No existe una definición única de política pública. El concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término.

Un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como “**policy analysis**”, entiende a las políticas públicas como *acción o inacción*, por parte de un gobierno ante el problema. Estas pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas.

A pesar de que un problema o una cuestión puedan ser relevantes, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución. Por lo que la ausencia de acción gubernamental (no acción) en un tema, puede implicar también una definición de política pública. (Stephenson, 1991).

Las políticas públicas que implican el accionar estatal impactan sobre *un campo de acción*, es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir. Las políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos.

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis.

La *cuestión* es el tema en que la política pública busca incidir. Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores privados ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución. El estudio de ese problema constituye un primer nivel de análisis de la política pública. (Oszlak y O’Donnell, 1984).

En el estudio y análisis de las políticas públicas existen distintos enfoques que privilegian momentos y aspectos específicos en su análisis conceptual y abordaje metodológico.

Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas – entendidas como acción gubernamental– como un *proceso de acciones interrelacionados* que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basados en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones.

La política pública puede entenderse como un *proceso lineal y secuencial* en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como *un accionar dinámico* sujeto a acciones y

reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. (Martínez Nogueira 1997)

La política estatal, como una toma de posición frente a la resolución de la cuestión, no tiene porqué ser “unívoca, homogénea ni permanente”. Puede ser todo lo contrario, ya que la política estatal es un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados”. Tampoco existe una relación directa entre la situación de un actor en “relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en la defensa o cuestionamiento de dicha situación.” (Oszlak y O'Donnell, 1984)

Según la conceptualización del **Policy Network** las decisiones políticas surgen en “redes de actores”, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales e internacionales. Un ejemplo de ello es el estudio de las *Trade Policy coalitions*; destaca el papel de las coaliciones de actores a favor de un tipo de política de intercambio comercial. Este concepto ayuda a comprender el tipo y las características de las alianzas entre el sector de Negocios y el Estado, en torno a la política comercial. (StromThaker 1997)

Desde esta perspectiva, la longitud de tiempo necesario para implementar una reforma también tiene una influencia importante sobre la reacción generada por esta. Si el impacto completo del cambio es inmediatamente visible, la reacción del público será más fuerte. Se requiere una constante reformulación y ajuste de objetivos y recursos. Las regulaciones de largo plazo parecen estar en cuestión y el Estado debe responder a constantes cambios generados en el contexto internacional y en el plano interno. (Strom Thaker 1997).

Se destaca también la importancia del contexto internacional y de la fortaleza del Estado para posibilitar la implementación de las políticas estatales.

Para este autor existen *oportunidades internacionales* en los programas crediticios de las agencias multilaterales que proveen financiamiento para facilitar, en términos políticos, el proceso de reforma. Los accesos a tales fuentes de financiamiento externo pueden proveer recursos adicionales al gobierno para reunir apoyo y contrarrestar a la oposición. La posición relativa de un Estado en el sistema internacional puede ayudar a explicar algunas diferencias entre las naciones al momento de implementar una reforma en la política de comercio. (Strom Thaker.1997).

El contexto internacional puede ser así una oportunidad o una restricción como lo plantean otros autores para la implementación de las políticas de reformas estatales.

También, este autor plantea el problema de las *vulnerabilidades del Estado*. Estructuralmente, la vulnerabilidad del Estado a la influencia del sector privado está ligada a la dependencia del Estado a las inversiones de este sector. A menores niveles de crecimiento, se espera que el Estado sea más dependiente del nivel de las nuevas inversiones. Cuando el Estado tiene un amplio acceso a fuentes alternativas de capital que puede usar para fomentar el empleo y el crecimiento económico, las presiones del sector de negocios surten menor efecto, debido a que el Estado puede buscar apoyo en otra parte. (Strom Thaker 1997)

Otro enfoque analítico observa que existen políticas públicas que surgen como expresión de una *declaratoria de intenciones* (conjunto de promesas y compromisos de acción). Los gobernantes declaran su intención de incidir en una cuestión, pero luego no realizan las acciones necesarias. También pueden observarse políticas que aparecen como un *proceso de conversión* (movilización de recursos para el logro de objetivos políticos). (Martínez Nogueira, 1997).

