

## *Presentación*

LA INTERPRETACIÓN del proceso histórico latinoamericano se ha transformado profundamente a partir del cuestionamiento de las ideas de la modernización y su sustitución por las de la dependencia, el imperialismo y el autoritarismo. Existe, sin embargo, un componente de las ideas sobre la modernización —el fenómeno burocrático— que de relativamente marginado en ese discurso pasa al olvido casi completo en los nuevos esquemas. En efecto, en la llamada teoría de la modernización, el proceso burocrático siempre implica la presencia de agentes administrativos del proceso de cambio social y económico. De ahí nace la voluminosa literatura sobre la administración del desarrollo, y las largas discusiones sobre la capacidad de las burocracias en los países en desarrollo para conducir, o por lo menos no obstaculizar, el proceso de modernización.

¿Qué ocurre con las burocracias en los enfoques de colonialismo interno, dependencia, autoritarismo, etc.? En realidad, no mucho. En primer lugar, lo que importa en estas nuevas corrientes es caracterizar el Estado como estructura de dominación, como plataforma para las luchas de clases o para los regateos entre socios de gobiernos corporativistas. Lo que hacen tales Estados con su aparato burocrático se deduce de estas consideraciones.

En segundo lugar, se asume que el aparato burocrático ayuda a que los más ricos se enriquezcan, y que los más pobres, o no se enteren o por lo menos no protesten. En cualquier caso, la efectividad y la eficacia de estos tipos de acciones no se cuestionan. Lo principal es señalar que estas burocracias están, en última instancia, al servicio de los intereses de las coaliciones dominantes cuyo conflicto se traduce en acciones burocráticas desarticuladas e ineficientes.

Este tipo de esquema, implícito en la mayoría de los casos deja muchas lagunas y ofrece explicaciones fáciles. ¿Cuál es la relación entre dirección política y dirección burocrática? ¿Vale la pena hacer tal distinción en sistemas altamente centralizados y altamente politizados? ¿Cómo se llega a emprender acciones estatales? ¿Quién participa en ellas? ¿Quién gana? ¿De qué manera contribuyen tales intervenciones a apoyar los regímenes políticos que les corresponden o a cavar su tumba?, etc., etc.,... Por más que uno busque en la literatura, no se encuentran respuestas por la simple razón de que estas preguntas no se han planteado. Por un lado, tenemos el campo de la administración pública que frecuentemente sólo sirve de apoyo ideológico al *statu-quo* en vez de cuestionarlo. Por otro lado, la ciencia política excluye el quehacer burocrático como irrelevante a su ámbito. Finalmente, la sociología de la organización nos ofrece modelos eficientistas y economicistas sin relación alguna con el contexto social e histórico de América Latina. Son éstos los enfoques que nos proporcionan los instrumentos disponibles con los cuales trabajar para analizar las políticas públicas del Estado en América Latina.

Los trabajos incluidos aquí presentan una inconformidad con la forma, estrecha e incompleta, con la que se suele analizar la acción del Estado. Representan también un rechazo a la polarización de los paradigmas que se han utilizado para acercarse a una realidad compleja, especialmente cuando se adoptan los enfoques marxista u organizacional.

La teoría del Estado de la vertiente marxista incluye hoy día una gran variedad de enfoques contrastantes, tanto en las definiciones de este fenómeno como en las de sus funciones en la sociedad capitalista. Sin embargo, todos tienen, para nuestro propósito, una característica en común, la de situarse más allá

o más acá del quehacer burocrático concreto del aparato estatal. Lejos de deberse tal laguna a un olvido o a la falta de interés, procede de posiciones teóricas que tienden a relegar al proceso burocrático al *status* de mero reflejo, desprovisto de significado teórico propio, de los procesos de acumulación y dominación. Por consiguiente, cualquier discusión de este quehacer se considera redundante y se remite a las condiciones teóricas de las cuales se deriva. En el mejor de los casos, el quehacer del Estado servirá de ilustración y de apoyo del argumento teórico, sin que se espere de su estudio alguna modificación al respecto.

Al otro extremo se sitúa la perspectiva organizacional que desemboca en el discurso administrativo público, el cual, a menudo, llega a formar parte de una ideología oficial técnicamente fundamentada y legitimada. Según esta corriente, las burocracias actúan en función de "objetivos" que se persiguen con más o menos éxito (en algunos casos con consecuencias no anticipadas y desplazamientos de metas); los gobiernos "planean" sus decisiones; las discrepancias entre planes y realizaciones deben atribuirse a las limitaciones inevitables, a la racionalización de la acción, o a la falibilidad humana. Por lo tanto, la tarea principal del estudioso de las burocracias consistirá en participar como especialista y experto en mejorar tanto las declaraciones de intenciones (planeación) como las condiciones de su realización (implementación). Implícitamente, el Estado se concibe como un instrumento neutral, a la vez origen y gestor de políticas de interés público, apoyado en su tarea por especialistas de la administración.

Naturalmente, este contraste es algo exagerado. Existen, en ambas tradiciones, críticas a posiciones tan extremas y preocupaciones por llegar a una síntesis entre estos enfoques, tanto por el lado de la teoría del Estado como por parte del estudio de las organizaciones. Sin embargo, sigue vacía la casilla que corresponde a un estudio del desempeño burocrático como condicionante de una concepción del Estado y de su relación con la sociedad.

