

PUBLIC CHOICES¹ Y CAMBIO POLITICO

**La economía política de la reforma en
los países en desarrollo**

**MERILEE S. GRINDLE
Y JOHN W. THOMAS**

**JOHNS HOPKINS UNIVERSITY PRESS
Baltimore y Londres**

¹ No se puede realizar una traducción textual del término Public Choice. A través de este término se designa una teoría que estudia los procesos de toma de decisión y conducta de los actores políticos, sociales y de gobierno, desde la perspectiva de la teoría económica.

CAPITULO 2

VINCULANDO TEORIA Y PRACTICA

Cada día los gobiernos toman decisiones autorizadas² que distribuyen los recursos públicos, definen relaciones entre el Estado y la sociedad, regulan interacciones entre ciudadanos e instituciones y actúan en nombre de la nación en contextos internacionales. En el tercer mundo, donde las necesidades sociales son grandes, el desarrollo económico frecuentemente evasivo y el rol del Estado a menudo extenso, estas decisiones toman importancia adicional en términos de los costos y beneficios que estas pueden imponer sobre el conjunto de las sociedades y sobre los grupos particulares dentro de ellas. Se puede demostrar que la política tiene un profundo impacto sobre los destinos sociales, políticos y económicos de millones de personas en el tercer mundo.

En efecto, debido a la creencia ampliamente compartida de que la política es importante a las sociedades del mundo en desarrollo, significativos recursos del gobierno, de instituciones académicas, consultoras, instituciones financieras internacionales y organizaciones de interés público, son anualmente invertidos en investigación y análisis para identificar las buenas políticas, evitar las malas políticas y promover el interés público. Las inversiones en estudios con orientación política del desarrollo casi inevitablemente resultan en propuestas de cambio de la política existente o introducen nuevas políticas donde éstas no han existido. A pesar de las recomendaciones, las investigaciones políticas generalmente evaden la pregunta importante de cómo tales cambios serán provocados.

En el capítulo uno, presentamos una serie de propuestas de la extensa experiencia de participantes en situaciones de "policy making"³ en los países del mundo en desarrollo. Estas propuestas sintetizadas a continuación, reflejan perspectivas ampliamente compartidas entre tales individuos. Dichas proposiciones, podrían aparecer como evidentes en sí mismas, sin embargo ellas se levantan en contradicción con los cuerpos de teoría más relevantes acerca de los rumbos y dinámicas de la política pública.

- Los decisores no están totalmente condicionados por los intereses de las clases sociales, por los intereses sociales organizados, por los actores internacionales o las condiciones económicas internacionales. Ellos tienen espacio para definir el contenido, temporalidad y secuencialidad de las iniciativas de reforma.
- Los decisores a menudo tienen explicaciones lógicas y articuladas de los problemas que intentan resolver basados en su experiencia, estudios, valores personales, ideología, afiliación institucional y capacitación profesional.
- Los decisores pueden alterar sus perspectivas sobre qué constituyen opciones políticas preferibles o viables en respuesta a su experiencia, estudio, valores, ideología, afiliación institucional y capacitación profesional.
- Los decisores toman roles activos y formadores, frente al diseño de las reformas, para ser políticamente aceptables frente a intereses divergentes en la sociedad o en el gobierno.
- Provocar cambios en política pública e instituciones es un normal y actual aspecto de gobierno y una normal y actual función de muchos funcionarios.

² La traducción autorizada viene del término authoritative y el sentido que tiene es el de ser una decisión oficial y por tanto legítima, en relación a que solo los gobiernos tienen esta capacidad.

³ Da cuenta del proceso de toma de decisión política, es decir del proceso de "hechura de la política".

Acorde a estas proposiciones las élites políticas (esas que están formalmente encargadas de tomar decisiones autorizadas en el gobierno) tienen considerable espacio para identificar problemas, articular metas, definir soluciones y pensar estratégicamente acerca de su implementación. ¿Existen teorías que nos ayuden a explicar por qué, cómo y cuando esos funcionarios son actores importantes en la iniciación y ejercicio del cambio político? ¿Hay teorías que puedan permitirnos focalizar sobre ellos y explicar percepciones, actividades y contextos institucionales, sin aislarlos del marco histórico, societal y de factores internacionales que inevitablemente forman y condicionan su conducta?

Identificar una perspectiva teórica que fortalezca el análisis de estos temas no es algo fácil de hacer. Mucha teoría dirigida a explicar el origen, contenido y ejercicio de la política pública niega la existencia o el potencial para una autonomía relativa de las élites políticas o severamente restringe su apareamiento a un conjunto de circunstancias especiales. Desde esas perspectivas socio centralizadas las causas de las decisiones tomadas para adoptar, ejercer y cambiar las políticas públicas se asientan en la comprensión de las relaciones de poder y de competencia entre individuos, grupos o clases en la sociedad o en las extensiones internacionales de sociedades basadas en clases o basadas en intereses. En contraste, otra perspectiva teórica sugiere que las élites políticas son virtualmente no condicionadas por los intereses societales. En esas aproximaciones estado-centralizadas, las percepciones e interacciones de las élites políticas y el campo de las orientaciones del Estado generalmente dan más cuenta de las alternativas políticas y de su consiguiente ejercicio. Ambos conjuntos de aproximaciones tienden a focalizar sobre los obstáculos al cambio y presentan argumentos de por qué el cambio no ocurre o solo ocurre ocasionalmente.

Las diferencias entre perspectivas socio-centralizadas y estado-centralizadas, no es trivial. Dichas perspectivas presentan visiones competitivas en relación a donde provienen las iniciativas para la continuidad y el cambio. Para los analistas, éstas indican importantes distinciones entre variables independientes y dependientes que delinean la teoría política. Estas son distinciones que afectan a los que están en la práctica política también. Promotores de reformas, quienes adoptan una explicación socio-centralizada de la política, por ejemplo, podrían estar bien asesorados en concentrar esfuerzos sobre actividades que movilicen a grupos de interés o poner atención en crear coaliciones y alianzas de clase y de intereses para influenciar tomas de decisiones legitimadas por el gobierno. Si de otro lado, una explicación estado-centralizada de la política es adoptada, los reformadores podrían mejor concentrar sus esfuerzos sobre la influencia de las percepciones de los decisores acerca de las metas y el contenido de la política y sobre la identificación de esos dentro del gobierno, quienes podrían beneficiarse de la nueva política, y movilizar entonces su apoyo.

EXPLICACIONES SOCIO-CENTRALIZADAS DE SELECCIÓN DE POLÍTICA

Explicaciones que enfatizan la centralidad de las clases sociales y de grupos de interés en la toma de decisión política dominan la actual investigación en ciencia política y política económica. En las formulaciones propias a enfoques definidos bajo análisis de clase, pluralistas y propias a la visión del public choice, las actividades de Estados y las élites políticas son comprendidas como variables dependientes. Así, las alternativas de la política y las conductas de las élites políticas, pueden ser predeterminadas sobre la

base de un análisis efectivo de clase y de las formaciones grupales en la sociedad o sus extensiones en los contextos internacionales. Los valores, percepciones, conductas y contextos internacionales de funcionarios públicos son de esta manera, mucho menos importantes que los valores, percepciones, conductas y contexto internacional e histórico de las clases sociales y de los grupos de interés.