Principales enfoques conceptuales en las etapas de desarrollo de las políticas públicas.

Existen enfoques que privilegian la *etapa de la formulación* de las políticas públicas, es decir, la negociación en la arena política, la definición de los objetivos y los aspectos legales, etc. Otras perspectivas privilegian, en cambio, las etapas relativas a *la implementación*. Una tercera perspectiva plantea el problema de la *medición de los efectos* de las políticas.

Otro enfoque analítico privilegia el estudio del *conjunto de productos, resultados e impactos* que resultan de la implementación de las políticas. Esta definición pone énfasis en las consecuencias de la política. Este aspecto se vincula con las políticas que hacen a la modernización de la administración pública.

Entendidas como *ciclo de acción*, las políticas gubernamentales constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de *formulación, ejecución, seguimiento, evaluación* y eventualmente de la *reformulación* de objetivos y acciones. (Martínez Nogueira 1997)

Los distintos momentos de las políticas públicas, entendidas como ciclo de acción, son objeto de análisis y tratamiento metodológico, desde las diversas perspectivas teóricas. El análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal. También genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales. Y en los procesos organizacionales que implican el mejoramiento de la calidad de las decisiones, del planeamiento y del fortalecimiento de la gestión. (Martínez Nogueira, 1997).

Nuestro marco conceptual privilegiará este último enfoque. El ciclo de acción de las políticas permite observar los principales momentos de su desarrollo. La descripción y estudio de estos momentos se complementará con el análisis basado en los conceptos explicitados en este marco conceptual.

C) El proceso o el ciclo de acción de las políticas públicas.

La definición del Problema o de la Cuestión

Las necesidades y demandas de la sociedad hacia el Estado son siempre mayores a las capacidades y recursos disponibles. Por lo que las cuestiones son solo las demandas y necesidades “socialmente problematizadas”. Los diferentes actores afectan en el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman una postura frente a la misma. Esta toma de posición impacta en la arena política. También puede ocurrir que ni el Estado ni los actores sociales estimen necesaria la intervención pública (Oszlak y O'Donnell, 1981).

“Una política estatal es esa toma de posición que intenta - o dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituye el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tenga por que ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele

ser todo lo contrario”. (Oszlak y O’Donnell 1981)

El “*conflicto de políticas*” puede atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con un variable grado de autonomía, y capaces de influir en las diversas instancias del proceso. Pueden entrar en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, el conflicto no es inherente a la toma de posición del estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades, obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Las tomas de posición del Estado frente a una cuestión son vistas como importantes por los diversos actores sociales y en ese sentido constituyen “puntos o nudos” en la secuencia de las interacciones. (Oszlak y O’Donnell 1981)

La Formulación y Sanción de la política

La formulación es el resultado de estimaciones y la previsión del curso de acción futuro. La política acciona en el devenir, se formula a partir de un presente que ya es pasado, pero debe estimar el curso de acción futuro. Este problema implica basarse en diagnósticos científicos y técnicos, en la negociación de objetivos con base valorativa que buscan incidir en el futuro. El problema del futuro es que no es previsible, por lo que el papel de la política pasa a ser central en el problema de la formulación de los programas gubernamentales. A partir de los datos de un presente ya pasado se debe incidir en un futuro o devenir. El denominado proceso de globalización plantea el problema de la sustitución de las regulaciones estatales de largo plazo (fordismo) por el concepto de “flexibilidad”.

En las últimas tres décadas se ha desarrollado, tanto en el ámbito académico como en el político, un profundo debate acerca de cuál es el método más apropiado para lograr resultados efectivos en la toma de decisiones gubernamental.

La sanción de la política implica un momento de decisión que distribuye responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación. En este aspecto es importante observar la relación entre los tres poderes del estado democrático en la formulación y sanción de las políticas estatales.

Los factores que inciden sobre una decisión, sean gubernamentales o de cualquier otro orden, son innumerables. Por lo tanto, la discusión acerca de cómo abordar apropiadamente el proceso de toma de decisiones generó distintas perspectivas teóricas, en ocasiones, claramente opuestas.