Partir de la actividad burocrática para llegar a la relación Estado-sociedad es precisamente lo que permitiría evitar tanto la petición de principio como la falacia del tecnocratismo vacío de contenido político. Los trabajos presentados en este número de *Es-*

*tudios Sociológicos* representan un primer intento que todavía no pretende llenar esta casilla vacía, sino tan sólo acercarse a casos concretos de políticas públicas mexicanas, con el fin de buscar las preguntas relevantes a la construcción de esta síntesis. Como tales, estos trabajos pretenden, en primer término, entablar una discusión crítica de los enfoques que en nuestra opinión han obstaculizado una concepción del Estado como agente organizador de un instrumental burocrático y que a su vez modifica a través de sus acciones la naturaleza y la capacidad de dominación de éste. En segundo término, es importante subrayar que estos trabajos no corresponden a lo que normalmente se entiende por estudios de caso, género que sería más adecuadamente presentado en forma de monografías más extensas y con un contenido informativo más completo. Por lo tanto, la presentación un tanto esquemática de cada caso no está destinada a informar, sino a convencer de una estrategia de investigación.

Lo que perseguimos en estas páginas es demostrar la posibilidad de una metodología general de estudio de las políticas públicas que rebase las características específicas de los casos y sectores de actividad, a la vez que se apoye en ellas. En otras palabras, estamos buscando tanto un vocabulario como una metodología común que permita acercarse a la realidad burocrática como acción política formadora y transformadora de la sociedad. Bajo tal enfoque, los proyectos subyacentes en la acción del Estado no pueden asimilarse a la noción de objetivos ni tampoco considerarse como simples implicaciones de una lógica de dominación. Por el contrario, son datos y materia de investigación, propios para reconstruir y concretar las modalidades de esta acción del Estado.

¿Cómo podría resumirse el mensaje contenido en los diferentes trabajos? En primer lugar, un rechazo al instrumentalismo (Márquez y Godau) y el economicismo (Aldrete) que tienden a dominar tanto el campo de las organizaciones como el del estudio de las políticas públicas recién constituido en Estados Unidos. En su lugar, se reivindica una visión historicista de las formaciones sociales dentro de las cuales se sitúa el análisis. Esta posición conlleva, a su vez, la obligación de definir el destino histórico de las sociedades latinoamericanas, y más particularmente la de México. En segundo lugar, se afirma, o se supone, en estos tra-

bajos que las luchas de poder, las cábalas, las camarillas u otras formas de participación de políticas públicas deben interpretarse como procesos y fuerzas que afectan a la totalidad de la formación social, y no como “grupitos” individuales perseguidores de intereses particulares (aunque tales fenómenos no estén excluidos). Esto significa que las intervenciones estatales responden a (o anticipan) demandas, conflictos y presiones que se intentan resolver a través de estas acciones. Cómo, por qué y en qué sentido se resuelven es en gran medida una cuestión empírica que permitirá evaluar tales factores como el grado de penetración del aparato estatal en la sociedad, o su grado de diferenciación interna. La investigación empírica permitirá establecer hasta qué punto el aparato estatal puede considerarse como instrumento de grupos hegemónicos o como teatro de luchas de clase (generador de medidas confusas y contradictorias), o como fuerza relativamente autónoma capaz de maniobrar entre los espacios y lagunas dejados abiertos en los enfrentamientos políticos.

Considerar las políticas públicas como armas de luchas políticas también implica una visión de conjunto que abarca desde los orígenes hasta las últimas etapas de institucionalización de las medidas gubernamentales. Esta opción se contrapone a la tradición originada en la teoría clásica de las decisiones de distinguir y separar “fases” de este proceso gubernamental, concentrándose generalmente en las de implementación lo que se adecúa mejor al enfoque de “racionalidad instrumental” que se define y se critica a lo largo del primer trabajo.

Una última característica común que debe mencionarse en esta introducción es la definición de la acción incluida en la noción de políticas públicas como proceso organizacional o inter-organizacional. ¿Por qué no poner este proceso entre paréntesis y adoptar la terminología propia de las luchas de poder? Esto es, quizás, el punto crucial que unifica los trabajos de este número: la burocracia no es una prenda que puede uno ponerse o quitarse según la especialidad académica de la que uno se reclama. Es, como observaba Weber, la modalidad de acción del capitalismo por excelencia, condición misma de la supervivencia de este sistema. Esto significa que los puestos burocráticos no son premios de ganadores en las luchas por el poder siempre idénticos a sí mismos, independientemente de quien los ocupe. Los procesos

burocráticos reflejan a la vez que reproducen las condiciones de perduración y transformación de una formación social. Por lo tanto, serán distintos según el régimen político, su grado de dependencia del sistema económico internacional o según la configuración de fuerzas y las coyunturas que imperan en una secuencia de momentos históricos. Por esta misma razón, serán distintos en París, México o Timbuctú, porque el proceso burocrático no es técnica, sino praxis social. Abrogar el vocabulario y la concepción organizacionales de la acción para adoptar los de la política económica pura no significaría sólo perder riqueza y profundidad en el análisis, sino perder pie con la realidad y encerrarse en un discurso elusivo que sólo lograría convencer a los iniciados. Por lo tanto, lo que proponemos es capturar la riqueza de la realidad que sólo lo específico puede dar, sin perder una perspectiva global.

VIVIANE MÁRQUEZ