APROXIMACIONES ANALITICAS DE CLASE

Análisis Marxistas localizan el rumbo de la política y el cambio político en relaciones de poder y dominación entre clases sociales. Análisis de dependencia, los cuales han sido ampliamente adoptados para explicar la economía política del desarrollo, empiezan por establecer relaciones de dominación y subordinación que emergen a través de un contexto internacional del desarrollo capitalista y subsecuentemente incorporan relaciones de clase al interior de una sociedad. (mirar, e.g. Amin;1977; dos Santos 1970; Cardoso y Faletto 1979). En ambos casos, relaciones económicas definen la naturaleza del conflicto. Así, la interacción política deriva del conflicto económico y la política es una significativa dimensión del conflicto de clase.

La función primaria del Estado en formulaciones marxistas es asegurar la hegemonía legal, institucional e ideológica de la clase dominante o de una alianza de clases sobre clases subordinadas. Bajo condiciones normales el Estado es un instrumento de dominación que refleja la estructura de las relaciones de clase, y en su forma simple, actúa "como una organización de las clases poseedoras para su protección en contra de las clases no poseedoras" (Engels 1968:291). En el marxismo clásico, el carácter represivo del Estado es preeminente, y el propósito de la política es impulsar y proteger los intereses de las clases explotadoras sobre esos que son explotados (Tucker 1969). En consecuencia las élites políticas son entendidas como instrumentos de la clase dominante para la consecución de sus fines. Desde este punto de vista, las élites políticas no tienen autonomía, y el cambio político, es explicado por los cambios en la composición de la clase dominante o de la alianza de clase dominante.

En la tradición de análisis de clase, sin embargo esta simple formulación probó ser inadecuada en el recuento por ejemplo, de esos Estados, que parecen asumir alguna independencia de los intereses de clases dominantes cuando ejercen políticas que condicionan o aún subordinan a los intereses de estas clases, cuando las iniciativas de reformas benefician a las clases subordinadas, o cuando sus actos incorporan nuevos grupos al interior del sistema político y económico. Tempranamente estudiosos marxistas fueron retados por tales anomalías a considerar la posibilidad de la autonomía estatal. Engels (1968:290), por ejemplo, buscó tomar en cuenta tales situaciones arguyendo que en momentos históricos particulares, ninguna clase podría ser dominante permitiendo el endurecimiento del aparato del Estado alcanzando alguna independencia y habilidad para establecer y ejecutar políticas, aún esas que tengan un impacto en detrimento de las clases poseedoras.

Recientemente una significativa escuela de pensamiento neo-marxista ha acordado otorgar una considerable importancia del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado es instrumento del capitalismo como un sistema, y así, periódicamente actúa para asegurar la subsistencia del sistema, aún si los intereses de específicas fracciones de la clase capitalista o de las clases como un todo son condicionadas por tales actuaciones (mirar esp. Poulantzas 1973). Esta visión instrumentalista provee al Estado de un rol estructuralmente determinado en salvaguarda de los intereses de largo término de una economía capitalista. Dado este rol, análisis neo-marxistas toman la política estatal

más seriamente debido a su capacidad de rescatar el orden capitalista en momentos de crisis. De la misma manera, las élites políticas pueden ser amenazadas como actores, ya que poseen objetivos que van más allá de los intereses específicos de clase para la sobrevivencia del orden capitalista, tanto en lo nacional como en lo internacional.

A pesar de esta posibilidad añadida para una acción autónoma que los neo-marxistas permiten para el Estado, la aproximación es esencialmente socio-centralizada; la autonomía es solo posible cuando las clases dominantes están profundamente divididas unas de otras y son incapaces de establecer coaliciones, o cuando los intereses de la economía capitalista como un todo son amenazados (Skocpol 1985:5). La emergencia de esta relativa autonomía del Estado es así algo que ocurre poco frecuentemente, correspondiéndose a momentos de significativo conflicto de clase o a profundas crisis económicas. Iniciativas reformistas son adoptadas en orden a resolver esas crisis de legitimidad política o desorden económico. Para explicar el cambio político o un incremento en la generación de iniciativas y del rol directivo del Estado, las investigaciones y análisis de esta corriente se focalizarían sobre los cambios de relaciones entre clases sociales o los cambios en las relaciones de producción que introducen nuevas estructuras de conflicto al interior de la sociedad o al interior del orden internacional. Los decisores podrían variar en sus ideas acerca de cómo los objetivos de reformas son mejor logrados, pero los conflictos al interior del Estado sobre temas de la política son mucho más pequeños que las reflexiones de los conflictos de clase al interior de la sociedad. Para marxistas, neo-marxistas y dependentistas⁴, el proceso a través del cual las decisiones son tomadas no es un foco útil de interrogante; lo que es verdaderamente importante son las formaciones de clase que dan florecimiento a las iniciativas políticas y al diferente impacto de la política sobre las clases particulares en la sociedad (mirar, e.g., Stallings 1978).

Aproximaciones analíticas de clase útilmente puntualizan el vínculo entre poder societal y política pública. Como explicaciones sobre la selección de la política sin embargo, ellos están distantes de nuestras sugerencias propuestas, en relación con el rango de ocasiones sobre las cuales las élites políticas inician la política, sobre la medida en la cual sus perspectivas forman el contenido de la política, el grado en el cual los funcionarios públicos promueven activamente el cambio, la medida en la cual el cambio político está continuamente en la agenda de los decisores y planificadores de política y la evidencia que a determinados tiempos los decisores prevarican y aún cambian sus modos de pensar acerca de las respuestas políticas apropiadas a problemas particulares. Modelos analíticos de clase, correctamente notan que los decisores son condicionados por estructuras económicas y sus manifestaciones políticas. También en ciertos casos se reconoce que en momentos históricos específicos las élites tienen mayor independencia relativa, para determinar el contenido de la política que en otros momentos, en los que sus acciones son severamente, sino totalmente, condicionadas por la base de clase de la élite política.

APROXIMACIONES PLURALISTAS

En aproximaciones pluralistas al análisis político, la política pública resulta del conflicto, negociación y coalición entre un, potencialmente grande, número de grupos organizados de la sociedad para proteger o avanzar sobre intereses comunes particulares a sus miembros. Esos intereses son usualmente económicos, pero los

⁴ Hace referencia a los teóricos marxistas de la dependencia

grupos además se forman alrededor de preocupaciones compartidas en relación a la vecindad, etnia, religión, valores, región y otros temas. Para los pluralistas, la sociedad política es compuesta por un gran número de grupos que compiten y se agrupan alrededor de la promoción de metas políticas comunes. El Estado forma parte de la arena política en la cual tales grupos confrontan, negocian, establecen tratos, forman coaliciones y generalmente hacen batallas sobre los resultados de las políticas, pero la iniciativa para la política es generada por la sociedad y es estructurada por las vías en las cuales los grupos son organizados alrededor de intereses particulares y los recursos disponibles a ellos para alcanzar sus metas.