El análisis y estudio de la toma de decisión gubernamental y de su consiguiente estrategia frente al cambio resulta de utilidad metodológica para definir la formulación y sanción de la política gubernamental a estudiar. Entre los enfoques teóricos existentes, tendremos en cuenta a las concepciones Racionalista, Incrementalista y la de Exploración Combinada.

La “**Concepción Racionalista**” establece que una vez que el decisor toma conocimiento de un problema, define claramente una meta y analiza exhaustivamente los medios alternativos para alcanzarla. Luego escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus cualidades, en referencia al estado de cosas preferido y se procede a generar un cambio “inmediato” y previamente definido.

En cambio, el “**Enfoque Incrementalista**”, busca adaptar la estrategia de toma de decisiones a las capacidades siempre limitadas de los decisores reduciendo el espectro y el costo de la búsqueda de la información. En lugar de intentar una revisión

exhaustiva de las alternativas, centra su atención solo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes. Es decir, el problema al que se enfrenta el decisor es constantemente redefinido, por lo tanto no existe una sola decisión “correcta” del problema, sino que se llevan a cabo ajustes permanentes entre los fines y los medios y viceversa. (Lindblom. 1996)

Llevado directamente al plano político, el Incrementalismo permitiría generar cambios importantes y que suelen ser bastante indirectos y sorpresivos para muchos participantes del sistema político. Ahora bien, cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables (inflación, desocupación, crisis social) sería preferible asumir el riesgo de tomar decisiones radicalmente nuevas. Como señala Dror (1996) “En condiciones de estabilidad política y económica la rutina es con frecuencia la mejor política, y como el cambio ocurre lentamente la estrategia incremental suele ser óptima. Pero aún en las sociedades más estables, muchos de sus problemas cualitativamente más importantes, se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración y en los medios disponibles de acción, razón por la cual se requiere otro método de toma de decisiones”. (Dror, 1996)

Las limitaciones y ventajas de ambos modelos pueden llegar a ser complementarias, creando el espacio para un tercer enfoque creativo y pragmático a la vez. Se trata de lo que Etzioni (1996) denomina “**Exploración Combinada**”. Este enfoque señala que las decisiones fundamentales o racionales marcan, frecuentemente, el contexto de las incrementales, y a su vez las decisiones fundamentales suelen ser “preparadas” por las incrementales con el fin de evitar que la decisión última cause una transformación violenta. Es decir, desde esta perspectiva, los pasos precedentes son inútiles si no conducen a decisiones fundamentales, y los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las decisiones fundamentales.

En definitiva, en el marco de este último enfoque, el incrementalismo reduce los aspectos no realistas del racionalismo, limitando los detalles en las decisiones fundamentales, y por otra parte, la contextualización que impone el racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo explorando las alternativas de largo alcance.

La Implementación

Esta dada por el conjunto de las acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados. Implica la movilización de los recursos materiales y humanos en el ámbito de gobierno y de la administración pública y afecta al ámbito privado. Implica preguntarse cómo se hace y cuánto cuesta.

Entre los diversos modelos analíticos sobre la cuestión se destacan el modelo Lineal de Implementación y el modelo Interactivo.

El *modelo Lineal de Implementación*, implícito en muchos proyectos de reforma, es un modelo del proceso político claramente lineal. De acuerdo a esta perspectiva una reforma se instala en la agenda gubernamental, se toma una decisión de llevarla a cabo, y por lo tanto una nueva política se implementa exitosamente o no. La toma de decisión es considerada el factor crítico de este proceso y el foco de atención de los policy makers, mientras la implementación es casi ignorada o considerada responsabilidad de otro grupo, los implementadores. (J. Thomas y M. Grindle 1990)

En el *Modelo Interactivo* se plantea que el proceso y el rol de la implementación son diferentes del Modelo Lineal. La implementación es a menudo un aspecto crucial del proceso de formación de la política, y sus resultados son altamente variables. La

variación de estos resultados, deriva del hecho de que la implementación es un proceso interactivo y continuo de decisión, tanto para las elites políticas (actores que ocupan cargos de responsabilidad política y por lo tanto toman decisiones) como para los managers o implementadores, en respuesta a las reacciones actuales o anticipadas a las iniciativas reformistas.