En "Federalist", número de documento 51, James Madison explícitamente aboga sobre un gran número de intereses pertinentes como una salvaguarda para la sociedad democrática como un todo. En defensa de la idea de una república federal, el destaca que "la sociedad en sí misma será rota en muchas partes y clases de ciudadanos, que los derechos de individuos o de la minoría estarán en pequeño peligro frente a las combinaciones de intereses de la mayoría".(Hamilton, Madison y Jay 1961:324) En la tradición pluralista, la fragmentación de la sociedad en grupos competidores es una analogía política a la competitividad del mercado en la economía clásica; como la eficiencia de la economía es derivada a través de un mercado abierto y competitivo, el interés público es pensado que está mejor servido cuando la política emerge de la competición entre un gran número de intereses políticos.

Para algunos pluralistas, el Estado es una arena más o menos neutra de intereses que compiten y luchan para formar los resultados de la política, y ningún grupo está sistemáticamente discriminado en su acceso a los decisores. (Truman 1951; Dahl 1961, 1971). Instituciones estatales y reglas de procedimiento hacen un poco más que canalizar esta competición al interior de apropiados sistemas de resolución de conflictos. Para otros, los recursos de los grupos y su acceso a las instituciones políticas tienen un efecto sobre la promoción efectiva de intereses de dichos grupos dividiendo a aquellos que tienen la más grande o más baja capacidad de influencia en los resultados de la política resultante. En cualquier caso, el rol del Estado es actuar como árbitro entre intereses competitivos; funcionarios públicos pueden registrar preferencias y a veces buscar negociar compromisos entre intereses divergentes, pero su principal rol es responder a las presiones localizadas sobre ellos, por grupos organizados en la sociedad. La relativa autonomía del Estado, tomada seriamente en algunos modelos analíticos de clase, no es un tema para los pluralistas (Nordlinger 1987). No solo es que la iniciativa para la política está vinculada a la movilización de intereses en la sociedad sino que el rumbo del cambio político debe además ser buscado en el cambio en las coaliciones de los grupos de interés o en su relativo poder en establecer tratos, negociar, organizar votos y otras maneras de influenciar a los decisores.

Perspectivas pluralistas sobre cómo, por qué y cuando la selección política es desarrollada, no proveen explicaciones útiles para las cinco proposiciones presentadas anteriormente. Aunque ellos podrían admitir que el cambio en las políticas públicas es normal y continuo, los pluralistas destacan la existencia de amplios condicionamientos sobre los roles de las élites políticas en la iniciación, formulación e implementación del cambio. Para los pluralistas, las actividades de los funcionarios públicos y su compromiso al cambio político está siempre determinado por la particular vía en la cual los intereses de la sociedad son organizados y articulados. Esta perspectiva podría ser particularmente difícil de aplicar en los casos de muchos países en desarrollo donde los votos y las actividades de presión de varios grupos podrían no ser formas útiles de

aproximación para la interpretación de preferencias sociales y donde la mayoría de la política podría nunca ser discutida fuera de los salones de gobierno. En tales países, un modelo de cambio político que toma las actividades de intereses organizados de la sociedad como única variable independiente podría ser engañosa. De hecho en muchos países en desarrollo, grupos de interés podrían no estar suficientemente bien organizados para hacer presión efectiva sobre las élites políticas o podría no tener garantizado el acceso a ellas. Para la constatación de la verdad de sus tesis, una explicación pluralista podría probablemente contar con una relativamente pequeña cantidad de ejemplos de reforma política en el tercer mundo.

APROXIMACIONES CON BASE A LA TEORIA DEL PUBLIC CHOICE

En los estudios actuales, la teoría del *Public Choice* ha expandido y alterado las implicaciones teóricas de las aproximaciones pluralistas. Como las perspectivas pluralistas, la teoría del Public Choice asume que la sociedad política está compuesta por individuos con intereses propios, quienes establecen alianzas dentro de grupos de intereses organizados. Tales grupos se tienden a formar alrededor de temas relativamente estrechos, de especial importancia para sus miembros y son creados por individuos que buscan metas específicas con relación a sus intereses personales. Individuos se juntan con otros "self-seeking"⁵ para adquirir acceso a recursos públicos (mirar esp. Olson 1965). Conformados al interior de los grupos, ellos usan dinero, experiencia, conexiones políticas, votos y otros recursos para extraer beneficios o rentas del gobierno a través de actividades de presión pública, a través de elecciones y otras formas directas de involucramiento político o a través de la imposición de premios y sanciones sobre funcionarios públicos (Colander 1984; Srinivasan 1985:43). Tal tipo de actividades es tan dominante en algunos contextos que el término *rent seeking societies*⁶ ha venido a caracterizar el conjunto de los sistemas políticos y es un término ampliamente adoptado por economistas de política neo clásica (Krueger 1974).

Complementando el interés de grupos en la captura de estatus favorables en la distribución de los recursos de la sociedad están los funcionarios públicos elegidos, quienes están fundamentalmente preocupados por mantenerse en el poder (Ames 1987; Anderson y Hayami 1986; Alt y Cristal 1983). Con la finalidad de mantenerse en el poder, ellos concientemente buscan proveer beneficios a un rango de grupos de interés que creen los ayudarán a retenerse en el cargo; sistemáticamente favorecen ciertos intereses sobre otros y maximizan los retornos que obtienen de la distribución de gastos, bienes y servicios públicos y de la regulación del Estado como una vía de atracción y recompensa a los que les brindan apoyo. En síntesis, los funcionarios públicos electos siguen un "cálculo estratégico", como ellos buscan usar recursos públicos para mantenerse en el poder, los recursos del Estado llegan a ser "un arma para la sobrevivencia" (Ames 1987: 1, 212-13; mirar además Bennett y Dilorenzo 1984). Los funcionarios no electos⁷ además responden al empuje y jaloneo de grupos de interés porque ellos pueden obtener rentas de la provisión de accesos favorables a bienes públicos, servicios y regulaciones (Colander 1984; Brock y Magee 1984; Krueger 1974; Wellisz y Findlay 1984; Bhagwati 1978). La política, luego, es la suma total de

⁵ No existe una palabra que designe este término en español. Una traducción aproximada se refiere al individuo como ente que está en permanente búsqueda en función de sus intereses particulares.

⁶ A través del término *rent seeking*, se destaca la búsqueda permanente por obtener renta por parte de los individuos de una sociedad.

⁷ Se refiere a la burocracia.

individuos buscando ventajas especiales a través de la política pública y funcionarios buscando beneficios de las instancias públicas a través de la reelección y rentas.

En la teoría del public choice, las metas políticamente racionales de intereses privados y oficiales públicos generalmente conducen a fines que son económicamente irracionales. A lo largo del tiempo, las élites políticas pueden caer bajo una presión incremental para extraer y luego “gastar” recursos públicos para mantener el apoyo de actores económicamente poderosos. Desde la perspectiva de la influencia, aplicada a la política de los países en desarrollo, los decisores llegan a estar atrapados en un círculo de reducción del apoyo, declinación de la legitimidad e incremento de desembolsos, pero son incapaces para transformar las políticas debido al poder político de los beneficiarios del status quo. (Bates 1981). El proceso genera el incremento de las ineficiencias económicas; en países desarrollados, esta dinámica negativa es fuente de una inestabilidad política extensa de corrupción diseminada y de cambios sucesivos de régimen. La política, para esos que adoptan esta perspectiva es un factor negativo en la búsqueda de políticas públicas apropiadas.

La teoría del Public Choice ha sido ampliamente adoptada por economistas neoclásicos porque ofrece una coherente y relativamente parca explicación para la aparentemente no racional toma de decisión por parte de los gobiernos. La sociedad política como el mercado es compuesto de individuos con intereses particulares, quienes forman coaliciones y compiten para adquirir beneficios del gobierno. En el mercado, sin embargo, la competencia y el interés particular son vistos como generadores de eficiencia en la distribución de recursos. En la arena política, la conducta del interés particular genera resultados negativos para la sociedad —en un Estado que es capturado por intereses estrechos, las políticas son distorsionadas en vías económicamente irracionales por grupos buscadores de su propio beneficio y las acciones de los funcionarios públicos son siempre sospechosas— (mirar esp. Bates 1981; Brock y Magee 1984; Colander 1984:6; Olson 1982; Srinivasan 1985; Krueger 1974). La aproximación así hace posible responder a preguntas tales como la establecida por Robert Bates (1981:3), “¿Por qué hombres razonables deberían adoptar políticas públicas que tienen consecuencias nocivas para las sociedades que ellos gobiernan?” La solución a este problema del Estado en la capacidad de las políticas para distorsionar la distribución de recursos es limitar estrechamente las actividades que recaen bajo la regulación del poder del Estado (Buchanan 1980; Colander 1984:5). Así, mientras la aproximación del Public Choice comparte presunciones básicas con la teoría pluralista, su valoración de la política está en considerable oposición a las presunciones pluralistas de que la política prudente resulta de la articulación de intereses fragmentados en la arena política.

La teoría del Public Choice va más allá del punto de vista pluralista de que el Estado es un árbitro o réferi neutral en conflictos sobre políticas. Ella provee una explicación para la apertura de funcionarios públicos a responder a las presiones de grupos de presión y otros tipos de intereses especiales. Esta además provee una explicación para la selección política que va en detrimento de la sociedad como un todo, tanto en el corto como en el largo término, y ofrece una vía de comprensión de los condicionamientos sobre el cambio político que se desarrolla a lo largo del tiempo. En contraste, la aproximación es mucho menos capaz de explicar cómo los cambios políticos o cómo la política en sí misma puede liderar resultados beneficiosos en términos generales. La teoría explica por qué el interés público es no alcanzado a menudo. Hay luego un pequeño espacio en esta perspectiva para funcionarios públicos, quienes adhieren a ideologías particulares, cuya capacitación profesional los

provee de juicios independientes en el análisis de los temas de políticas, o quienes pueden adoptar metas que trascienden el interés de cualquier grupo particular o coalición de grupos (Adler 1987; Orren 1988:15). A pesar de que las élites políticas son criaturas de intereses sociales creados, sin embargo, muchos de ellos trabajan para su beneficio personal de búsqueda de renta y sus acciones más allá del contenido ideológico o técnico pueden ser explicadas por motivaciones para maximizar su apoyo político.

A través de focalizar sobre el poder de los intereses creados, la aproximación del Public Choice demuestra las barreras a reformar que son generadas por políticas preexistentes y por las relaciones políticas que ellos engendran. Esto es un importante logro, pero el modelo sufre el no poder explicar cómo, por qué o cuando ocurren las reformas. En lugar de eso, explican la política pública existente, como el resultado de una inevitable racionalidad de búsqueda de renta personal. Dada esta explicación de por qué las cosas son como son, es duro comprender cómo el cambio puede ocurrir, excepto tal vez a través de catástrofes o la aparición de hombres de Estado prudentes o tecnócratas quienes por inexplicables razones exhiben una conducta que es políticamente irracional. En una discusión del tema de la reforma, por ejemplo, Srinivasan (1985:58) concluye que "parecería que líderes en los países en desarrollo están llegando a incrementar la conciencia de las negativas consecuencias económicas y políticas de la intervención dirigida a generar rentas de la economía en propio beneficio", una conclusión que no puede ser derivada de una teoría nacida de la tesis de que la búsqueda de la autosatisfacción es parte natural a los individuos. Finalmente, aunque esta teoría indica la importancia de motivaciones de búsqueda de poder en los decisores, nos cuenta muy poco acerca de cómo sus motivaciones son desarrolladas o transformadas en el tiempo.

MODELOS ESTADO CENTRALIZADOS DE SELECCIÓN POLITICA

Mientras la ciencia política y la economía política han enfatizado en aproximaciones socio centralizadas para la explicación de la selección política, la literatura de la ciencia política ha estado más explícitamente focalizada sobre el análisis de la toma de decisión al interior del contexto organizacional del Estado. Como tal, eso toma como una unidad principal de análisis al decisor o la organización responsable por los resultados de las decisiones. No es de sorprender, que mucha de esta literatura otorgue al decisor una considerable mayor capacidad para seleccionar las políticas y motivos sustancialmente más complejos para tomar esas alternativas, que en el caso de las aproximaciones socio centralizadas. De modo similar, los condicionamientos emanados de los contextos sociales son considerablemente menos poderosos en explicar qué pueden o no pueden hacer los decisores. Modelos de actor racional, políticas burocráticas y modelos de interés estatal de selección política aceptan la posibilidad de que las élites políticas puedan desarrollar nuevas comprensiones de problemas económicos y sociales, que el Estado pueda asumir nuevas responsabilidades para la guianza o regulación de la sociedad, y que el Estado pueda incrementar o desaparecer su capacidad para hacer eso. Esas interpretaciones a menudo enfatizan la interacción de funcionarios ejecutivos y burocráticos para comprender cómo las iniciativas políticas emergen y cambian. Explicaciones Estado centralizadas indican que el cambio político es mejor comprendido a través de focalizar primero sobre las percepciones e interacciones de los decisores y otros en contextos organizacionales particulares en el gobierno. Cuando tales perspectivas consideran la influencia de intereses sociales, ellos generalmente lo hacen entonces a través de la amenaza de grupos de presión política, opinión pública y voto como variables que

intervienen y que afectan las respuestas políticas de los funcionarios públicos. Así ellos difieren significativamente de las explicaciones socio centralizadas en términos de dónde ellos observan las iniciativas para que el cambio emerja.

MODELOS DEL ACTOR RACIONAL

Muchas de las discusiones de los procesos de toma de decisión política, se han desarrollado alrededor de la pregunta acerca de si los decisores pueden ser considerados actores racionales, sobre la base de que ellos, acumulan información, ponderan cursos alternativos de acción y escogen entre estos cursos+ sobre la base del potencial a lograr en relación a las preferencias de los decisores (mirar para la discusión, Allison 1971, Frohock 1979; Killick 1976; March 1978; Robinson y Majak 1967). Inicialmente, el modelo de actor racional fue derivado de la teoría de la economía clásica en la cual un actor se presume tener la capacidad para valorar todas las alternativas posibles sobre la base de información plena y luego establecer prioridades, en términos de un camino óptimo a alcanzar respecto de la meta establecida o preferencia.