Se entiende al proceso de cambio político, conformado por las acciones de individuos ubicados estratégicamente, para influir en un cambio en particular. Mientras un cambio puede tomar direcciones inesperadas, es un proceso que puede ser influenciado por elites políticas y managers y no está determinado por fuerzas impersonales.

Desde esta perspectiva, el proceso de implementación de una política de reforma es visto como interactivo, más que lineal. Se parte del supuesto de que un estado de equilibrio rodea a un conjunto establecido de políticas. Este equilibrio resulta de la aceptación de un acuerdo institucional o político existente, establecido por aquellos que se encuentran afectados positiva o negativamente por este. (Strom Thaker 1997)

El resultado de algunas reformas esta ampliamente determinado por como las agencias burocráticas, las autoridades públicas, y las rutinas administrativas responden a estos cambios. En algunos casos, las características de las reformas significan que tales agencias, autoridades y rutinas sustentadas, formaron, alteraron o reformularon los cambios. En estos casos, los resultados no tienen un impacto directo en amplios sectores de la población y no son rápidamente perceptibles al público. (J. Thomas y M. Grindle 1990)

Consecuencias o Resultados.

Se refieren a los impactos de las políticas. Estos pueden ser de diversa naturaleza. Comprende a los diversos aspectos observables como regulaciones, servicios públicos, productos materiales, etc. Esta dimensión es la de más difícil medición y evaluación. Implica entre otras preguntas, ¿Cuál es el impacto? ¿Se pueden identificar efectos no buscados? ¿Qué efectos políticos ha desencadenado la política pública?

Cada toma de posición del Estado frente a la cuestión genera impactos que realimentan el proceso y lo llevan a nuevas situaciones que generan nuevas políticas. La complejidad de los impactos de las políticas estatales vuelve muy difícil su medición y estudio. (Oszlak y O'Donnell 1981)

La Reformulación

A lo largo de la implementación se supone que se monitorea el resultado parcial de las políticas. La reformulación implica la idea de una constante corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales. Esta cuestión da lugar a distintas concepciones acerca del planeamiento estatal. En este aspecto, cabe destacar el problema del pasaje de un planeamiento de largo plazo propio de la etapa fordista^{*1} a un planeamiento que intenta incorporar reglas de flexibilidad adaptables a cambios de corto plazo impuestos por el denominado proceso de globalización.

¹ Fordismo: Régimen de acumulación, que se basa entre otros aspectos relevantes en: una organización del trabajo, que partiendo del taylorismo, lleva aún más lejos la parcelación de tareas, la mecanización de los procesos productivos y una separación completa entre concepción y ejecución. El proceso dinámico entre la producción y la demanda se opera principalmente en un espacio nacional (Boyer)

CONCLUSIONES

El abordaje del estudio de los procesos de reforma estatal es un proceso de investigación complejo desde la perspectiva teórica y complicado desde el tratamiento de las fuentes para la obtención de los datos.

En el caso de América Latina la cuestión se complejiza respecto al estudio del tema en los países centrales. Mientras que en estos casos se puede plantear el pasaje de un Estado “weberiano” a un modelo “flexible” y de adaptación institucional a los cambios y nuevos escenarios o en términos de “crisis del Estado de Bienestar”, en América Latina intervienen otros factores. Entre ellos, podemos señalar la cuestión de los procesos de “transición democrática”, la cuestión de la previa existencia de modelos de bienestar o de estructuras weberianas, el papel de las características de las crisis fiscales y de sus recurrencias junto a la permanente cuestión de la “convergencia” o de los procesos de “desarrollo”.

De allí que las teorías presentadas y sus categorías de análisis solo nos permiten un primer acercamiento a la cuestión. Sí, nos facilitan una primera clasificación de los hechos y nos permiten reflexionar y construir matrices categoriales específicas que nos permitan comprender en mayor medida y determinar el real alcance de las políticas de reforma formuladas en Argentina durante los últimos veinte años.

Otro problema de método se refiere a la cuestión del tratamiento de las fuentes. El principal problema refiere a la confiabilidad de los datos presentados por los organismos estatales y complementariamente a las “lógicas” con que se los realizan.