Mucha de la teoría de la toma de decisión ha involucrado subsecuentes modificaciones al modelo de actor racional a través de la introducción de conceptos tales como "racionalidad atada", "satisficing"⁸ e incrementalismo (Kinder y Weiss 1978; March 1978). Estas perspectivas revisionistas generalmente arguyen que debido a la complejidad de la selección perfectamente racional y sus costos en términos de tiempo y atención, los decisores (sean individuos u organizaciones) no intentan usualmente alcanzar soluciones óptimas a los problemas sino solo encontrar una que satisfaga criterios básicos para una alternativa aceptable o una que permita encontrar estándares satisfactorios (March y Simon 1958:140-41). Más allá de eso, individuos y organizaciones operan sobre la base de "racionalidades atadas", un concepto que sugiere que la recolección de información es costosa y siempre incompleta; las organizaciones desarrollan sentidos de distribución de problemas recurrentes en vías que obvian la necesidad de valorar separadamente cada tema que requiere una decisión (March y Simon 1958:169-71). Las decisiones conforman a la "racionalidad atada", debido a la estable y estructurada vía en la cual individuos y organizaciones intentan simplificar los procesos de toma de decisión. En subsecuentes formulaciones, el concepto de incrementalismo fue introducido, aseverando que los decisores, cuando confrontaron con las necesidades de cambio político intentaron reducir incertidumbre, conflicto y complejidad a través de cambios incrementales o marginales a lo largo del tiempo (Braybrook y Lindblom 1963). De acuerdo al modelo, la mayor incertidumbre existe en una situación de decisión dada.

Los modelos de actor racional, especialmente la modificación de la teoría pura de la selección racional, establecen un conjunto de supuestos acerca de las condiciones bajo las cuales las decisiones son realizadas, y ellos focalizan sobre las opciones y estrategias disponibles a los decisores. Claramente luego esos modelos subrayan la importancia de las perspectivas de los decisores en la determinación de alternativas. Mientras los modelos de actor racional tienden a focalizar sobre los individuos en el proceso de toma de decisión o sobre las organizaciones actuando como individuos racionales, estos son además, útiles en la exploración de cómo los contextos organizacionales simplifican los procesos de toma de decisión, minimizando la medida

⁸ La traducción textual no corresponde al caso, esto significaría satisfactorio. Debe entenderse el concepto en el contexto de lo que propone el texto.

del conflicto engendrado a través del cambio político y minimizando el condicionamiento sobre las alternativas disponibles. (Frohock 1979:59). Los modelos han sido particularmente útiles en desarrollar conceptos tales como "satisficing" e "incrementalismo" que puntualizan en la emergencia de estrategias de decisión similar en una amplia variedad de circunstancias. Esos conceptos proveen perspectivas de un proceso a través del cual las decisiones son alcanzadas y se hace posible observar cada decisión como parte de un sistema global de toma de decisiones con características que pueden ser descritas y que configuran los resultados decisionales. (Frohock 1979; Killick 1976).

De hecho, esto hace que tenga poco sentido rechazar la noción de algunas clases de racionalidad, que subyacen a la mayor parte de los procesos de tomas de decisión. En particular, los modelos incrementales y satisfactorios pueden ser útiles en la explicación de por qué las medidas de reforma de largo alcance, no son adoptadas más frecuentemente. Sin embargo ellos son menos útiles en la explicación de las condiciones bajo las cuales iniciativas para un cambio fundamental -innovación, no incrementalismo- son probables de ser adoptadas (Bunce 1981). Los modelos de actor racional, además restringen la racionalidad de los decisores a sus contextos organizacionales y sugieren que las políticas toman lugar al interior de los confines de las organizaciones burocráticas. Ellos proveen poco entendimiento al interior de cómo los intereses societales, experiencias históricas, ideologías, valores, alianzas y otros factores penetran el mundo de los tomadores de decisión y forman o aún determinan los resultados decisionales.

APROXIMACIONES POLITICO BUROCRATICAS

Los decisores son además el foco de análisis en las aproximaciones político-burocráticas para la explicación de los resultados de las políticas. En este modelo la política estatal es el resultado de actividades de competencia entre entidades burocráticas y actores condicionados por sus roles organizacionales y capacidades (Allison 1971; Halperin 1974). Los "jugadores" ejecutivos y burocráticos compiten sobre soluciones preferentes a los problemas políticos particulares y sobre el uso de recursos disponibles a ellos a través de sus posiciones -jerarquía, control de la información, acceso a decisores claves, por ejemplo- para alcanzar sus metas. Sus puntos de vista sobre qué política debería prevalecer son configurados por sus posiciones al interior del gobierno. Esto es, la posición clave de cada jugador es definida por la posición burocrática que él o ella ocupa, tal es que "donde tú te paras, depende de dónde tú te sientas" (Allison 1971:176). Las metas usualmente involucran acuerdos ganadores sobre las políticas preferidas del jugador, pero pueden además involucrar el elevamiento de la posición del jugador en el gobierno, la ganancia de mayor poder o la adquisición de mayores recursos para la unidad organizacional del jugador. Ganar puede, por supuesto, liderar el logro de todas esas metas, pero perder, puede constituir una amenaza de aún mayores pérdidas, incluyendo aquellas de poder, acceso, y recursos presupuestarios. Por esta razón, los jugadores están animados a negociar y comprometerse con otros en orden de minimizar el impacto de las pérdidas.

La autonomía de los decisores en la configuración y ejecución de la política es potencialmente muy grande en las aproximaciones político burocráticas. Por ello es condicionado solo por el poder y las destrezas de negociación de otros actores burocráticos y por su propia posición jerárquica de poder, sus destrezas políticas y los recursos burocráticos y personales disponibles a ellos. La aproximación provee un conjunto de proposiciones que es útil para la investigación y comprensión de la

negociación intragubernamental, el conflicto y la toma de decisión, y permite al análisis focalizar sobre las actividades de los decisores, un aspecto de la política largamente ignorado en las explicaciones socio-centralizadas. Cualquier decisión política particular, puede ser comprendida por la valoración de las apuestas, recursos y destrezas de cada participante en un proceso de toma de decisión. El modelo indica que el cambio en la política, resulta del potencial equivalente a los resultados variables en los tratos, negociaciones y conflictos entre los actores involucrados. Desde esta perspectiva, la política claramente se origina en el aparato de desarrollo de políticas burocrático, no en relaciones societales de poder y dominación.

Los modelos políticos burocráticos proveen vistazos al interior de la caja negra de la toma de decisión gubernamental que no puede ser valorada usando otros modelos, eso provee proposiciones que son útiles para la comprensión del conflicto y la negociación al interior del Estado y que indican en gran medida cual política es el resultado de intenso proceso político y relaciones de poder al interior del gobierno. Como se indicó anteriormente en países en desarrollo, el rol del Estado es a menudo extenso; la aproximación político burocrática es de un significado particularmente importante para la obtención de una visión interna al proceso de toma de decisión en Estados grandes y complejos. Sin embargo hay serias limitaciones inherentes al modelo. Fue desarrollado para ayudar a explicar la toma de decisión de la política exterior, un área temática largamente dominada por decisores ejecutivos; eso es menos pertinente para la explicación de los resultados políticos en los cuales los temas involucrados extienden o prolongan el conflicto social o esos en los cuales hay un considerable forcejeo entre las entidades ejecutivas y legislativas. Así, el modelo provee poco entendimiento sobre las vías de presión societal, los contextos históricos y la forma de los procesos constitucionales y la influencia de los resultados de las políticas. De hecho, los actores sociales aparecen solo en el interior de recursos a ser usados por jugadores burocráticos en sus esfuerzos para influenciar políticas como títeres a ser usados en los "juegos" burocráticos. Finalmente, la aproximación provee poca capacidad analítica para lidiar con temas tales como bases profesionales y alianzas o consensos sobre análisis técnicos que atraviesan a lo largo de las fronteras burocráticas.

APROXIMACIÓN DE INTERESES ESTATALES

En una aproximación de intereses estatales, una perspectiva que amplía el rol y la influencia de los decisores gubernamentales es adoptada. Los Estados aparecen con alguna autonomía en la definición de los problemas públicos y el desarrollo de soluciones para dichos problemas. En contraste a los modelos de clase y de grupos de interés, los Estados son analíticamente separables de la sociedad y se los considera con "intereses" que ellos ejercen o intentan ejercer. Entre los intereses del Estado, por ejemplo, están el logro y mantenimiento de su propia hegemonía *vis a vis* a los actores societales, el mantenimiento de la paz social, el ejercicio del desarrollo nacional tanto el definido por las élites políticas que tienen representación en regímenes particulares como los intereses particulares de los que tienen el control del régimen en la retención de poder. (Krasner 1978; Nordlinger 1987: 36; Stepan 1978; Skocpol 1985:15; Trimberger 1978). En cualquier momento particular, esos intereses del Estado podrían o no corresponder a los intereses de clases o grupos particulares de la sociedad. Así, los objetivos de la acción estatal podría hacer que prevalezcan las políticas que favorecen a determinados grupos societales pero esto no necesariamente implica que esos grupos hayan impuesto sus preferencias sobre las élites políticas. Los decisores podrían haber arribado a esas opciones políticas independientemente o de hecho haber

sido presionados por intereses societales a adoptar políticas particulares. Es claro entonces, que desde esta perspectiva no es posible inferir quien inicia la política o quien controla el Estado y quien se beneficia de los resultados de la política. En otras ocasiones, en ejercicio de sus propios intereses, el Estado puede adoptar políticas que no son beneficiosas, y que podrían aun ser perjudiciales a los grupos societales poderosos. La capacidad de hacer esto exitosamente depende entonces de la fortaleza y autonomía del Estado, factores que son reconocidos por variar a lo largo del tiempo y de los regímenes. (Migdal 1987, 1988; Skocpol 1985). Esto significa que el Estado es considerablemente más que una arena para el conflicto societal o un instrumento de dominación empleado por la clase dominante o una alianza de clase. Es potencialmente un actor poderoso en su propio derecho. Así, no se considera que las élites políticas estén plenamente condicionadas por los intereses societales. Ellas tienen la capacidad de generar explicaciones para problemas públicos varios y desarrollar estrategias para lidiar con ellos. En casos específicos reflejan no solo los intereses del Estado sino también aquellos del régimen al que sirven.

En una exploración de los intereses estatales, Bennett and Sharp (1985:44) explican como los estados adquieren intereses definibles.

- (1) Las orientaciones iniciales están sentadas en su fundación, particularmente en el establecimiento de su fundación social. (2) Esas orientaciones iniciales son elaboradas y transformadas tan pronto como el Estado confronta nuevos problemas, concibe estrategias y construye capacidades para lidiar con los problemas, aunque la institucionalización de las orientaciones iniciales condiciona qué es visto como problema y qué es una apropiada solución. (3) Los cambios de los funcionarios más importantes del Estado traen consigo nuevas orientaciones y reformulaciones.

Bennett and Sharp consideran que "orientaciones incrustadas" del Estado son "institucionalizadas en los ministerios y agencias estatales –en sus vías habituales de diagnóstico y de solución de problemas y en la organización de las responsabilidades y recursos de su equipo". De esta manera, los Estados y agencias que actúan por el Estado están acreditados con el potencial de una considerable autonomía. Empíricamente el grado de autonomía es determinado y derivado histórica y estructuralmente de relaciones entre el Estado y los intereses poderosos de la sociedad y del contexto internacional. El Estado, y por extensión las élites políticas, se esfuerzan por su autonomía para hacer y ejercer las alternativas políticas pero no necesariamente alcanzarlas. El cambio en política es generado por circunstancias cambiantes que incentivan nuevas definiciones de problemas y soluciones a ellos, por esfuerzos para alcanzar los intereses del Estado que podrían requerir nuevas iniciativas cuando políticas anteriores han dado lugar a consecuencias no intencionadas, o a través de condiciones que alteran la relativa autonomía del Estado (Grindle 1986^a:17-19).

En la aproximación de intereses del Estado la política o la reforma institucional ocurre debido a la interacción de decisores, intentando generar respuestas a problemas públicos y los condicionamientos puestos sobre ellos por condiciones políticas, económicas y sociales y por la legalidad de la política anterior. Es un importante modelo para indicar el activismo de los líderes políticos y tomadores de decisión en la determinación de los resultados de las políticas y en la focalización de la atención sobre cómo las metas de desarrollo nacional son configuradas. Esto es útil en el contexto del tercer mundo donde el Estado a menudo toma el liderazgo en la definición y dirección de la sociedad hacia ciertas metas. A través de la noción de *orientaciones incrustadas*, es posible explicar las tendencias históricas de Estados particulares para ejercer rumbos consistentes de acción en intención a resolver

problemas de la sociedad. El modelo de intereses del Estado demuestra como las élites políticas juegan roles activos en la adopción de teorías del desarrollo, intencionando poner juntos a coaliciones de apoyos, reformas de legislación y la creación de nuevas entidades burocráticas. Al mismo tiempo en mucha de la investigación académica realizada hasta la fecha, análisis de intereses del Estado han quedado casi tan distantes de las actuales situaciones de toma de decisión como de los marcos analíticos de clase y pluralistas. De la misma manera, aunque las acciones de los decisores pueden ser comprendidas desde una aproximación de intereses del Estado, el modelo no provee una explicación convincente de cómo las élites políticas adquieren preferencias particulares.

ELITES POLITICAS Y SUS CONTEXTOS

Nuestras proposiciones iniciales, no encajan fácilmente al interior de las más importantes explicaciones sobre las políticas revisadas aquí. Aproximaciones socio-centralizadas otorgan poca iniciativa, liderazgo o capacidad de resolver problemas a las élites políticas, focalizando en su lugar las actividades y motivaciones de grupos societales en relación con el contenido de la política y el rumbo del cambio político y su continuidad. En esta perspectiva, las élites políticas mecánicamente reflejan las preferencias societales y se integran con grupos de la sociedad para explotar el interés público o en el mejor de los casos romper acuerdos entre grupos. En contraste, nuestra propuesta sugiere que las élites políticas a menudo inician reformas a través de ubicar los temas sobre la agenda de la toma de decisión gubernamental. Haciendo esto, entonces ellos pueden configurar el debate sobre tales temas y usar su experiencia profesional y técnica para influenciar discusiones adentro y fuera del gobierno. Más aún las élites políticas pueden reformar estrategias a través de influenciar la temporalidad y contenido de las propuestas, entonces estas realizadas de tal modo que sean políticamente más aceptables. Las proposiciones sugieren que las élites políticas pueden proveer iniciativas, orientación, liderazgo, ideología, experiencia, y percepción de sentido político a los temas más importantes de la reforma. Ninguna de esas contribuciones es fácilmente predicha desde las aproximaciones socio centralizadas para la comprensión de la política pública.