Un primer abordaje para conocer la política de reforma estatal en su conjunto es relevar y sistematizar el marco normativo que inicia el ciclo de formulación e implementación de la política. Pero esta fuente de datos también presenta numerosos problemas. Sin agotar la cuestión, podemos señalar que las normas una vez sancionadas pueden no estar vigentes, o por efectos de su reglamentación ser de alcance parcial o por otras normas ser constantemente modificadas. La otra cuestión refiere a su real grado de implementación. La autoridad de aplicación puede evidenciar notorias dificultades de implementación de la normativa por dificultades externas e internas. Aún más compleja es la cuestión de los resultados y en especial de los impactos. En esta cuestión es más eficaz el análisis “focal” de cada política específica ya que se deben obtener tanto datos cualitativos como cuantitativos que requieren un tratamiento particular, tanto en función de su real existencia como de su confiabilidad y homogeneidad.

De todos modos abordar el estudio de la política de reforma estatal en su fase de formulación sistematizando conceptualmente su abordaje y construyendo un sistema categorial de clasificación junto al relevamiento de las profusas normas propuestas continúa siendo un problema metodológico relevante en América Latina y en especial en nuestro país para el estudio de la reforma estatal desde una visión global o totalizadora.

BIBLIOGRAFIA

- Aglietta Michel y Orléan André, "La violencia de la moneda", Ed. Siglo XXI, México, 1990.
- Alford, R. y Friedland, R.: Los Poderes de la Teoría. Ed. Manantial, Bs. As. 1991.
- Boyer, Robert: La Teoría de la Regulación: un análisis crítico. Ed. Humanitas. 1989.
- Dror, Yehezkal. "¿Salir del paso, ciencia o inercia?" Aguilar Villanueva, Luis. op cit. La Hechura de la Políticas. Ed. Porrúa México 1996.
- Drucker, Peter. The Age of Discontinuity, citado en Osborne y Gaebler La Reinención del Gobierno, Ed. Paidós, Bs. As.1994.
- Etzioni, Amitai La Sociedad Activa Capitulo 11. ED. Tecnos, Bs. As. 1973.
- Etzioni, Amitai. "La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones" en Aguilar Villanueva, Luis. op cit. La Hechura de la Políticas. Ed. Porrúa México 1996
- Gold, David, Lo, Clarence, Wright Eric Olin "Recientes desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista", en Sonntag y Vallencillos (comp.) Siglo XXI México 1992.
- Holloway, John "La reforma del Estado, Capital Global y Estado Nacional", en Revista Doxa, cuadernos de Ciencias Sociales, Nro.9/10, Verano 93/94
- Koenig, Klaus. "Three Worlds of Public Administration Modernization". In Ruond Table of International Institute of Administrative Sciences. Quebec City 1997.
- Lindblom, Charles "La ciencia de salir del paso" en Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de la Políticas. Ed. Porrúa México 1996.
- Martínez Nogueira, Roberto "Análisis de Políticas Públicas" ED. INAP. Bs. AS. 1997.
- Miliband, Ralph: "Marx y el Estado" en "La evolución del Estado en el Pensamiento Político" J. Subirats y P. Vilanova comp. , Ed. Petrel Barcelona 1981.
- Connor, James: "nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan". En Ed Revolución. Madrid. 1985.
- O'Donnell, Guillermo (1984): "Apuntes para una Teoría del Estado", en O'Oszlak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal, Ed. Paidós, Buenos Aires. 1984.
- Offe, Klaus. Contradicciones del Estado de Bienestar. Ed. Alianza. México 1990.

- Osborne, David and Gaebler, Ted. La Reinención del Gobierno. Ed. Paidós. Bs. As. 1994
- Oszlak Oscar, O'Donnell Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4, 1981.
- Oszlak, O. y O'Donell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas.
- Poulantzas, Nicos "Poder Político y Clases Sociales". Editorial Siglo XXI, México 1982
- Strom C. Thaker: Apertura comercial en México. Boston University. Annual meeting of the International Studies Association. Ontario Canadá. 1997
- Thomas, John W. y Merilee S. Grindle: Después de la decisión de políticas de reforma en los países en vías de desarrollo. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts. 1990