Si las aproximaciones socio centralizadas dan insuficiente reconocimiento, a aquellos que trabajan al interior del gobierno, algunas aproximaciones Estado centralizadas tienden a reducir la toma de decisión a un conjunto de interacciones entre élites políticas, que tienen pocas presiones, sean societales, de contextos históricos o de legados de políticas anteriores. Sus actividades corresponden a selecciones racionales o a juegos burocráticos en los cuales las apuestas son personales, organizacionales y posicionales. En contraste, nuestras observaciones indican que las élites políticas son siempre al menos parcialmente condicionadas por contextos políticos, económicos e históricos. Mientras las apuestas en situaciones de toma de decisión frecuentemente involucran el poder de élites políticas individuales, las organizaciones burocráticas y el Estado en su globalidad, más allá de eso, los decisores son además influenciados por predisposiciones ideológicas, su experiencia y capacitación profesional y sus memorias de situaciones políticas similares anteriores. Así, las élites políticas son individual y colectivamente incrustadas al interior de circunstancias históricas, políticas y sociales que forman sus percepciones y acciones y su opinión positiva respecto de alternativas políticas.

En nuestro punto de vista, alternativas políticas específicas, son el resultado de actividades que toman lugar ampliamente al interior del Estado y que son

significativamente configuradas por las élites políticas, quienes cuentan con una variedad de percepciones, compromisos y recursos para dar soporte al contenido de las iniciativas de reforma, pero que además son claramente influenciadas por el actual o percibido poder de grupos societales e intereses que tienen una apuesta en los resultados de la reforma. Nuestro modelo de proceso de las políticas empieza con dos conjuntos de factores. El primero focalizado sobre el contexto de las características de las élites políticas y el otro que enfatiza los condicionamientos y oportunidades creadas por el contexto amplio, al interior del cual ellas buscan el cumplimiento de sus metas. Estos conjuntos de factores, son ampliamente responsables por la configuración de las percepciones de las élites políticas acerca de la urgencia de la reforma, por la señalización de la solución correcta a problemas de política dados y por la indicación entre una variedad de "criterios decisionales" sobre cual será el más sobresaliente de ellos en la selección entre opciones políticas.

La estructura, luego, focaliza primero sobre una serie de factores generales que establecen la plataforma para iniciativas de reforma particulares. Para una adecuada explicación, es importante conocer qué es lo que las élites políticas traen con ellas –sus atributos personales y metas, sus predisposiciones ideológicas, su experiencia y capacitación profesional, su memoria de situaciones de política similar, su posición y recursos de poder, y sus compromisos y lealtades políticas e institucionales. Es igualmente esencial conocer cómo factores contextuales, -presiones sociales e intereses, contextos históricos e internacionales, la capacidad burocrática de los gobiernos y el ambiente de la política- forman sus motivaciones, oportunidades para la reforma y percepciones de metas a ser alcanzadas. El modelo luego cambia a condiciones más específicas que rodean las iniciativas particulares de reforma - circunstancias de crisis o no crisis, criterios de decisión y características de las políticas- para considerar por ejemplo el cambio político.

PERCEPCIONES DE LAS ELITES POLITICAS

Los valores, experiencias, capacitación y compromisos tienen las élites políticas cuando ellos están involucrados en discusiones y debates acerca de la política particular e iniciativas de reforma organizacional hacen la diferencia. Nuestra intención no es discutir que los individuos determinan la selección política, pero esas élites políticas en general incluyen individuos entre ellos que son actores significativos en su propio derecho en las discusiones de iniciativas de reforma y ellos tienen un impacto no trivial sobre el diseño contenido y gerencia de la reforma. Así, es importante tomar en cuenta sus percepciones –y los factores que influyen esas percepciones- en el intento de explicar instancias de reforma política, como es sugerido por un caso de reforma en Gambia que será considerado en el capítulo 7.

Personalidades fueron decisivas. (Ministro) Sisay fue probablemente el único en el gobierno capaz de introducir e implementar exitosamente el ERP o un programa similar. Su procedencia, trayectoria, capacitación y relaciones con los donantes le dieron la capacidad de encabezar los esfuerzos, habilitándole a ganar la confianza del Presidente, el público y los donantes, todo al mismo tiempo. La larga relación del Presidente Jawara con el Presidente británico y su alineamiento general con occidente determinó en él una mayor apertura a la asesoría política del FMI y del Banco Mundial. Su larga permanencia en el cargo y su sólida ocupación del poder, le dieron autoridad e influencia. (Radelet 1988:25).

Atributos y Metas Personales

A menudo la diferencia la hace quien está tomando decisiones sobre temas particulares porque los individuos difieren en sus valores personales y predisposiciones. Valores tales como el relativo peso dado a individuos o el bien social, definiciones de interés público, y compromisos a valores tales como democracia, racionalidad, modernidad y realización pueden influenciar sobre qué metas específicas para la política pública son identificadas como importantes, de la misma manera que es importante entender como un decisor revaloriza particulares necesidades para el cambio. De forma similar, las propensiones para la toma de riesgos, para la búsqueda de consensos y para la agresividad en temas confrontativos, son predisposiciones que pueden influenciar en la medición de cuánto cambio es considerado apropiado y cuánto conflicto envolverá la identificación de metas. Particularmente en decisiones en las cuales solo unos pocos individuos están involucrados, tales características personales pueden amenazar ampliamente el resultado de los temas a ser discutidos.

Predisposiciones ideológicas

Esos quienes llegan a ser activos en discusiones de políticas de reforma a menudo han adquirido prejuicios ideológicos que influyen sus percepciones de cuáles son los problemas y cómo ellos deberían responder a estos. (Mirar esp. Adler 1987). Así por ejemplo, compromisos ideológicos tales como esos al socialismo africano, socialismo democrático, o leyes y órdenes tienden a ser predisposiciones perdurables y dan color o influyen las percepciones de reformas particulares. La predisposición ideológica puede ser difusa o focalizada –una fuerte creencia de que los estilos de toma de decisión tecnocráticos deberían ser adoptados en toda situación o que el terreno de la reforma es la única solución a los problemas de campo- y aún influye el contenido de las iniciativas de reforma en la negociación de diversos temas.

Experiencia y capacitación profesional

Crecientemente, individuos con experiencia y capacitación técnica en temas específicos son encontrados entre las élites que toman decisiones en los países desarrollados (mirar, e.g., MacDourgall 1976; Milne 1982; Cepeda Ulloa y Mitchell 1980). Su especialización –en economía, medicina, planeamiento o ingeniería, por ejemplo- influye el cómo ellos perciben los problemas y qué soluciones deberían ser aplicadas. A menudo, el lenguaje de la discusión y debate es establecido por tales especialistas y esto podría tener el impacto de exclusión o limitación de influencia de esos quienes no están familiarizados con el lenguaje económico o el de ingeniería. Más allá de eso, la capacitación profesional podría imbuir fuertemente a las élites políticas, con ideas acerca de soluciones apropiadas a problemas específicos. Si por ejemplo distorsiones en el abastecimiento de cereales de primera necesidad deberían ser respondidas a través del fortalecimiento de mercados, a través de establecer incentivos de precios, o si un mayor control del gobierno es requerido, estas alternativas pueden ser influenciadas por la particular escuela de pensamiento a la cual un economista se adscribe. En algunos casos la influencia de capacitación profesional puede contar para una predisposición ideológica, como ha sido sugerido en el caso de los "Chicago boys", quienes determinaron la política económica en Chile por más de una década y media. Más generalmente capacitación profesional y experiencias sirven como lentes a través de los cuales las élites políticas determinan qué información es relevante, qué implicaciones existen, quienes tienen puntos de vista empresariales, índices estructurales de intercambio e interés; tales factores pueden ser críticos para el fortalecimiento o la disminución de las oportunidades para la iniciación de cambios de las políticas y en la afectación del potencial para reformas sustanciales.

Capacidad Administrativa

Límites son establecidos sobre las opciones políticas, no solo por factores políticamente visibles como los grupos de interés y la vulnerabilidad económica internacional, sino además por factores más cotidianos tales como la capacidad administrativa del gobierno. Esta es importante porque determina cuales políticas o cambios organizacionales pueden ser ejercidos efectivamente. La disponibilidad de recursos humanos, destrezas en áreas particulares y la manera en que el sector público es organizado y cómo este interactúa con los sistemas de organización regional y local, son consideraciones de contexto importantes que pueden configurar las opciones disponibles a las élites políticas, y después de que las decisiones son tomadas, la capacidad de implementarlas y sostenerlas. Tales factores no pueden ser dadas por sentadas en un amplio número de países en desarrollo donde el sistema administrativo es caracterizado por un rango amplio de redes clientelares o donde la capacidad para penetrar a niveles locales con sistemas de distribución de servicios efectivos es muy débil. La capacidad de un gobierno para alcanzar ciertos tipos de reformas puede ser seriamente limitada por la incapacidad de su sistema administrativo, o partes significativas de él, a llevarlas a cabo efectivamente.

Otras Políticas

Cambios políticos son introducidos al interior de situaciones en las cuales políticas anteriores han creado condiciones y expectativas que afectan la viabilidad de nuevas respuestas a problemas públicos. Más allá de eso, estos son introducidos en medio ambientes en los cuales son afectados por otras políticas que fundamentalmente forman su habilidad a alcanzar las metas establecidas para estos. Por ejemplo, cualquier esfuerzo a transformar la productividad agrícola en el sector será afectada por políticas macroeconómicas relativas a tasas de intercambio y tasas de interés. El contexto de las iniciativas de reforma política, luego, incluye las oportunidades y condicionamientos puestos sobre las opciones disponibles por un medio ambiente de políticas dado.

CONCLUSIONES

Las élites políticas juegan roles relevantes en el proceso de política y cambio organizacional. Debido a esto, las destrezas, valores y experiencias que ellos llevan a las situaciones de reforma son importantes, porque a partir de estos, se forman las percepciones sobre qué problemas necesitan ser dirigidos hacia la acción del sector público y cómo ellos deben ser direccionados. En adición, sin embargo, las élites políticas están raramente alejadas de la influencia que tiene sobre ellas la interacción de los contextos que forman sus percepciones de las posibilidades y las opciones, y que inciden, en las decisiones que ellos realizan y la capacidad para llevarlas adelante. De esta manera, nuestro modelo enfatiza que los Estados no flotan libremente sobre la sociedad pero incorporan valores básicos, tradiciones, memorias colectivas, conflictos y divisiones. Este modelo hace posible comprender a las élites políticas como actores con preocupaciones latentes acerca de la política, orientaciones históricamente determinadas acerca del rol que el Estado tiene respecto del desarrollo y del alcance de sus responsabilidades hacia la sociedad y las percepciones de los condicionamientos y realidades contextuales que ellos enfrentan.

Basados en nuestro inicial conjunto de variables, nosotros estamos en capacidad de afirmar que las élites políticas pueden tener metas particulares para las actividades estatales. Esas metas son formadas por una ideología compartida, o aproximación a soluciones de problemas que pueden ser derivadas de orientaciones incrustadas del Estado, del desarrollo histórico de actividades estatales y de la manera en la cual el rol del Estado ha sido definido, desde posiciones particulares en el gobierno y desde: valores personales, predisposiciones ideológicas, capacitación profesional y aprendizaje sustentado en la experiencia. Nosotros podemos además afirmar que las élites políticas incorporan las preocupaciones y orientaciones de un régimen particular y están preocupadas de asegurar su sobrevivencia a través de sus acciones. Tercero, las élites políticas nunca son plenamente autónomas pero están siempre variablemente condicionadas por presiones sociales e intereses, contextos históricos e internacionales, realidades de la economía doméstica y por la capacidad y pertinencia burocrática. Esas percepciones y condiciones crean el contexto general al interior del cual las élites políticas maniobran hacia soluciones diestras a los problemas sociales más relevantes.

Admitido este punto de vista, fácilmente se podría sobrevalorar las positivas y activas contribuciones de las élites políticas a la creación de políticas y del cambio político. Las élites políticas no son invariablemente héroes ni son sus alternativas desinteresadas. La reforma no es necesariamente vista por ellas como beneficioso y ellos pueden intentar activamente boicotear iniciativas para el cambio tanto como promoverlas. Más allá de que ellos pueden cometer errores en las políticas que prescriben en términos de su impacto económico, político y social. Adicionalmente, la discusión, está lejos de haber dejado sin contestar importantes interrogantes acerca de ¿cuándo el cambio político es probable de ocurrir? ¿bajo que condiciones las élites políticas tendrán la mas grande independencia a iniciar y formar respuestas a importantes temas de política? ¿Que tipo de cambio –gradual o radical- es probable que sea ejercido? Esas interrogantes plantean temas acerca de las circunstancias que rodean las iniciativas políticas particulares. Tales circunstancias pueden variar a lo largo del tiempo y entre temas políticos, contando para dinámicas diferentes en como los temas son considerados, que rol asumen las élites políticas, y la capacidad de las fuerzas sociales para influenciar los resultados decisionales. Las circunstancias, tanto como los criterios adoptados por las élites políticas en las tomas de decisión y el impacto de las características de las políticas son específicas a instancias particulares de reforma y es debido a eso que serán consideradas en detalle en los siguientes capítulos.

En el capítulo 3 nosotros presentamos una serie de generalizaciones acerca de los procesos de toma de decisión en el Tercer Mundo. A un nivel muy general, el capítulo provee un amplio vistazo de los factores estructurales e ideológicos que han, en el pasado, dictado que gobiernos en los países en desarrollo sumen responsabilidades considerables para el proceso de desarrollo económico y que han resultado en un patrón característico de tomas de decisión centralizada. Sucesivamente, estos factores trabajan para incrementar la importancia y visibilidad de las élites políticas en las tomas de decisión acerca de las reformas. El capítulo además provee gran detalle acerca de las características de esos individuos y grupos que tienden a ser involucrados en la toma de decisión política y acerca de las formas a través de las cuales ellos intentan influenciar el proceso de decisión. Los siguientes capítulos pasarán de los temas de contexto amplio a focalizar sobre iniciativas específicas de reforma.

